

Enligt sändlista
Remissinstanser

Remiss

Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2022—2033 och 2022—2037

Härmed remitteras på uppdrag av Infrastrukturdepartementet Trafikverkets Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2022—2033 och 2022—2037, rapport 2020:186. Inriktningsunderlaget är upprättat av Trafikverket i enlighet med regeringens direktiv 2020-06-25, Uppdrag om att ta fram inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för en ny planperiod (I2020/01827/TP).

Rapporten publiceras på <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planer-och-beslutsunderlag/inriktningsplanering/>.

Remissvaren ska ha kommit in till Infrastrukturdepartementet **senast den 29 januari 2021**. Svaren bör lämnas i bearbetningsbar form (t.ex. Wordformat) per e-post till i.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till i.nationellplan@regeringskansliet.se. Ange diarienummer I2020/02739 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Remissinstansens namn ska även anges i dokumentnamnet. Remissvaren kan komma att publiceras på regeringens webbplats.



Lena Erixon
Generaldirektör

Sändlista

2030-sekretariatet
Arbetsgivarverket
BIL Sweden
Bilsporförbundet
Botniska korridoren
Boverket
Cykelfrämjandet
DHR: Förbundet för ett samhälle utan rörelsehinder
Ekologiska lantbrukarna
Energimyndigheten
Fackförbundet SEKO
Fackförbundet ST
FMCK Frivilliga motorcykelkåren
Folkhälsomyndigheten
Fossilfritt Sverige
Fotgängarnas förening
Friluftsförbundet
Funktionsrätt Sverige
Fältbiologerna
Föreningen Svenska järnvägsfrämjandet
Föreningen Sveriges järnvägsentreprenörer (FSJ)
Företagarna
Försvarsmakten
Greenpeace
Gröna Bilister
Handelskammaren i Jönköpings län
Handelskammaren i Uppsala län
Handelskammaren Mittsverige
Handelskammaren Mälardalen
Handelskammaren Värmland
Havs- och vattenmyndigheten

Infrasweden KTH (strategisk innovations plattform)

Institutet för framtidsstudier

IQ Samhällsbyggnad

ITS Sweden

Jordbruksverket

Jordens Vänner

Järnhusen

Järnvägshistoriska Riksförbundet

KAK Kungliga automobilklubben

Kemikalieinspektionen

Konjunkturinstitutet

Kungliga Svenska Seglarsällskapet

Kustbevakningen

Lantmännens riksförbund (LRF)

Lantmäteriet

LO

Luftfartsverket

Länsstyrelsen i Blekinge län

Länsstyrelsen i Dalarnas län

Länsstyrelsen i Gotlands län

Länsstyrelsen i Gävleborgs län

Länsstyrelsen i Hallands län

Länsstyrelsen i Jämtlands län

Länsstyrelsen i Jönköpings län

Länsstyrelsen i Kalmar län

Länsstyrelsen i Kronobergs län

Länsstyrelsen i Skåne län

Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen i Södermanlands län

Länsstyrelsen i Uppsala län

Länsstyrelsen i Värmlands län

Länsstyrelsen i Västerbottens län

Länsstyrelsen i Västmanlands län
Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Länsstyrelsen i Örebro län
Länsstyrelsen i Östergötlands län
Maritimt forum
Mellansvenska handelskammaren
MHF - Motormännens Helnykterhetsförbund
Motormännens Riksförbund
Museibanornas Riksorganisation
Myndigheten för delaktighet
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Mälardalsrådet
Nationella godstransportrådet
Naturskyddsföreningen
Naturvårdsverket
Norrbotniabanegruppen
Norrbottens Handelskammare
NTF Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande
Nya ostkustbanan
Näringslivets transportråd
Nätverket för Jämställdhet i transportsektorn
Post- och telestyrelsen
Region Blekinge
Region Dalarna
Region Gotland
Region Gävleborg
Region Halland
Region Jämtland/Härjedalen
Region Jönköpings
Region Kalmar
Region Kronoberg
Region Norrbotten

Region Skåne
Region Stockholm
Region Sörmland
Region Uppsala län
Region Värmland
Region Västerbotten
Region Västernorrland
Region Västmanland
Region Örebro län
Region Östergötland
Rese- och turistnäringen i Sverige
Resenärsforum
Riksantikvarieämbetet
Riksförbundet enskilda vägar (REV)
Rikspolisstyrelsen
SACO
Sametinget
Samhällsbyggarna
Samtrafiken
Sjöfartsverket
Skogsindustrierna
Skogsstyrelsen
Skärgårdens Riksförbund
Statens geotekniska institut
Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI)
Statskontoret
Stockholms handelskammare
Swedavia
Swedtrain
Svemin
Svensk Cykling
Svensk Handel

Svensk kollektivtrafik
Svensk sjöfart
Svensk Turism
Svenska Cykelstäder
Svenska Handelskammarförbundet
Svenska Jägareförbundet
Svenska Kraftnät
Svenska Motorvagnsklubben
Svenska petroleum och biomedel institutet SPBI
Svenska Privatvagnföreningen
Svenska Regionala Flygplatser
svenska samernas riksförbund
Svenska Taxiförbundet
Svenska Teknik & Designföretagen
Svenska Transportarbetareförbundet
Svenska Turistföreningen
Svenskt Flyg
Svenskt Näringsliv
Sveriges Byggindustrier
Sveriges Hamnar
Sveriges kommuner och regioner (SKR)
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)
Sveriges Motorcyklister
Sveriges Riksidrottsförbundet
Sveriges skeppsmäklareförening
Sveriges Åkeriföretag
Sydsvenska Industri & Handelskammaren
Synskadades Riksförbund
TCO
Tillväxtanalys
Tillväxtverket
Trafikanalys

Transportarbetareförbundet

Transportföretagen

Transportstyrelsen

Tullen

Tågföretagen

Tågoperatörerna

VINNOVA

WWF Världsnaturfonden

Västerbottens Handelskammare

Västra Götalandsregionen

Västsvenska Handelskammaren

Östsvenska Handelskammaren

Sammanfattning

Uppdraget

Regeringen gav i juni 2020 Trafikverket i uppdrag att ta fram ett inriktningsunderlag inför den långsiktiga infrastrukturplaneringen. Inriktningsplaneringen utgör det första steget mot en ny nationell plan samt länsplaner och syftar till att ge ett underlag till regeringens infrastrukturproposition.

