

Landstingsstyrelsen

Yttrande över inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2018-2029

Föredragande landstingsråd: Kristoffer Tamsons

Ärendebeskrivning

Näringsdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att yttra sig över inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2018-2029.

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att avge yttrande till Näringsdepartementet över Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2018-2029 i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande samt landstingsrådsberedningens motivering.

Landstingsrådsberedningens motivering

Stockholmsregionen är i behov av fortsatta investeringar i utbyggd infrastruktur och transportsystem. Tillväxten och urbaniseringen i regionen driver landet framåt, och Stockholms läns andel av statliga investeringar i transportsystem och infrastruktur behöver bli större.

Den statliga resursallokeringen till transportsystem och infrastruktur behöver riktas till Stockholms län i högre utsträckning än i dag. Det är av stor vikt att staten stödjer utvecklingen av både regionala och lokala transportinfrastruktursystem.

För Stockholms läns landstings del handlar det både om den lokala kollektivtrafiken men också den interregionala trafiken inom och mellan länen i Mälardalsregionen.

Kopplat till detta är det också viktigt att i kommande planeringsunderlag och inriktningsbeslut konstatera att Stockholmsregionens förutsättningar är unika i sitt slag i landet. Att skärskåda regionens utvecklingspotential och tillväxtpotentialer är viktigt för att kunna landa i rätt slutsatser kring investeringar och statliga systemanalyser för området.

Staten bör i sitt slutliga beslut om nationell plan bättre ta hänsyn till de samhällsekonomiska analyser som ligger till grund för investeringar. Regeringen pekade 2010 ut investeringar i transport- och infrastruktursystemen om totalt 70 miljarder kronor, som generade 77 miljarder kronor i kalkylerade nyttor. Om regeringen istället hade valt de investeringar som gav högst kalkylerad nytta per investerad krona visar beräkningar på den genererade nyttan för samma budget hade uppgått till 119 miljarder kronor.

Stockholms läns landsting har därtill tillsammans med Stockholms stad pekat på vikten att utveckla de samhällsekonomiska analyserna så att de också tar hänsyn till bristande kapacitet (trängsel) i de samhällsekonomiska analyserna av kollektivtrafikinvesteringar, tillsammans med förbättrade beräkningar av driftskostnader för kollektivtrafik, effekter av tillgänglighet på produktivitet och påverkan på fastighetspriser av tillgänglighet med bil, buss och tunnelbana.

För arbetspendlingen, som är en kärna i kommunikationerna i regionen, möts invånarna i Stockholms län dagligen av bekymmer. Förseningarna i pendeltågstrafiken ökade 2015 med 20 procent och förseningarna beräknas till 70 procent bero på faktorer som ligger inom Trafikverkets och statens rådighet.

I statens transportinfrastrukturplanering behöver staten ta till metoder, effektiva till omfattning och smidiga för resenärerna i deras vardag, för att minska de problem som staten bär ett ansvar för. Investeringar i underhåll av järnvägsnätet är alltjämt viktigt för arbetspendlarna och kollektivtrafikresenärerna i Stockholmsregionen och staten behöver ta större ansvar för den infrastruktur staten äger, sett till drift, underhåll och investeringar.

Likaledes anser Stockholms läns landsting att regressrätten ska utökas. Incitamenten för aktörerna att göra rätt ökar därmed, vilket leder till bättre utnyttjande av befintlig spårinfrastruktur. En utökad regressrätt ger Stockholms läns landsting den juridiska möjligheten att kräva tillbaka en utbetalning från den som egentligen bör stå för denna. Här är det dock viktigt att poängtera att en större regressrätt inte får innebära att staten

SKRIVELSE
2016-02-17

LS 2015-1411

justerar kapacitetstilldelningen för att på sätt minimera risken för egen ekonomisk förlust vid egna brister av underhåll av exempelvis järnvägsnätet.

Av stor vikt är också att det finns en helhet i de olika systemen och en samsyn i systemanalysen kring transportinfrastruktursystemen i Stockholms län.

Regelverken kring medfinansieringen av infrastrukturinvesteringarna måste förtydligas och det behöver bli tydligt att den trängselskatt som betalas in från människor i Stockholmsregionen också bör anses vara del av regionala delfinansieringen av statens infrastrukturinvesteringar i Stockholmsregionen.

Lika viktigt är det att staten också ser sin del i samhällsbygget. Bostäder, samhällsservice och transportsystem behöver ges ytterligare möjligheter att samplaneras utifrån bland annat medfinansiering från externa aktörer.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 21 januari 2016

Förslag till yttrande

Sammanfattning av inriktningsunderlag inför
transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2018-2029

Torbjörn Rosdahl


Kristoffer Tamsons


Carl Rydingstam

Landstingsstyrelsens förvaltning
Landstingsdirektören

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2016-01-21

LS 2015-1411

Handläggare:
Clara Wahren

Landstingsstyrelsen

Ankom Stockholms läns landsting 2016 -02- 01 Dnr. <i>LS 2015-1411</i>
--

Yttrande över inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2018-2029

Ärendebeskrivning

Näringsdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att yttra sig över inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2018-2029.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 21 januari 2016
Förslag till yttrande
Sammanfattning av inriktningsunderlag inför
transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2018-2029

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till Näringsdepartementet över Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2018-2029 i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning

Näringsdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att yttra sig över inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2018-2029.

Förvaltningens förslag till yttrande är positivt till den grundläggande synen på utvecklingen av transportsystemet, men framför ett antal synpunkter.