Trafikverkets uppdrag är att ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Infrastrukturen i hela landet ska utvecklas och förvaltas så att de transportpolitiska målen nås. Att klimatmålen ska nås är en central utgångspunkt för planeringen. Vägledande för inriktningsunderlaget är ett trafikslagsövergripande förhållningssätt, fyrstegsprincipen samt de transportpolitiska principerna.

Inriktningsunderlaget bygger på regeringens och EU:s mål, inriktningar och beslutade strategier och bedömningar av den långsiktiga utvecklingen av en rad omvärldsfaktorer, till exempel ekonomi, demografi och teknisk utveckling.

Inom ramen för arbetet med att ta fram inriktningsunderlaget har samråd skett med regioner och Gotlands kommun som är länsplaneupprättare. Luftfartsverket och Sjöfartsverket har, liksom regionerna, givits möjlighet att inkomma med underlag och hänvisningar till deras underlag återfinns i rapporten.

Befolkningen och ekonomin växer och driver på transportefterfrågan

Från 2017 till 2040 förväntas befolkningen öka med 16 procent, och den reala inkomsten per capita förväntas öka med 41 procent. Det beräknas leda till att resandet per person ökar med cirka 10 procent, vilket tillsammans med befolkningsökningen ger en ökning av persontransportarbetet med 25–30 procent. Under perioden förväntas inrikes varuproduktion samt export och import av varor öka med i storleksordningen 50 procent, vilket leder till att inrikes transportarbete ökar med ungefär lika mycket. Resande och transporter förväntas öka betydligt med alla trafikslag. Relativt sett beräknas järnvägstransporterna öka snabbast, medan vägtrafiken beräknas öka klart mest i absoluta tal eftersom vägtrafiken är så mycket större än övriga trafikslag. Trafikökningen beräknas bli störst i landets befolkningstätaste regioner, men klart större utanför själva tätorterna än inom dem. Trafikutvecklingen och fördelningen på trafikslag påverkas även av styrmedel och infrastrukturåtgärder, men de effekterna är generellt sett mindre än effekterna av omvärldsfaktorerna sett på totalnivå.

Prognoserna för trafikutvecklingen är behäftade med osäkerheter av olika slag, bland annat eftersom omvärldsvariabler som framtida befolkning och ekonomisk utveckling är osäkra. Även teknikutvecklingen är en osäker faktor. Den förväntas leda till mer kostnads- och energieffektiva, tillgängliga transportlösningar med mindre miljöpåverkan, vilket ytterligare kan driva på transportefterfrågan. Samtidigt kan framför allt digitaliseringen leda till en minskad efterfrågan på vissa typer av transporter. Teknikutvecklingens samlade effekt på transportefterfrågan är därför osäker. Det är också osäkert vilka effekter covid-19-pandemin ger på framtida efterfrågan på och utbud av transporter.

Trafikverket har genomfört känslighetsanalyser, där de viktigaste osäkerhetsfaktorerna har kvantifierats så att troliga spann för trafikutvecklingen har kunnat beräknas.

Känslighetsanalyserna ger ett osäkerhetsintervall på omkring 20–40 procents ökning av personbilsresandet till 2040, och omkring 35–60 procents ökning av tågresandet. De största osäkerhetskällorna i prognoserna är befolkningsutvecklingen och den ekonomiska utvecklingen.

Även om trafikutvecklingen är osäker i olika avseenden bedömer Trafikverket att slutsatserna och rekommendationerna i inriktningsunderlaget är robusta för dessa osäkerheter. Det beror framför allt på att såväl behovet av drift- och underhållsmedel som rangordningen av åtgärder och investeringar inte påverkas i särskilt hög grad av variationer i trafikutvecklingen.

Klimatmålen kan nås med omfattande elektrifiering, ökad andel biodrivmedel och högre bränslepriser

Transportsektorns klimatmål är att utsläppen från inrikes transporter (exklusive flyg) år 2030 ska vara 70 procent lägre än år 2010, och vara i princip noll år 2045. I uppdraget att ta fram inriktningsunderlaget anges att planeringen ska utgå från förutsättningar som gör att målen nås på ett kostnadseffektivt och hållbart sätt, samt med hänsyn till andra transportpolitiska mål och principer.

Trafikverkets analyser visar att det är kostnadseffektivt att nå klimatmålen genom en kombination av omfattande elektrifiering, högre andel förnybara drivmedel och högre bränslepriser. Det betyder att komponenter från alla tre faktorerna fordon, drivmedel och ett transporteffektivt samhälle ingår.

För att nå en fossilfri transportsektor är en omfattande elektrifiering nödvändig. Elektrifiering tar dock tid, även om utvecklingen av laddbara fordon nu går snabbt, eftersom fordonsflottan omsätts relativt långsamt. För att eldrivna fordon ska kunna få en dominerande marknadsposition krävs omfattande utbyggnad av laddinfrastruktur i närtid. Flera skäl talar för att det offentliga bör ta ett aktivt ansvar för att initiera och koordinera denna utbyggnad, i samverkan med kommersiella aktörer.

Eftersom elektrifieringen tar tid krävs också ökad användning av biodrivmedel. Trafikverkets beräkningar visar att det krävs omkring 70 procent mer biodrivmedel än i dag för att nå klimatmålet för år 2030, vilket motsvarar att 55 procent av de fossila drivmedlen ersätts av biodrivmedel (idag är det 21 procent). Det är samma nivå som i regeringens nyligen aviserade förslag om höjd reduktionsplikt. I takt med ökad elektrifiering minskar sedan den nödvändiga volymen biodrivmedel, för att år 2040 vara nere på ungefär dagens volym. Att öka den svenska konsumtionen av biodrivmedel så mycket på relativt kort tid är dock inte problemfritt, eftersom det finns frågetecken om hur mycket biodrivmedel som kan produceras på ett hållbart sätt. Om man antar att den svenska transportsektorns konsumtion av biodrivmedel inte får vara högre än i dag nås klimatmålet för 2030 först 2035, antaget samma förutsättningar i övrigt. För att kunna nå 2030-målet i tid med en sådan begränsning av biodrivmedelsvolymen skulle den bränsledrivna trafiken behöva minska med ungefär en tredjedel, givet samma förutsättningar i övrigt. Det skulle kräva en extremt kraftig ökning av bränslepriset jämfört med dagens prisnivå, kanske omkring en fyrdubbling. Den centrala frågeställningen för biodrivmedel är utbudssidan och Trafikverket föreslår därför att regeringen ser till att en strategi tas fram för användning och produktion av biodrivmedel.

I Trafikverkets prognoser för trafikutvecklingen antas också att vägtrafikökningen dämpas genom högre bränslepriser. Till år 2040 antas bränslepriserna nästan ha fördubblats

jämfört med i dag, vilket beräknas minska den bränsle drivna trafiken med omkring 20 procent jämfört med oförändrade bränslepriser.

Högre bränslepriser påverkar olika grupper i olika hög grad. I dagsläget betalar de flesta inkomstgrupper ungefär samma andel av sin inkomst i bränsleskatter. Det finns dock stora skillnader mellan stad och landsbygd; landsbygdsbor betalar ungefär dubbelt så mycket som storstadsbor. I takt med att nya bilar i allt högre grad är elektrifierade kommer skillnaderna mellan olika grupper att öka: låginkomsttagares bränsleskatteutgifter kommer sannolikt att öka jämfört med höginkomsttagares, och landsbygdsbors bränsleskatteutgifter kommer att öka jämfört med storstadsbor, eftersom höginkomsttagare och storstadsbor generellt kör nyare bilar. För att skapa acceptans för dessa styrmedel kan det behövas åtgärder som kompenserar för den minskade tillgängligheten. Sådana kompensatoriska åtgärder kan utformas på olika sätt, och måste inte nödvändigtvis begränsas till transportsystemet. Medan personbilstrafiken i huvudsak bör vara elektrifierad inom ett par decennier, kommer elektrifieringen av den tunga trafiken troligen ta längre tid. Det betyder att bränslekostnadshöjningarna drabbar den tunga trafiken hårdare än personbilstrafiken, vilket kan vara ett problem för näringslivets konkurrenskraft.

Satsningar på förbättrade alternativ till vägtransporter skapar ofta stora nyttor genom att bidra till flera transportpolitiska mål. Kollektivtrafik, gång och cykel är ofta yt-, kostnads- och miljöeffektiva sätt att skapa hög tillgänglighet, i synnerhet i tätastadsmiljöer, och järnvägstransporter är överlägsna för många res- och transportbehov. Dessutom innebär god tillgänglighet med andra färdmedel än bil att även medborgare utan tillgång till bil kan åtnjuta hög tillgänglighet. Det är viktigt inte minst för barn.

Förbättrade alternativ kan dock bara i blygsam utsträckning bidra till att minska transportsektorns klimatutsläpp. Det beror framför allt på att vägtrafiken är så mycket större än de andra trafikslagen. Det innebär att även en stor relativ ökning av ett annat trafikslag motsvarar en liten relativ minskning av vägtrafiken. Dessutom är överflyttningseffekter oftast relativt små. När transportvolymen ökar till följd av en förbättring består huvuddelen av ökningen vanligen av nygenererade transporter, inte av överflyttning från andra trafikslag.

Underhållsbehoven ökar på både väg och järnväg

Regeringen och riksdagen ökade ramen för den befintliga nationella planen för transportsystemet med 100 miljarder kronor jämfört med den föregående planen. Av dessa avser 59 miljarder investeringar, 11 miljarder vägunderhåll och 30 miljarder järnvägsunderhåll. Ökade medel till underhåll har bland annat möjliggjort viktiga satsningar på prioriterade transportflöden, till exempel på Södra stambanan och Västra stambanan.

Behoven av medel för att upprätthålla dagens funktionalitet i termer av hastighet, bärighet och kapacitet, och återta eftersatt underhåll på väg och järnväg, överstiger de befintliga ramarna. På vägsidan går nedbrytningen allt snabbare, och både det låg- och högtrafikerade vägnätet försämras successivt. Sammantaget leder detta till en successiv standardsänkning av både väg- och järnvägsnäten. Det kan medföra längre res- och transporttider och förseningar.

Anledningarna till de ökade behoven är flera. Både väg- och järnvägsanläggningen är ålderstigna. 63 procent av det statliga vägnätet är byggt före år 1970, och det är dimensionerat för den trafik som var aktuell då. Sedan dess har både mindre och större underhållsinsatser genomförts på många håll, men det har inte varit tillräckligt. När det gäller de äldre delarna av vägnätet märks detta framför allt genom att vägkroppar och

vägtrummor redan till stor del är uttjänta. Dessutom har trafiken ökat och transporterna har blivit tyngre. Från år 1990 till år 2015 ökade trafiken med 26 procent. Detta har skapat ett ökat underhållsbehov på vägarna.

Anläggningarnas massa har också ökat. Samtidigt som nya och mer komplexa anläggningar förbättrar möjligheten att hantera störningar, skapas ett ökat underhållsbehov. Vidare har vägar och tunnlar som nu byggs och planeras ofta mer tekniskt avancerade system. Det handlar till exempel om system för automatiserad trafikledning och trafikövervakning, brandsäkerhet och ventilation för bättre luftkvalitet. Det gör i sin tur att anläggningen kostar mer att underhålla.

Det är mest effektivt att först vårda det vi har

Vartefter en anläggnings skick försämras blir den dyrare att återställa. Långsiktigt är det billigare att förebygga problem än att ta hand om akuta problem när de uppstår. Därmed undviker man kapitalförstöring och på sikt mycket höga reinvesteringskostnader. Regeringen har också betonat vikten av att effektivisera och optimera användningen av existerande infrastruktur i uppdraget att ta fram inriktningsunderlaget.