Bakgrund

Trafikverket har på regeringens uppdrag tagit fram ett inriktningsunderlag inför infrastrukturplaneringen för perioden 2018–2029.

Den grundläggande styrningen för utvecklingen av transportsystemet är det transportpolitiska målet om samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Transportsystemet ska vara robust, tillförlitligt, säkert och fungera för alla. Nollvisionen är en ledstjärna – ingen ska omkomma eller skadas allvarligt i trafiken. Miljöpåverkan måste minska, vilket kräver långsiktiga åtgärder bland annat för att utveckla ett mer klimatvänligt transportsystem.

Yttrandet har tagits fram i samråd med trafikförvaltningen och tillväxt- och regionplaneförvaltningen.

Överväganden

Förvaltningens förslag till yttrande är positivt till den grundläggande synen på utvecklingen av transportsystemet, men framför ett antal synpunkter. Yttrandet behandlar specifikt frågor om den geografiska indelningen av transportsystemets funktion, höghastighetståg, miljö- och sociala frågor, underhåll samt finansiering. Det har dessutom ytterligare kommentarer om olika detaljer i underlaget.


Förvaltningen föreslår att avge yttrande till Näringsdepartementet i enlighet med landstingsdirektörens förslag.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Beslutet har inga ekonomiska konsekvenser.

Miljökonsekvenser av beslutet

I enlighet med landstingets Miljöpolitiska program 2012-2016 har hänsyn till miljön beaktats och slutsatsen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbedömning i detta ärende.



Toivo Heinsoo
Landstingsdirektör

Näringsdepartementet

Yttrande över inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2018-2029

Stockholms läns landsting har beretts möjlighet att yttra sig över inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2018-2029 (N2015/4305/TIF).

Stockholms läns landsting instämmer i att transportsystemet ska vara robust, tillförlitligt, säkert och fungera för alla. På ett övergripande plan anser Stockholms läns landsting att staten bör ta ett mer samlat grepp om transportinfrastrukturens betydelse, för klimat och miljö samt dess strukturerande verkan. För att utveckla ett effektivt och långsiktigt hållbart transportsystem har Trafikverket identifierat ett antal övergripande utmaningar och vilka insatser som krävs för att möta dem. Stockholms läns landsting delar Trafikverkets bedömning att vi står inför dessa utmaningar och att insatserna är relevanta.

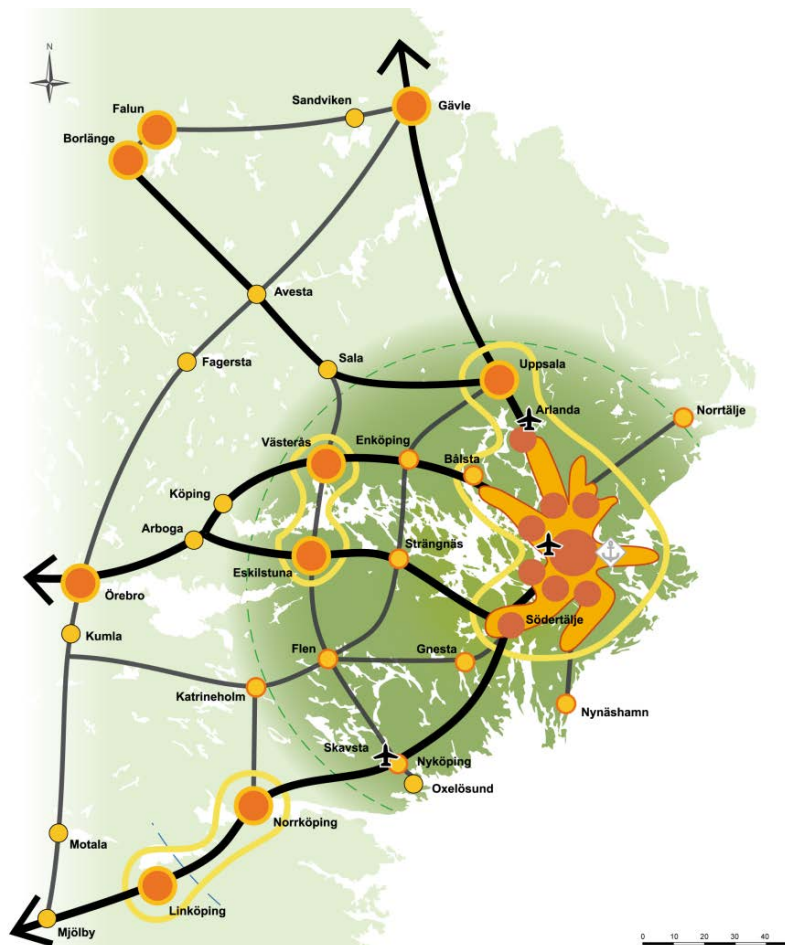
Stockholmsregionen

Stockholms läns landsting vill betona att inriktningsunderlag utöver det nationella transportinfrastruktursystemet behöver stödja utvecklingen av såväl regionala som lokala transportinfrastruktursystem. För att den nationella transportinfrastrukturen ska kunna stödja regionens bostads- och arbetsmarknad samt näringslivets behov behöver den vara väl sammanlänkad med de regionala och lokala transportsystemen. Stockholms läns landsting stödjer också en inriktning som ger en ökad fokusering på åtgärder i tätorter för att underlätta för kollektivtrafik, gång och cykel och som kan minska efterfrågan på biltransporter.