Även om stora infrastrukturinvesteringar kommer att färdigställas det kommande decenniet så är det ett relativt litet tillskott jämfört med all den infrastruktur som redan finns. Det mest avgörande för transportsystemets funktion är därför att utnyttja och förvalta den existerande infrastrukturen på ett effektivt sätt.

Trafikverket menar att vidmakthållande av befintlig infrastruktur ska ha mycket hög prioritet, vilket genomsyrar förslagen till fördelning av planeringsramen i samtliga redovisade inriktningar. Analyser visar att det skulle vara samhällsekonomiskt lönsamt att satsa mer resurser på vidmakthållande än vad som görs i den nuvarande planen. Utifrån givna ekonomiska ramar bedömer Trafikverket att nyttan med att upprätthålla den nuvarande funktionaliteten i infrastrukturen är större än att göra nya investeringar.

Infrastrukturplanering är bara en del av transportplaneringen

Den fysiska infrastrukturen är bara en del av transportsystemet. Transportsystemet utgörs också av de transporttjänster som olika aktörer tillhandahåller, av fordonen och bränslena som används av resenärer och transportörer, av digital infrastruktur och digitala tjänster och av offentliga styrmedel som skatter, regleringar och lagstiftning. För att få ett transportsystem som är effektivt inom ramen för ett hållbart samhälle är den fysiska infrastrukturen bara en pusselbit bland många. Det är därför viktigt att utnyttja och förvalta den existerande infrastrukturen effektivt. Väl utformad prissättning, information, trafikering, trafikstyrning, hantering av trafikstörningar och smärre trimningar kan ofta skapa stora positiva tillgänglighets-, miljö- och trafiksäkerhetseffekter på relativt kort tid och till relativt låg kostnad. Detta är grunden för den så kallade fyrstegsprincipen.

Infrastrukturplaneringen är därför bara en del av en bredare "transportplanering", som integrerar utveckling av den fysiska infrastrukturen med till exempel utveckling av prissättning och regleringar, digitala infrastrukturer och tjänster, lagstiftning och organisationsformer. Detta angreppssätt är nödvändigt för en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning.

Ett särskilt kapitel i denna rapport ägnas därför åt ett relativt stort antal exempel på andra åtgärder än traditionell fysisk infrastruktur som har god potential att öka transportsystemets effektivitet och hållbarhet. De flesta är så kallade steg 1- och steg 2-åtgärder. Somliga är lovande och bör utredas vidare. Andra är mogna för genomförande,

men ligger utanför Trafikverkets rådighet och syftar på andra åtgärder än fysisk infrastruktur.

Hårda prioriteringar krävs i fördelningen av ekonomiska ramar

Trafikverket ska analysera och redovisa ett förslag till fördelning av den ekonomiska planeringsramen för en tolv- respektive sextonårig planperiod, båda med start 2022. Förslagen till fördelning ska uppgå till 622,5 miljarder kronor för 12 år och 830 miljarder kronor för 16 år, och de ska redovisa hur inriktningarna förändras om ramarna ökas respektive minskas med 20 procent. I det följande används begreppen *-20 procent*, *0 procent* samt *+20 procent* för de olika nivåerna, samt *12 år* respektive *16 år* för de två planperioderna.

Regeringen har i uppdraget att ta fram inriktningsunderlaget hänvisat till att den gällande nationella planen för transportsystemet 2018–2029¹ ska fullföljas, och att nya stambanor för höghastighetståg ska färdigställas i den takt som ekonomin tillåter. Regeringen anger också att Trafikverket ska redovisa vilka resurser för vidmakthållande som är nödvändiga för att upprätthålla dagens funktionalitet och återta eftersatt underhåll.

Trafikverket kan konstatera att de resurser som krävs för att genomföra namngivna investeringsåtgärder i enlighet med den gällande nationella planen tillsammans med de resurser för vidmakthållande som krävs för att upprätthålla dagens funktionalitet, till exempel när det gäller hastighet, bärighet och kapacitet, inte kommer att rymmas inom de totala ekonomiska ramar som anges, förutom möjligen inom den högsta ramnivån (996 miljarder kronor) som avser en sextonårig planperiod. Och då kommer det ändå inte att finnas utrymme för några nya investeringar utöver de som finns i den gällande planen. Detta beror på att de årliga anslagsbehoven för vidmakthållande överstiger planeringsramsnivån i den gällande planen, men också på att kostnaderna för namngivna objekt har ökat. Att kostnaderna har ökat beror på att objekten till stor del kräver finansiering efter planperiodens slut och på att kostnaderna för att färdigställa dem har ökat jämfört med vad som gällde då planen fastställdes.

Kostnadsindex för investeringar och underhåll av transportinfrastruktur har under de senaste tio åren ökat betydligt mer än konsumentprisindex. Givet ramarna i den gällande planen och den uppräknade av anslagen som ungefär motsvarar konsumentprisindex (NPI/KPI-KS), har det reella utrymmet för infrastrukturåtgärder minskat. Om skillnaden i kostnadsutveckling skulle bestå under planperioden 2022–2033 givet en ram på 622,5 miljarder kronor i 2017 års priser, skulle det kunna innebära en urholkning av ramen med i storleksordningen 50 miljarder kronor. För att resurserna ska ge större nytta arbetar Trafikverket med att utveckla produktivitet och innovation inom branschen.

Trafikverket har valt att även redovisa inriktningar där det förutsätts att nya stambanor i sin helhet finansieras på annat sätt eller senareläggs. De tre inledande etapperna av nya stambanor som finns i den gällande planen belastar planperioden på 12 år med 71 miljarder kronor och planperioden på 16 år med 95 miljarder kronor. För inriktningen -20 procent redovisas enbart ett alternativ där stambanorna inte ingår.

¹ Nationell trafikslagsövergripande plan för transportinfrastrukturen för perioden 2018-2029, se <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2018/06/faststallelse-av-nationell-trafikslagsovergripande-plan-for-transportinfrastrukturen-for-perioden-2018-2029/>

Det innebär att Trafikverket redovisar tänkbara inriktningar för följande tio alternativ:

- -20 procent, 12 och 16 år, utan några delar av nya stambanor
- 0 procent, 12 och 16 år, med och utan delar av nya stambanor
- +20 procent, 12 och 16 år, med och utan delar av nya stambanor.

Utgångspunkter för prioriteringarna

De gemensamma förutsättningarna för de olika inriktningarna redovisas i det följande.

- Att kunna vidmakthålla anläggningen så att dagens funktionalitet kan upprätthållas har mycket hög prioritet. Det är ett kostnadseffektivt sätt att upprätthålla en god tillgänglighet för både personer och näringsliv, och det förebygger en nedbrytning av infrastrukturen som kan orsaka ännu högre kostnader på sikt. Tillräckliga medel till vidmakthållande har också positiva geografiska fördelningseffekter, eftersom det upprätthåller tillgängligheten i hela landet. Dessutom är det en viktig förutsättning för att skapa redundans i transportsystemet vid kriser och störningar.
- Lägsta nivån för namngivna investeringar på väg och järnväg är att kunna genomföra de som pågår² (dock räknas inte Ostlänken med i alternativen utan stambanor). Ytterligare namngivna (bundna³ och ej bundna⁴) investeringar, utöver de pågående, prioriteras först när det finns tillräckliga resurser för vidmakthållande och övriga högt prioriterade behov (se nedan). Kostnadseffektiva åtgärder för ökad kapacitet på järnväg och ökad trafiksäkerhet på väg bör då prioriteras. Kombinationen av åtgärder har stor betydelse för de effekter och måluppfyllelse som kan åstadkommas inom givna ramar.
- Sjöfartsåtgärder i den gällande nationella planen bedöms vara både angelägna och lönsamma och ingår i sin helhet i alla inriktningar. Dessa investeringar skapar framför allt nytta för godstransporterna genom sänkta transportkostnader och ökad kapacitet, och de stärker därför näringslivets konkurrenskraft.
- Trimnings- och miljöåtgärder (<100 miljoner kronor) bedöms vara viktiga för Trafikverkets förmåga att förbättra transportsystemet på ett flexibelt och kostnadseffektivt sätt. Sådana åtgärder ska så långt som möjligt inte understiga nivåerna i den gällande nationella planen, utan de ska helst öka. Trimningsåtgärder har ofta en hög kostnadseffektivitet eftersom de gör att befintlig infrastruktur kan utnyttjas bättre och få högre kapacitet och robusthet. Detta skapar positiva effekter för både person- och godstransporter i hela landet. Vissa trimningsåtgärder syftar till att förbättra för cykel-, gång- och kollektivtrafiken. Det bidrar till ökad aktiv mobilitet vilket har positiva hälsoeffekter. Även många stora och små effektiva trafiksäkerhetsåtgärder ingår. Riktade miljöåtgärder handlar bland annat om

² Med Pågående avses objekt där kontrakt tecknats med entreprenör (utförarentreprenad/totalentreprenad). För totalentreprenader inkluderas även entreprenörens arbete med att ta fram bygghandling. Den fysiska byggstarten, när produktionen påbörjas kan ske senare. Om objektet innehåller flera åtgärder anses objekt vara byggstartat när den första åtgärden startat. (Gäller inte mindre förberedande arbeten i form av t.ex. ledningsflyttningar).

³ Med Bundna avses objekt som antingen har byggstartsbeslut men inte är pågående eller objekt som ingår i Trafikverkets senaste byggstartsrapportering för byggstart 2021-2023 och beräknas få regeringsbeslut mot slutet av år 2020. Dessutom ingår objekt i befintlig plan vars genomförande bedömts bundet av finansiering- och samverkansavtal framtagna enligt Trafikverkets rutiner vad gäller exempelvis transportpolitisk måluppfyllelse och ansvarsfördelning mellan staten och andra aktörer. För namngivna investeringar med medfinansiering i nationell plan ska riksdagen godkänna finansieringsformen i samband med behandlingen av budgetpropositionen.

⁴ Med ej bundna avses övriga namngivna objekt som ingår i gällande plan.

åtgärder för biologisk mångfald, kulturmiljö, minskat buller och skydd av vatten. De är nödvändiga för att kunna nå flera av miljömålen.

- Trafikverket har identifierat ökade behov för informationssäkerhet, robusthet och krisberedskap, vilket innebär en ny högt prioriterad post i förhållande till den gällande nationella planen på knappt 1 miljard kronor per år.
- Trafikverket har i samtliga inriktningar tagit höjd för det planerade införandet av ERTMS, vilket innebär ökade kostnader jämfört med den gällande nationella planen. ERTMS är en nödvändig investering för att ersätta dagens föråldrade signalsystem. I samtliga inriktningar ingår också ett antal andra för järnvägen nödvändiga pågående uppgraderingar och moderniseringar, som till exempel förbättrad kraftförsörjning och nytt trafikledningssystem.
- Trafikverket bedömer att länsplanerna bör vara fortsatt prioriterade, eftersom det finns stora behov inom den del av transportsystemet som länsplaneupprättarna ansvarar för. Det handlar till exempel om åtgärder för ökad trafiksäkerhet, gång, cykel och kollektivtrafik och statlig medfinansiering till kommunala infrastrukturåtgärder. Årliga anslag för länsplanerna⁵ utgår från dagens nivå och ökar respektive minskar med 20 procent proportionellt mot den totala planeringsramen.
- Genom stadsmiljöavtalen samverkar Trafikverket och kommunerna om förbättringar av innovativa och yteffektiva förbättringar i städernas transportsystem. Eftersom både kommuner och Trafikverket gemensamt prioriterar mellan projekt är sannolikheten hög att kostnadseffektiva åtgärder väljs, även om Trafikverket ännu inte har underlag för att bedöma den samlade kostnadseffektiviteten i stadsmiljöavtalen. För att uppnå de effekter på kommunernas planering som är avsikten med stadsmiljöavtalen, är det viktigt att satsningen är långsiktig. Stadsmiljöavtalen ingår därför i alla inriktningar i nivå med den gällande planen, och de ökar respektive minskar med 20 procent proportionellt mot den totala planeringsramen.
- Årliga resurser för forskning och innovation, planering, stöd och myndighetsutövning föreslås uppgå minst till dagens nivåer. Kostnader för räntor, återbetalning av lån och bidrag bestäms av ingångna avtal och kan inte påverkas.