Redovisningen av brister i transportsystemets funktion har geografiskt delats in i tre delar; norra Sverige, mellersta Sverige och södra Sverige. Stockholmsregionen räknas till mellersta Sverige och inriktningsunderlaget anger att förutsättningarna och bristerna gällande transportsystemets funktion skiljer sig markant åt i denna landsdel. Storstadsregionen karaktäriseras av tydliga kapacitetsbrister i systemet medan mer perifera

delar av området ansluter till problembilden för norra Sverige. Stockholms läns landsting anser att inriktningsunderlaget skulle vinna på att lyfta ut förutsättningarna för storstadsregionerna, så som Mälardalsregionen, och redovisa dessa bredvid förutsättningarna för övriga delar av Sverige. På så vis tydliggörs storstadsregionernas speciella förutsättningar och behov.

I arbetet med RUFSS 2010 tog länen i östra Mellansverige (ÖMS) fram en gemensam målbild i form av en rumslig framtidsbild år 2050. Målbilden är tänkt att underlätta en gemensam diskussion om hur marknaderna för arbete, boende, utbildning och företagande kan länkas samman. I det pågående arbetet med en ny regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUFSS 2050, fortsätter dialogen kring arbetet med att utveckla en gemensam syn på den övergripande storregionala rumsliga strukturen. Stockholms läns landsting anser att den gemensamma målbilden för ÖMS bör ligga till grund för Trafikverkets transportinfrastrukturplanering i östra Mellansverige.



Målbild 2050. Utblick östra Mellansverige. Källa: RUFSS 2010

Höghastighetståg

Stockholms läns landsting anser att höghastighetstågen ska ses i ett systemperspektiv. Dels är det i ett sådant perspektiv av betydelse att dessa tåg går till Arlanda och inte slutar vid Stockholms centralstation. Med höghastighetståg till Arlanda skapas ett tillräckligt stort resandeunderlag för att möjliggöra för Arlanda att konkurrera med andra Europeiska storflygplatser, vad gäller antalet direktflyg ut i världen.

Den nedkortade restiden mellan Stockholm och Göteborg är positiv. Det ger tåget en reell chans att konkurrera med flyget på sträckorna Stockholm - Göteborg och Stockholm - Malmö samt att det binder samman flera stora tillväxt- och universitetsregioner som ligger däremellan. Det är viktigt att analysera vad som händer i järnvägsnätet och även vägnätet längs med hela sträckan. Höghastighetsjärnvägen skulle kunna ersätta flyget på de flesta sträckorna inom området. Med en höghastighetjärnväg till Arlanda blir det också påtagligt att det finns ett behov av en flygplatsstrategi.

Med tanke på att kostnaderna för höghastighetstågen beräknas öka jämfört med tidigare bedömningar vill Stockholms läns landsting betona vikten av att det i infrastrukturplaneringen finns utrymme för nödvändiga och omfattande satsningar på den regionala transportinfrastrukturen. Den kraftiga tillväxten i Stockholmsregionen kräver att en satsning på höghastighetståg inte tränger undan dessa behov.

Miljö och sociala frågor

Trafik- och infrastrukturpolitiken bör inriktas på att minska transportbehovet. Det kan exempelvis göras genom att trafik- och infrastrukturpolitiken tätare kopplas samman med bostadspolitik. Bostädernas lokalisering i förhållande till arbetsplatser, centrum och i förhållande till kollektiva färdmedel har stor påverkan på transportefterfrågan. Stockholms läns landsting föreslår att inriktningsunderlaget ännu tydligare beskriver behovet och nyttan av att samplanera bostäder, arbete, transport och samhällsservice.

När det gäller miljömål påverkar infrastrukturen såväl lokala miljöproblem (utsläpp, vibrationer, buller, stadsmiljö, barriäreffekter) som globala miljöproblem (klimatfrågan). Vad gäller sociala mål har infrastrukturen en stark strukturerande påverkan samt ett symbolvärde i sig. Infrastruktur kan också användas i flera olika ekonomiska syften, som att skapa arbetstillfällen och stimulera ekonomin. Vi saknar en social konsekvensanalys.

Det är av yttersta vikt att transportpolitiken och transportinfrastrukturen på nationell nivå förhåller sig till de ambitiösa nationella klimatmål som

staten sätter upp inom andra politikerområden. Om inte detta görs finns risk för att det uppstår systemproblem för regionala och lokala aktörer. Miljöfrågorna och de nationella klimatmålen skulle därför med fördel kunna beskrivas mer ingående. Ett helhetsgrepp om de stora utmaningarna inom klimatområdet önskas. Det beskrivs att klimatförändringarna ökar riskerna för ras, översvämning, bortspolade vägar och skadade brokonstruktioner samt stormfällning som medför problem för elförsörjning och järnväg. Det är bland annat därför som det krävs samverkan mellan berörda parter i allt från planering i tidiga skeden till genomförande och daglig drift.

Underhåll

Att eftersläpande underhåll har sänkt robustheten i systemet är känt, framförallt på järnväg. Vad som inte är lika allmänt känt är att underhållsskulden på vägsidan är minst lika stor, då en stor del av Sveriges Europavägnät har nått sin tekniska livslängd. Detta är en fråga som måste hanteras för att den totala transportinfrastrukturbudgeten inte ska överskridas. Detta är speciellt viktigt då det både på väg och järnväg planeras för både längre och tyngre samt självkörande fordon. En möjlig avlastning av systemet kan vara en överflyttning till sjöfart, framförallt för gods (s 18). Den enskilt viktigaste uppgiften är dock att se till att det finns en aktuell och fungerade statuskontroll av anläggningarna som gör att de insatser som genomförs är rätt i tid, geografi och omfattning. För detta krävs ökad samverkan. Stockholms läns landsting deltar gärna i detta arbete tillsammans de trafikoperatörer som utför SL:s trafik. Tillsammans kan vi finna rätt tid för varje plats att genomföra nödvändiga åtgärder med minsta möjliga trafikala påverkan.