Förslag på inriktningar

Inriktningarna kan kortfattat beskrivas så här:

Inriktning ramnivå -20 procent

12 år (498 miljarder kronor): Det finns inget utrymme för några delar av de nya stambanorna. Det finns inte heller något utrymme för nya namngivna åtgärder, utan enbart för pågående namngivna åtgärder. Vidmakthållandet har något högre nivå än i gällande nationell plan men långt från att kunna upprätthålla dagens funktionalitet. Det finns inga resurser för en satsning på höjd bärighet på väg till bärighetsklass fyra (BK4). De årliga anslagen för trimning, miljö, stadsmiljöavtal och regionala planer minskar.

16 år (664 miljarder kr). Det årliga anslaget för vidmakthållande är något högre. I övrigt gäller samma som för planperioden 12 år.

⁵ Trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur

Inriktning ramnivå 0 procent med delar av nya stambanor

12 år (622,5 miljarder kronor): Det finns ett visst utrymme för de inledande etapperna av nya stambanor, men inte tillräckligt för den utbyggnadstakt som förutsätts i gällande nationell plan. Det finns inget utrymme för nya namngivna åtgärder, utan enbart för pågående namngivna åtgärder. Vidmakthållandet har en något lägre nivå (cirka 93 procent) än vad som krävs för att upprätthålla dagens funktionalitet. Det finns utrymme för BK4 enligt gällande nationell plan. Anslagen för trimning, miljö och stadsmiljöavtal minskar.

16 år (830 miljarder kronor): Utrymmet för nya stambanor är marginellt större än för alternativet 0 procent 12 år. Pågående och en del av de bundna namngivna åtgärderna kan genomföras inom planperioden. Vidmakthållandet har något lägre nivå (cirka 97 procent) än vad som krävs för att upprätthålla dagens funktionalitet. Det finns större utrymme för BK4 än i alternativet 12 år. I övrigt gäller samma som för planperioden 12 år.

Inriktning ramnivå 0 procent utan nya stambanor

12 år (622,5 miljarder kronor): Det finns inget utrymme för nya stambanor. Det finns inte heller utrymme för nya namngivna åtgärder, men pågående och en del bundna namngivna åtgärder kan genomföras inom planperioden. Vidmakthållandet är tillräckligt för att upprätthålla dagens funktionalitet. Det finns resurser för BK4, men de täcker inte hela behovet. De årliga anslagen för trimning, miljö, stadsmiljöavtal och regionala planer är som i gällande nationell plan.

16 år (830 miljarder kronor): Pågående, bundna och en mindre del av de ej bundna namngivna åtgärderna kan genomföras. I övrigt gäller samma som för planperioden 12 år.

Inriktning ramnivå +20 procent med delar av nya stambanor

12 år (747 miljarder kronor): Det finns utrymme för de inledande etapperna av nya stambanor, med den utbyggnadstakt som förutsätts i gällande nationell plan. Det finns inget utrymme för nya namngivna åtgärder, men övriga pågående, bundna och en del av de ej bundna namngivna åtgärderna kan genomföras inom planperioden. Vidmakthållandet är tillräckligt för att upprätthålla dagens funktionalitet. BK4 kan införas fullt ut. De årliga anslagen för trimning, miljö, stadsmiljöavtal och regionala planer ökar.

16 år (996 miljarder kronor): Alla pågående, bundna och ej bundna namngivna åtgärder i gällande nationell plan kan genomföras inom planperioden. I övrigt gäller samma som för planperioden 12 år.

Inriktning ramnivå +20 procent utan nya stambanor

12 år (747 miljarder kronor): Det finns inget utrymme för nya stambanor. Nya namngivna åtgärder för 23 miljarder kronor kan genomföras. Även alla övriga pågående, bundna och ej bundna namngivna åtgärder kan genomföras. Vidmakthållandet är tillräckligt för att upprätthålla dagens funktionalitet. BK4 kan införas fullt ut. 13 miljarder kronor kan användas för att återta eftersatt underhåll (totalt behov 66 miljarder). De årliga anslagen för trimning, miljö, stadsmiljöavtal och regionala planer ökar.

16 år (996 miljarder kronor): Nya namngivna åtgärder för 58 miljarder kronor kan genomföras. 15 miljarder kronor kan användas för eftersatt underhåll. I övrigt gäller samma som för planperioden 12 år.

Trafikutvecklingen påverkar inte prioriteringarna nämnvärt

I Trafikverkets basprognos ökar persontransportarbetet från 2017 till 2040 med 28 procent och godstransportarbetet med 51 procent. Persontransporterna med bil fortsätter att dominera och ökar med 27 procent.

Trafikverket bedömer att en lägre tillväxttakt för vägtrafiken än den som prognoserna visar inte motiverar några större förändringar av anslagsfördelningen i de redovisade inriktningarna. Järnvägsinvesteringarna dominerar redan utrymmet för namngivna åtgärder och flertalet av väginvesteringarna motiveras inte av ökad vägtrafik utan av att de ökar trafiksäkerheten eller förkortar restiderna. Om vägtrafiken inte fortsätter öka blir väginvesteringar generellt sett mindre lönsamma och järnvägsinvesteringar generellt sett något mer lönsamma. Det påverkar dock inte det faktum att vägobjekten i den gällande nationella planen generellt sett är mer samhällsekonomiskt lönsamma än järnvägsobjekten.

Det redovisade behovet av resurser för vidmakthållande bedöms inte heller påverkas väsentligt av en annan trafikutveckling. Det beror dels på att en stor del av underhållsbehoven är oberoende av trafiktillväxten, dels på att trafikutvecklingen de närmaste åren inte skiljer så mycket åt mellan prognoserna.