Avgifter och finansiering

Banavgifter på järnvägen styr effektivt trafik från järnväg till bil, speciellt för gods. Detta gäller särskilt om en del så kallade olönsamma banor tas bort. Ett avkortat industrispår kan exempelvis innebära att hela godstransporten flyttas från järnväg till lastbil, då det annars kommer att krävas fler omlastningar. Spåret fram till fabriken gör att godset kommer in i järnvägssystemet och aldrig hamnar på väg. Motsvarande gäller i passagerartrafiken. Det är viktigt att beakta att lokal spårtrafik försörjer stornätet med resenärer. Alternativet är att resenärerna annars belastar vägnätet. Det krävs väl underbyggda analyser av konsekvenser av avkortade spår.

En möjlig finansiering som bör lyftas är medfinansiering. Många exempel har visat att viljan bland företag att bidra är större än vad som hittills antagits från offentligt håll. Detta kan och bör utnyttjas. Frågan kan också

kopplas ihop med framtida kapacitetstilldelning. Medfinansiering bör även kunna diskuteras när det gäller underhåll och vidmakthållande.

Övriga kommentarer

Stockholms läns landsting anser att inriktningsunderlaget skulle vinna på att utveckla de delar som omfattar godstransporter, särskilt förutsättningarna för sjöfarten. Stockholms läns landsting anser att inriktningsunderlaget behöver stödja de infrastrukturåtgärder som kan vara nödvändiga för att stärka sjöfartens ställning i transportsystemet och möjliggöra en överflytt av lastbilstrafik till sjöfart.

Transportinfrastruktursatsningar erbjuder stor potential att påverka resande och transporter på flera plan. Vägtrafikarbetets utveckling riskerar att överskattas i de prognoser som görs i dag då det i modellerna ingår värderingar för vilka trafikslag som föredras. Dessa värderingar är baserade på hur det sett ut historiskt och de både kan och bör förändras om vi ska nå de miljömål som staten satt upp (s. 20). Prognoserna riskerar annars att bli självuppfyllande.

I inriktningsunderlaget identifieras ny teknik som en utmaning för transportsystemet att förhålla sig till. Stockholms läns landsting anser att det är angeläget att inriktningsunderlaget tydligare visar på vilket sätt ny teknik kan bidra till att nå klimatmålen och de transportpolitiska målen. Stockholms läns landsting efterfrågar bland annat en redovisning av potentialen med ny teknik relaterat till kostnader och måluppfyllelse för investeringsobjekt.

Kommentarer till avsnitt 3. Trafikanalyser

En ökning av godstransportarbetet på väg och till sjöss med cirka 60 procent mellan år 2010 och 2030 bedömer vi som en osannolikt kraftig ökning.

Kommentarer till avsnitt 6.4 Effekter och måluppfyllelse

Funktionsmålet tillgänglighet – Kapacitet

För de olika alternativen beskrivs att styrmedel införs för att öka andelen fossilfria drivmedel och energieffektiviteten hos fordonen – här anser Stockholms läns landsting att Trafikverket med fördel även bör lyfta vikten av att öka kollektivtrafikandelen.

Under hänsynsmålet miljö och hälsa avseende inriktning Beslutad politik alternativ 1 står på sidan 67 andra stycket:

”Trafikens negativa påverkan på luftkvalitet minskar, men innebär att miljökvalitetsnormer och miljökvalitetsmål Frisk luft är svåra att nå.”

Skrivningen är motsägelsefull. Det är nog följande som menas: "Trafikens negativa påverkan på luftkvalitet minskar, men den kraftiga ökningen av vägtrafik innebär ändå totalt sett att miljökvalitetsnormer och miljökvalitetsmål Frisk luft är svåra att nå."

Vidare på sidan 68, första stycket står: "Bulleråtgärder innebär ett åtgärdande av höga nivåer, men samtidigt ökar antalet personer utsatta för trafikbuller till följd av inflyttning och ökad trafik."

Stockholms läns landsting ser gärna att Trafikverket förtydligar att bulleråtgärder i befintlig miljö avser såväl utomhus- som inomhusnivåer.

Kommentarer till avsnitt 7.7 Hur påverkas resursbehovet för vidmakthållande i de olika inriktningarna

I avsnittet står att det utreds om möjligheter att köra längre och tyngre tåg. Till det anser Stockholms läns landsting att det bör kopplas mål avseende buller och vibrationer (risk för stomljud och vibrationer – dvs. annan problematik än luftburet buller).

Kommentarer till avsnitt 7.8 Potential inom drift- och underhåll att motverka negativa klimat-, miljö- och hälsoeffekter

Det står att överflyttning från väg till järnväg kan innebära "att vissa typer av negativa effekter på järnväg ökar, såsom buller, vibrationer och djurolyckor." Stockholms läns landsting undrar hur förbättrat underhåll av järnväg och reinvesteringar rimmar med risk för ökade vibrationer och buller? Det skulle nog krävas en mycket stor överflyttning från väg för att de skulle ge negativa effekter men också kopplat till bristande underhåll och eftersatta bullerskyddsåtgärder. Vi föreslår därför att denna mening stryks. Vi saknar under detta avsnitt en beskrivning av Trafikverkets ambition om att utföra bullerskyddsåtgärder för perioden 2018-2029. Det står varken hur mycket medel som avsätts eller vilka målnivåer de kommer att tillämpa.

Sammanfattning

Trafikverket har på regeringens uppdrag tagit fram ett inriktningsunderlag inför infrastrukturplaneringen för perioden 2018–2029.

Den grundläggande styrningen för utvecklingen av transportsystemet är det transportpolitiska målet om samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Transportsystemet ska vara robust, tillförlitligt, säkert och fungera för alla. Nollvisionen är en ledstjärna – ingen ska omkomma eller skadas allvarligt i trafiken. Miljöpåverkan måste minska, vilket kräver långsiktiga åtgärder bland annat för att utveckla ett mer klimatvänligt transportsystem.

Tillgänglighet är grundläggande för den långsiktiga utvecklingen av samhället. Den fysiska infrastrukturen måste finnas på plats, men den räcker inte för att åstadkomma resurseffektiv hållbar utveckling. En utveckling mot de transportpolitiska målen kräver inte bara åtgärder inom själva transportsystemet. Transportsystemet måste förvaltas och utvecklas i samverkan med övrig samhällsplanering, det vill säga hur städer och landsbygd utvecklas och hur mark används för exempelvis bostäder, skolor, kontor, sjukvård, handel och industrier. Det måste ske med utgångspunkt från resenärers och transportköparens behov samt ett aktivt arbete med att utveckla incitament som stöder hållbar utveckling. Det krävs åtgärder inom en mängd områden, det krävs samverkan mellan aktörer och sektorer och det krävs utveckling av de institutionella förutsättningarna för långsiktigt hållbar utveckling.

För att valet av åtgärder ska bli kostnadseffektivt ska fyrstegsprincipen tillämpas. Principen bygger på fyra enkla steg: tänk om, optimera, bygg om, bygg nytt. Alla trafikslag är viktiga var för sig och tillsammans för att vi ska uppnå ett väl fungerande transportsystem. Sverige är beroende av internationella resor och transporter, och det geografiska läget gör att sjöfarten och flygtrafiken spelar en central roll. För en positiv utveckling krävs ett gemensamt engagemang från alla aktörer som påverkar hur transportsystemet utvecklas. Trafikverket har som stor aktör ett ansvar att planera tillsammans med regionala planupprättare och att upphandla och genomföra åtgärder i transportsystemet på ett effektivt, hållbart och socialt ansvarsfullt sätt.

För att utveckla ett effektivt och långsiktigt hållbart transportsystem har Trafikverket identifierat ett antal övergripande utmaningar och vilka insatser som krävs för att möta dem:

- Urbaniseringen innebär skilda förutsättningar i storstad, mellanstora städer och landsbygd, vilket måste beaktas.
 - Förutsättningar för gång, cykel och kollektivtrafik i större städer med omnejd och mellan viktiga målpunkter ska förbättras.
 - Tillgänglighet och robusthet ska säkerställas i mindre orter och på landsbygd där vägen är det enda alternativet.
 - Inrikes flygtrafik ska säkerställa tillgänglighet över långa avstånd, medan järnvägen har stor betydelse för medellånga avstånd.
 - Begränsade anslag innebär tuffa prioriteringar – vilket kan drabba olika delar av landet på olika sätt.

- Att åstadkomma ett robust system kräver åtgärder och prioriteringar.
 - Att upprätthålla funktionaliteten på dagens nivå kräver ökade resurser för drift och underhåll och det bör prioriteras i förhållande till större investeringar.
 - Trimmingsåtgärder kan minska störningskänsligheten och stärka kapaciteten i flaskhalsar.
 - Effektiva och pålitliga logistiska flöden är en viktig förutsättning för näringslivets konkurrenskraft. Åtgärder krävs för att stärka alla trafikslag, inte minst sjöfartens möjligheter för inrikes transporter.
 - Infrastrukturen måste klimatsäkras, för att effekten av extrema vädersituationer, starka vindar och stora vattenflöden ska minska.
- Ny teknik kan ändra behov och krav och skapa nya möjligheter.
 - Effektivare användning av befintlig infrastruktur kan öka kapaciteten eller frigöra ytor till andra ändamål.
 - Ny teknik kräver flexibilitet i planering, styrning och användning – kraven på och behovet av infrastruktur kan snabbt förändras.
 - Nya lösningar ska testas genom utvecklingsinsatser och demoprojekt.
- Utsläppen av växthusgaser från transportsystemet måste minska.
 - Styrmedel krävs för att driva på utvecklingen mot energieffektivare fordon och logistik (val av trafikslag och fyllnadsgrad) samt övergång till förnybar energi.
 - Det är svårt att identifiera infrastrukturåtgärder som har betydande effekter på utsläppen av växthusgaser. Stora infrastrukturinvesteringar löser inte klimatproblemet.
 - Inriktning på drift, underhåll och trimmingsåtgärder som stödjer en hållbar transportförsörjning.

Uppdraget i korthet

Inriktningsunderlaget ska enligt regeringens direktiv omfatta analyser av tre inriktningar som visar hur inriktningen för transportinfrastrukturen bör se ut om trafiken utvecklas enligt Trafikverkets prognos

- med utgångspunkt från hittills beslutad politik
- med hittills beslutade och aviserade åtgärder
- med antagande om ytterligare styrmedel och åtgärder för att kostnadseffektivt minska transportsystemets utsläpp av växthusgaser.