En precisering av behoven för vidmakthållande samt en närmare analys av vilka namngivna åtgärder som bör lyftas fram, senareläggas eller tas bort kan göras inom ramen för kommande planrevidering.

Trafikverkets samlade bedömningar av inriktningarna

Hållbarhetsmålen gäller för hela samhället och transportsystemet i stort. För att nå dem krävs att alla delar av transportsystemet samverkar. Det gäller för alla hållbarhetsmål. Klimatmålet kan nås främst genom en ökad elektrifiering, förnybara drivmedel och styrmedel som dämpar trafiktillväxten. Infrastrukturen är en del i omställningen till ett hållbart samhälle. För vissa mål som till exempel tillgänglighet, trafiksäkerhet och buller, har utvecklingen av infrastrukturen särskilt stor betydelse.

Den angivna ramen på 622,5 miljarder kronor räcker inte för att genomföra samtliga objekt i den gällande planen, givet planens anslag till underhåll och andra områden. Det beror dels på att flera objekt i gällande plan till stor del kräver finansiering efter nuvarande planperiods slut, och dels på att kostnaderna för att färdigställa dem har ökat jämfört med vad som gällde då planen fastställdes. Samtidigt räcker inte medlen i den gällande planen för att upprätthålla funktionaliteten i befintlig infrastruktur, så för att kunna upprätthålla funktionaliteten behöver medel omfördelas från investeringar till vidmakthållande jämfört med gällande plan. Sammantaget innebär detta att en del av investeringarna i gällande plan måste utgå, skjutas på framtiden eller finansieras på annat sätt i de flesta inriktningar.

I inriktningen *o procent med delar av nya stambanor* genomförs endast pågående järnvägs- och väginvesteringar, ERTMS samt sjöfartsinvesteringarna i den gällande planen. Alla övriga investeringar skjuts på framtiden. Medlen till vidmakthållande räcker inte för att fullt ut upprätthålla funktionaliteten på befintliga vägar och järnvägar. Därigenom räcker resurserna till drygt hälften av kostnaden för de tre stambaneetapperna som finns i gällande plan (53 av 95 miljarder kronor).

I inriktningen *o procent utan nya stambanor* utgår medlen till de stambaneetapper som finns i den gällande planen. Därmed frigörs resurser så att funktionaliteten i den befintliga infrastrukturen kan upprätthållas och en del av de bundna övriga investeringarna i den gällande planen kan genomföras. Fyra femtedelar av investeringsmedlen används till

järnvägsinvesteringar, framför allt kapacitetsökningar men även nödvändiga systeminvesteringar som ERTMS. De positiva effekterna av de tillkommande investeringarna består till ungefär hälften av tillgänglighetsvinster för personresor, till en fjärdedel av sänkta transportkostnader för godstransporter och till en fjärdedel av trafiksäkerhetsvinster. Till den högre måluppfyllelsen bidrar också att anslagen till ökad bärighet (BK4) ökar. De åtgärder som kan genomföras istället för de nya stambanorna innebär betydligt större samhällsekonomiska nyttor. Sammantaget ökar de samhällsekonomiska nyttorna med över 100 miljarder kronor utan att kostnaderna ökar. Trimnings- och miljöåtgärder bidrar till ökad måluppfyllelse utöver vad som uttrycks i den beräknade samhällsekonomiska nyttan. Trafikverket konstaterar att denna inriktning därför ger en bättre samhällsekonomisk nytta än inriktningen *0 procent med delar av nya stambanor*.

I inriktningen *+20 procent med delar av nya stambanor* räcker medlen till ungefär tre fjärdedelar av de nya stambaneetapperna (71 av 95 miljarder kronor). Funktionaliteten i befintlig infrastruktur kan upprätthållas. Den höjda ramen innebär att en större del av investeringarna i den gällande planen kan genomföras, och att mer medel kan anslås till bärighets-, trimnings- och miljöåtgärder. Det bedöms skapa betydande samhällsnyttor. Fortfarande saknas dock utrymme för omkring en femtedel av övriga namngivna investeringar i den gällande planen. Den samhällsekonomiska nyttan för de tillkommande åtgärderna jämfört med inriktningen *0 procent med delar av nya stambanor* beräknas bli betydligt högre än den samhällsekonomiska kostnaden för att öka ramen med 125 miljarder kronor. Nettonyttan ökar med mer än 155 miljarder kronor jämfört med inriktningen *0 procent med delar av nya stambanor*, och med omkring 40 miljarder jämfört med inriktningen *0 procent utan stambanor*. Att nettonyttan i det senare fallet ökar mindre än höjningen av ramen betyder att den samhällsekonomiska effektiviteten (nettonytta per satsad krona) är lägre. Det beror på att de negativa nettoeffekterna från stambaneetapperna inte fullt ut kompenseras av de positiva nettoeffekterna av mer medel till andra investeringar och bärighets-, trimnings- och miljöåtgärder. Trafikverket konstaterar att denna inriktning ger högre nettonytta och högre samhällsekonomisk effektivitet än inriktningen *0 procent med delar av nya stambanor*. Jämfört med inriktningen *0 procent utan nya stambanor* är nettonyttan högre men den samhällsekonomiska effektiviteten lägre.

I inriktningen med *+ 20 procent utan nya stambanor* räcker medlen för att genomföra alla andra investeringar i den gällande planen, samtidigt som det finns drygt 20 miljarder kronor kvar till nya investeringar, vilket ökar måluppfyllelsen. Till den högre måluppfyllelsen bidrar också ökade anslag för ökad bärighet (BK4) och för trimnings- och miljöåtgärder. Det är också en fördel att planerade investeringar (utöver stambanorna) i den gällande planen kan genomföras som planerat så att nyttorna faller ut så tidigt som möjligt. Den samhällsekonomiska nyttan för inriktningen ökar med ca 65 miljarder kronor jämfört med inriktningen *+ 20 procent med delar av nya stambanor* utan att kostnaderna ökar. Jämfört med inriktningen *0 procent utan stambanor* ökar nyttorna betydligt mer än kostnaderna, nettonyttan ökar med över 100 miljarder kronor. Trafikverket konstaterar att denna inriktning ger högre nettonytta och högre samhällsekonomisk effektivitet än inriktningen *20 procent med nya stambanor*, och högre nettonytta än inriktningen *0 procent utan nya stambanor* med ungefär samma samhällsekonomiska effektivitet.