Trafikverket ska också

- redovisa vilken ekonomisk ram som krävs för att vidmakthålla transportsystemets funktionalitet på dagens nivå
- bedöma underhållskostnader för föreslagna nyinvesteringar
- bedöma hur mycket ramen behöver utökas för att även eliminera eftersläpande underhåll.

Efterfrågan på transporter ökar

Trafikverkets prognoser indikerar att efterfrågan på transporter i alla trafikslag ökar betydligt under planperioden. Den fortsatta urbaniseringen medför att stora delar av ökningen av persontransporterna sker i storstadsområdena. Trots detta förväntas bilen även i framtiden dominera persontransporterna om man ser till transportarbetet på totalnivå. Väg och sjöfart fortsätter att dominera de inrikes godstransporterna uttryckt i tonkilometer medan järnvägens andel förväntas sjunka något. De ökande transporterna är ett uttryck för en efterfrågan på förbättrad tillgänglighet i stora delar av samhället, samtidigt som det försvårar en utveckling mot målen för bättre säkerhet, miljö och hälsa. Det innebär också ett ökat resursbehov för vidmakthållande och utveckling av infrastrukturen.

Vidmakthållen funktionalitet kräver ökade resurser för underhåll

Transportsystemet är mycket omfattande och stora resurser krävs för att det ska fungera. Trender som ökande trafik, urbanisering, teknikutveckling och internationalisering samt ökat fokus på klimat och energi förändrar användandet och får effekt på framtida förutsättningar och på de krav som ställs. Att det befintliga systemet och fordonen fungerar väl tillsammans är en förutsättning för att åtgärder för utveckling ska få önskad effekt.

För att vidmakthålla transportsystemets funktionalitet på dagens nivå krävs en ökning av tilldelade medel. Behovet för både väg- och järnvägssystemet är väsentligt högre än ramarna i gällande nationell plan. Detta beror framför allt på att det eftersläpande underhållet i den befintliga infrastrukturen har ökat ytterligare, att behovet nu avser hela systemet utan prioriteringar, att anläggningar tillkommit och att trafiken förväntas öka. För att vidmakthålla funktionaliteten på dagens nivå är det årliga behovet 6–7 miljarder kronor högre än nuvarande anslagsnivå inklusive banavgifter (cirka 22 miljarder kronor).

Om man under planperioden helt skulle eliminera det eftersläpande underhållsbehovet, uppnås en förbättrad funktionalitet liksom en lägre livscykelkostnad. Detta kräver ytterligare resurser i storleksordningen 4–5 miljarder kronor per år, men ger positiva effekter både i form av minskade störningar och långsiktigt lägre underhållskostnader. Det är järnvägen som står för huvuddelen av de högre anspråken.

Trafikverket anser att det finns goda motiv att öka insatserna för underhållet. En eliminering av det eftersläpande underhållet bedöms ge mycket positiva effekter på robusthet och punktlighet. Om anslag inte kan beviljas för eliminering av det eftersläpande underhållet, eller för att vidmakthålla dagens funktionalitet, så menar Trafikverket att en prioritering bör övervägas som framför allt innebär att vidmakthålla och förbättra trafikstarka stråk, men också att sänka standarden för vägar och järnvägar med ringa trafik och låg samhällsnytta. För lågtrafikerade järnvägar kan även avveckling vara en aktuell åtgärd. Det är viktigt att vägunderhållet hålls på en acceptabel nivå även på det lågtrafikerade nätet, där vägen ofta är det enda alternativet.

Trafikverket behöver stabila förutsättningar för att kunna bedriva en effektiv verksamhet. Detta skulle ge Trafikverket bättre affärsmässiga förutsättningar vid upphandling och genomförande av entreprenader. Det ger också ökade möjligheter att hantera trafikstörningar, vilket är särskilt viktigt för större åtgärder på järnväg. Trafikverket har också ett ansvar för att ge en samlad bild över tillståndet i anläggningarna, ta fram en transparent, långsiktig plan för underhåll och redovisa effekter av genomförda åtgärder.

Stora anspråk på investeringar men utrymmet är begränsat

Utrymmet för nya satsningar är begränsat, förutsatt att nuvarande planeringsram för utveckling ska gälla för planperioden och att Trafikverket ska fullfölja alla de åtgärder i gällande nationell plan som bedömts som bundna¹ till och med år 2018 när den nya planperioden inleds. Åtgärder i gällande länsplaner förutsätts kunna genomföras.

Regeringen har aviserat att nya stambanor för höga hastigheter² samt Norrbotniabanan ska byggas. Som förutsättning för arbetet med inriktningsunderlaget har antagits att höghastighetsbanorna, förutom de medel som i gällande nationell plan avsatts till Ostlänken³ och Mölnlycke–Bollebygd⁴, finansieras på annat sätt än inom i direktivet angivna utvecklingsramar, t.ex. genom lån. Lånefinansiering av banorna skulle då möjliggöra att de kan färdigställas till 2035, men innebär i stället stora kostnader för räntor och amorteringar i efterföljande decennier. De senaste prognoserna indikerar att de totala kostnaderna är betydligt högre än vad som tidigare presenterats till följd av förändrat innehåll och omfattning samt att kunskapen om tekniska förutsättningar ökat. Det finns även indikationer på att de samhällsekonomiska nyttorna är högre än de som tidigare redovisats. För närvarande sker kvalitetssäkring och fördjupning av allt material som hänförs till de nya höghastighetsbanorna. Norrbotniabanan förutsätts påbörjas sent under planperioden. Ytterligare analyser krävs också för att bedöma anläggningskostnaderna för de följdinvesteringar på det befintliga järnvägsnätet som diskuteras för att öka tillgängligheten till de nya stationerna längs de nya banorna.