I inriktningen *-20 procent* genomförs endast pågående investeringar, och medlen till vidmakthållande, stadsmiljöavtal, trimnings- och miljöåtgärder och länsplaner reduceras. Det reducerar den uppnådda samhällsnyttan betydligt jämfört med övriga inriktningar,

framför allt genom att otillräckliga medel för vidmakthållande orsakar försenings- och restidsförluster. Nyttorna minskar också eftersom ett stort antal investeringar inte kan genomföras. Trafikverkets bedömning är att denna inriktning därför är en sämre användning av samhällets resurser än övriga inriktningar.

I inriktningarna med *16 års planperiod* är de totala samhällsnyttorna genomgående högre, helt enkelt eftersom mer nyttor hinner skapas med en längre planperiod. Effektiviteten (nytta per satsad krona) är dock ungefär samma som i motsvarande inriktningar med kortare planperiod. För *+ 20 procent utan stambanor* skulle den samlade effektiviteten kunna öka genom val av nya åtgärder med hög samhällsekonomisk lönsamhet.

En så lång planperiod som 16 år innebär dock en risk i sig, eftersom det minskar den framtida handlingsfriheten när medel binds upp så långt fram i tiden. Inriktningarna med 16-årig planperiod och nya stambaneetapper innebär att de statliga infrastrukturmedlen är så gott som helt uppbundna i nära 20 år, eftersom flera av de investeringar som påbörjas under den 16-åriga perioden fortsätter även efter planperiodens slut. Att avhända sig handlingsfrihet på detta sätt kan innebära betydande problem, i och med att man inte har tillräcklig flexibilitet för att möta behov och omständigheter som är okända i dag. Trafikverkets bedömning är därför att nackdelarna och riskerna med en längre planperiod är större än fördelarna.

Bedömningen är att infrastruktursatsningarna i inriktningarna bidrar till ett hållbart samhälle. Särskilt viktiga satsningar är vägunderhåll för tillgänglighet i hela landet, omfattande järnvägsinvesteringar för tillgänglighet och miljö samt ett fortsatt trafiksäkerhetsarbete. För frågor som biologisk mångfald, hur väl transportsystemet fungerar för olika funktionsvariationer och för barn, är det viktigt att tillräckliga medel skjuts till, men många av dessa frågor avgörs i senare skeden av planeringsprocessen.

Det är svårt att bedöma på vilket sätt som inriktningarna skulle komma att påverka jämställdheten. Eftersom män reser längre, tenderar de att dra mer nytta av ökade möjligheter till längre arbetsresor. Mycket förenklat kan man förmoda att åtgärder utformade för att bidra till regionförstoring antas ha en något negativ effekt på jämställdheten, medan åtgärder i trygga miljöer och lokalt resande generellt kan antas bidra mer positivt.

För landsbygdens del är förslaget om höjda anslag för vidmakthållande särskilt viktigt eftersom det möjliggör att upprätthålla en god standard på infrastruktur även i områden där trafiken inte är så omfattande. Även om kapaciteten oftast är tillräcklig på landsbygden finns det ibland motiv för mindre investeringar till exempel för att öka trafiksäkerheten. I de inriktningar där utrymmet för både namngivna åtgärder utöver nya stambanor, och trimning- och miljöåtgärder är begränsat finns en stor risk att angelägna investeringar på landsbygden inte kommer till stånd, även om de är förhållandevis små.

I uppdraget att ta fram ett inriktningsunderlag ingår också att beskriva hur kompetensförsörjningen kan säkras för att planera och genomföra investeringar, reinvesteringar och underhåll. Trafikverket konstaterar att det saknas ett helhetsgrepp för att säkerställa utbildningsmöjligheter och öka attraktiviteten i infrastrukturbranschen. Det finns också brister när det gäller jämställdhet och mångfald och flera av Trafikverkets förslag syftar till att åtgärda dessa.

En finansiering av nya stambanor utanför nationell plan frigör utrymme för en effektivare framdrift

Det kommer att krävas hårda prioriteringar i fördelningen av ekonomiska ramar. Den angivna ekonomiska ramen för planperioden på 622,5 miljarder kronor räcker inte för att genomföra samtliga objekt i den gällande planen samtidigt som funktionaliteten i befintlig infrastruktur upprätthålls.

Södra stambanan och Västra stambanan är nationella pulsådor för person- och godstrafik. I dag är det trångt i spåren och banorna är störningskänsliga. På de nya stambanorna med nya sträckningar ges mer plats för fjärr- och regionalståg. Samtidigt avlastas de befintliga stambanorna och kapacitet frigörs för fler gods- och pendeltåg. Det skapas också förutsättningar för tider i spår för ett effektivt underhåll på befintliga stambanor.

Trafikverket konstaterar att de delar av de nya stambanorna som finns med i den gällande planen bör hanteras och finansieras utanför den vanliga planen. Flera skäl talar för detta. För det första ger det en effektivare utbyggnad till en lägre kostnad. Om man genomför utbyggnaden av nya stambanor som ett sammanhållet projekt under kortare tid minimerar man temporära lösningar. För det andra, med en annan finansiering som skulle medge en snabbare utbyggnad, skulle nyttor i form av ökad kapacitet, avlastning av befintliga stambanor och ökad tillförlitlighet kunna realiseras snabbare. Om stambanorna ska rymmas i ordinarie plan blir genomförandetiden mycket lång. För det tredje är det komplicerat att hantera så stora objekt inom Trafikverkets ordinarie anslag, eftersom vi har begränsade möjligheter att flytta medel mellan år. Även små förskjutningar i framdrift och kostnad får stora konsekvenser för möjligheten att planera och driva andra projekt framåt. För det fjärde innebär ett inkluderande av stambanorna i ordinarie plan att många angelägna åtgärder inte rymms i planen.