Trafikverket konstaterar att det även i övrigt finns mycket stora anspråk på infrastrukturinvesteringar, speciellt om man jämför med de medel som kommer att finnas tillgängliga. Det innebär att de tidiga stegen i fyrstegsprincipen bör prioriteras för att vi ska kunna möta transportsystemets framtida utmaningar. I stället för nya kostsamma åtgärder blir trimningsåtgärder viktiga för att förbättra tillgänglighet, säkerhet, miljö och hälsa i befintlig infrastruktur. Samtliga trafikslag behövs för att åstadkomma så kostnadseffektiva lösningar som möjligt. Exempelvis kan flyg erbjuda kostnadseffektiva lösningar för långväga resor på sträckor där flödena är små. Sjöfart, inklusive kustsjöfart, har förutsättningar att kunna spela en ännu större roll för godstransporter och vara ett reellt alternativ till långa och omfattande godstransporter på land. För att åstadkomma detta kan både styrmedel och vissa infrastrukturåtgärder i anslutning till hamnarna behövas, men det behövs ökad kunskap om sådana åtgärders potential.

Ny teknik skapar möjligheter men kräver flexibel infrastruktur

Digitaliseringen innebär nya möjligheter och utmaningar för såväl transportsystemet som samhället. Det handlar om helt nya sätt att använda transportsystemet, men också om nya sätt att lösa dagens uppgifter. Ny teknik förändrar resmönster och varutransporter. Information om trafik och infrastruktur kommer att kunna hämtas in på nya sätt och ge bättre förutsättningar för exempelvis trafikinformation och underhållsplanering. Mer omfattande och kvalitativ information kan användas för att planera och styra transportsystemet. Digitaliseringen kan medverka till att skapa nya affärsmodeller för transporttjänster.

¹ Innehåller slutförande av namngivna objekt i gällande nationell plan som pågår och objekt som har en beslutad byggstart före år 2019 samt avtalsbundna objekt, trimningsåtgärder i nivå med gällande nationell plan, ramar för länsplaner i nivå med gällande nationell plan samt räntor och amorteringar

² Järna-Almedal, Jönköping-Malmö

³ Ostlänken nytt dubbelspår Järna-Linköping

⁴ Göteborg-Borås, nytt dubbelspår via Landvetter flygplats (deletapp Mölnlycke-Bollebygd)

Ökad automatisering av vägfordon kan förbättra trafiksäkerheten, minska miljöbelastningen och höja kapaciteten, men det ställer nya krav på fordon, informationssystem och infrastruktur. Trafikverket bedömer att denna utveckling är en aspekt som väsentligt kan ändra planeringsförutsättningarna. Ett argument för automatiska fordon är att de möjliggör att gatutrymmet kan användas betydligt mera effektivt, vilket kan utnyttjas på två sätt: möjliggöra fler bilar eller frigöra gatutrymme för andra ändamål.

Utveckling av nya sätt att energiförsörja och driva fram fordon pågår i hela världen. Det handlar till exempel om elektrifiering, vätgas eller andra former av förnybar energi som också kan användas i mer konventionella fordon.

Det är ofta svårt att bedöma i vilken takt och i vilken grad ny teknik kommer att utvecklas och införas under perioden. Hur framgångsrika olika tekniker blir påverkar de framtida valen av transportlösningar. Det är därför viktigt att ha en flexibilitet i planeringen och inte cementera lösningar där vi redan i dag ser att ny teknik kan ge oss bättre förutsättningar i framtiden. Trafikverket har en viktig roll i att driva på och medverka i att utveckla, testa och införa ny teknik och smarta lösningar.

Trafikverkets bedömning av de tre alternativa inriktningarna

Trafikverket redovisar i enlighet med direktivet tre alternativa inriktningar för framtidens transportsystem. För samtliga inriktningar gäller det att möta de övergripande utmaningarna och skapa möjligheter att möta en urbaniserad värld – både i stad och på landsbygd – och en värld i snabb förändring med flera väntade tekniksprång. Det gäller också att kunna åstadkomma en robust infrastruktur och möta klimatutmaningen. Den förväntade trafikökningen på totalnivå skiljer sig inte nämnvärt mellan de tre inriktningarna. Likheten mellan inriktningarna blir därför stor, även om den tredje inriktningen har större fokus på effektiva styrmedel för minskade utsläpp av växthusgaser. Det är snarare olika ekonomiska ramar som gör skillnad i vad som kan åstadkommas.

För alla tre inriktningar föreslås vilka prioriteringar som bör göras, förutsatt att anslagen för utveckling (investering) ligger på dagens nivå +/-15 procent (motsvarar +/- 42 miljarder kronor). En nivå på ramen för utveckling som motsvarar -15 procent i förhållande till dagens nivå innebär i princip att endast det som är bundet i gällande nationell plan kan genomföras.

Den första inriktningen (beslutad politik) innebär att förutsättningarna i stort sett är desamma som när gällande nationell plan togs fram, och att de övergripande prioriteringar som gjordes då är relevanta även nu. Om totalramen (utveckling plus vidmakthållande) ska hållas konstant anser dock Trafikverket att anslagen för utveckling bör minskas till förmån för ökade anslag för vidmakthållande. Trafikverket förordar också ökade resurser för trimningsåtgärder. Substantiellt utrymme för att genomföra åtgärder som inte är bundna i gällande nationell plan uppstår då endast om ramen för utveckling ökas till 15 procent utöver dagens nivå.

Den andra inriktningen (aviserad politik) utgår från att aviserade åtgärder som vägslitage och ökad bränsleskatt införs samt att åtgärder för att möjliggöra trafik med längre och tyngre tåg och lastbilar genomförs. Vidare ska ett bonus-malus-system för nya vägfordon införas. I aviserade åtgärder ingår även att bygga nya höghastighetsjärnvägar Stockholm-Göteborg/Malmö samt Norrbotniabanan.

Vägslitage- och bränsleskatt har, för de nivåer som analyserats⁵, en marginell inverkan på transportefterfrågan på väg och på fördelningen mellan trafikslagen. Höghastighetsjärnvägarna och Norrbotniabanan antas inte nämnvärt (förutom Ostlänken och Mölnlycke–Bollebygd) belasta utvecklingsanslagen i kommande plan, men medför anspråk på kompletterande investeringar i form av vägar och järnvägar som ansluter till de nya bytespunkterna. Även för att möjliggöra trafik med längre och tyngre fordon krävs infrastrukturåtgärder i både väg- och järnvägssystemet.

Satsningar på underhåll och trimningsåtgärder kommer inte att kunna göras i samma utsträckning som i inriktningen för ”beslutad politik”, förutsatt att totalramarna är desamma.

Den tredje inriktningen (politik för ytterligare minskning av växthusgaser) utgår från att utsläppen av växthusgaser från transportsystemet ska minska genom användning av ytterligare styrmedel och kostnadseffektiva åtgärder. Den helt dominerande delen av utsläppen kommer från vägtrafiken, och det finns en stor potential att med ekonomiska styrmedel och regleringar driva på utvecklingen och användningen av energieffektivare vägfordon och förnybar energi – utan stora samhällsekonomiska kostnader. Detta bedöms kunna ske utan att körkostnaderna ökar, vilket i så fall innebär att utvecklingen av trafikarbetet på väg inte påverkas.

Hur trafikarbetet på väg utvecklas kan dock ha betydelse för hur snabbt utsläppen kan minska. I FFF-utredningen⁶ och Trafikverkets klimatscenario⁷ redovisas potentialer för att kraftigt minska trafikarbetet på väg i förhållande till prognoserna, framför allt genom förtätning av stadskärnor, en kraftig ökning av resandet med lokal kollektivtrafik och en stor ökning av person- och godstransporter på järnväg. Trafikverket har inom ramen för uppdraget låtit ta fram en sammanställning⁸ som belyser olika styrmedels och åtgärders kostnadseffektivitet med avseende på hur de kan påverka utsläppen. Trafikverket konstaterar att det krävs ytterligare analyser för att närmare identifiera utformningen och kostnaden för sådana åtgärder, för att kvantifiera vilken effekt de tillsammans med ytterligare styrmedel kan få på trafikarbetet och för att bedöma den samhällsekonomiska effekten. Trafikverkets uppfattning är dock att stora infrastrukturinvesteringar inte är kostnadseffektiva åtgärder för att minska vägtrafiken och därmed utsläppen av växthusgaser.

Åtgärder i tätorter för att underlätta för kollektivtrafik, gång och cykel kan minska efterfrågan på biltransporter och på andra sätt bidra till långsiktig hållbarhet. Även om förtätning av stadskärnor och finansiering av kollektivtrafik inte ingår i Trafikverkets uppdrag, har Trafikverket en viktig roll i utvecklingen av de regionala och lokala transportsystemen. En ökad fokusering på åtgärder i tätorter för att underlätta för kollektivtrafik, gång och cykel bör inrymmas inom angivna ramar för planperioden. Sådana åtgärder kan ha stor betydelse där de genomförs.

⁵ Analysen har gjorts med årlig höjning av bränsleskatten samt en vägslitageskatt för lastbilar. Bränsleskatten höjs i enlighet med förslaget 44 öre för bensin och 48 öre för diesel följt av en årlig uppräknings med 2 % utöver konsumentprisindex.

⁶ Fossilfrihet på väg, SOU 2013:84

⁷ Trafikverkets Kunskapsunderlag och Klimatscenario för Energieffektivisering och Begränsad klimatpåverkan, TRV 2014:137

⁸ Kostnadseffektiv styrmedelsanvändning, WSP 2015-10-30

Trafikverket bedömer att motiven för ökade resurser till underhåll och trimningsåtgärder kommer att vara lika stora för denna inriktning som för de två andra, och att sådana åtgärder bör prioriteras i förhållande till större investeringar. Stora ansträngningar bör göras för att driva på införandet av mer energieffektiva fordon och alternativa drivmedel.

Följande diagram illustrerar **några alternativ för transportinfrastrukturens utveckling**, där nivån på staplarna i diagrammet svarar mot de ekonomiska ramarna. Vidmakthållande och trimning prioriteras i alla inriktningar framför nya investeringar. Behoven för vidmakthållande illustreras av den gröna stapeln. Den blå stapeln till höger indikerar behovet av medel för höghastighetsbanorna (utöver den kostnad som ligger som bundet i gällande plan). En förutsättning för bedömningarna av hur utvecklingsanslaget bör användas är att medel till vidmakthållande ges i nivå med gällande nationell plan och ett eventuellt utökning görs på bekostnad av medel till utveckling.

