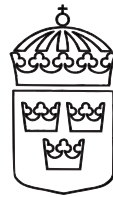


Regeringens proposition

2012/13:25



Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem

Prop.
2012/13:25

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 12 oktober 2012

Fredrik Reinfeldt

Catharina Elmsäter-Svärd
(Näringsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Kapacitetsutnyttjandet i delar av transportsystemet är tidvis högt. Detta är särskilt tydligt i storstadsregionerna, på de högratifierade järnvägsspåren och längs de större transportstråken. Den trängsel som ibland uppstår resulterar i stora kostnader för samhället. Under senare år har problemen i järnvägssystemet varit påtagliga och visat på behovet av att stärka drift, underhåll och reinvesteringar i denna infrastruktur. Vidare pågår och planeras en rad investeringar i näringslivet runt om i landet som kräver ökad transportkapacitet samtidigt som allt fler företag, men även enskilda och myndigheter, vill minska sin klimat- och miljöpåverkan.

Det systematiska arbete som regeringen har påbörjat ger nu resultat. Allt fler transporter blir hållbara och kommer fram i tid. Denna proposition har som inriktning att detta arbete intensifieras för att komma till rätta med de problem som finns samt att möta de behov i form av ökad kapacitet som nu förutses.

Regeringen redovisar i propositionen behov av åtgärder i transportinfrastrukturen för perioden 2014–2025 och lämnar förslag till ekonomisk ram och vägledning för prioritering i den planering av åtgärder i nationell plan som följer efter riksdagens beslut.

Regeringen föreslår att den ekonomiska ramen för åtgärder i den statliga transportinfrastrukturen under planeringsperioden 2014–2025 ska uppgå till totalt 522 miljarder kronor. Detta innebär en kraftigt utökad ram i förhållande till tidigare riksdagsbeslut och motsvarar en ambitionsökning med närmare 20 procent i jämförbara priser.

Regeringen föreslår att 86 miljarder kronor avsätts för drift och underhåll och reinvestering av statliga järnvägar och 155 miljarder kronor för drift och underhåll av statliga vägar inklusive bärighet, tjälsäkring och rekonstruktion av vägar. Resterande delar av ramen, 281 miljarder kronor, föreslår regeringen ska användas för att utveckla transportsystemet så att det klarar nuvarande och framtida krav på hållbarhet och för att göra det varaktigt robust.

Regeringen föreslår även att planeringsramen för investeringar i vissa statliga väg- och järnvägsprojekt, för de delar där kapitalkostnaden finansieras med inkomster från trängselskatt eller vägavgifter, totalt ska uppgå till 53 miljarder kronor för perioden 2010–2025.

De åtgärder som prioriteras i den fortsatta planeringen ska vara samhällsekonomiskt effektiva, bidra till begränsad klimatpåverkan och optimal användning av transportsystemet samt till att uppfylla de transportpolitiska målen. Åtgärderna i den långsiktiga nationella planen kan utökas genom att den statliga satsningen kombineras med finansiering från andra intressenter.

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | Förslag till riksdagsbeslut | 7 |
| 2 | Ärendet och dess beredning | 8 |
| 3 | Utgångspunkter för fortsatt utveckling av regeringens politik på transportområdet | 10 |
| 3.1 | Övergripande utgångspunkter..... | 10 |
| 3.2 | Transportpolitiska principer | 12 |
| 3.3 | Optimering av transportsystemet..... | 13 |
| 3.4 | Ett robust transportsystem | 14 |
| 3.5 | Kapacitet för effektivare arbetspendling | 15 |
| 3.6 | Näringslivets behov av effektivare transporter | 18 |
| 3.7 | Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem .. | 22 |
| 3.8 | Styrmedel för ökad kund- och samhällsnytta | 26 |
| 4 | Ökad satsning på transportinfrastruktur | 28 |
| 4.1 | Förslag till ekonomisk ram för planering av åtgärder i den statliga transportinfrastrukturen m.m. för 2014–2025 | 28 |
| 4.2 | Åtgärder som omfattas av den ekonomiska ramen för utveckling av transportsystemet | 31 |
| 4.3 | Ökade nivåer för drift och underhåll av järnväg och väg | 33 |
| 4.3.1 | Användning av intäkter från banavgifter för drift, underhåll och reinvestering av järnvägen | 34 |
| 4.4 | Satsning på trimningsåtgärder för att öka kapaciteten i transportsystemet..... | 36 |
| 4.4.1 | Åtgärder för funktions- och hänsynsmålet i befintlig infrastruktur..... | 38 |
| 4.5 | Vissa prioriterade investeringsåtgärder för perioden 2014–2025 | 39 |
| 4.5.1 | Utbyggnad av tunnelbanan i Stockholms län .. | 39 |
| 4.5.2 | Ny stambana för snabbtåg | 41 |
| 4.5.3 | Åtgärder för att möta den växande gruvnäringens behov..... | 42 |
| 4.5.4 | Ett nationellt trafikledningssystem | 43 |
| 4.6 | Planeringsram för vissa väg och järnvägsinvesteringar... | 43 |
| 5 | Finansiering av statlig transportinfrastruktur | 44 |
| 5.1 | Anslagsfinansiering | 44 |
| 5.2 | Alternativ finansiering..... | 45 |
| 5.2.1 | Medfinansiering genom bidrag från kommuner, landsting och företag | 47 |
| 5.2.2 | Brukaravgifter..... | 57 |
| 5.2.3 | Trängselskatt..... | 61 |
| 5.2.4 | Lånefinansiering | 64 |
| 5.2.5 | Offentlig–privat samverkan (OPS)..... | 67 |
| 6 | Transportsystemet i dag – tillstånd och utmaningar för transportinfrastrukturen..... | 68 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 6.1 | Utveckling av transportsystemet i förhållande till transportpolitiska mål | 68 |
| 6.2 | Uppföljning av den nationella transportplanen 2010–2021 | 71 |
| 6.2.1 | Satsningar i Stockholms län | 73 |
| 6.2.2 | Satsningar i Västra Götalands län | 74 |
| 6.3 | Effektiva övergångar mellan trafikslagen | 74 |
| 6.4 | Kostnadsansvaret i svensk transportpolitik | 76 |
| 6.4.1 | Europeiska kommissionens syn på kostnadsansvaret | 78 |
| 6.5 | Tillämpning av riktvärden för buller | 79 |
| 6.5.1 | Bättre samordning i fråga om buller | 80 |
| 6.5.2 | Boverkets roll | 81 |
| 6.5.3 | Buller vid hamnar och industrier m.m. | 82 |
| 7 | Optimerad planering av transportinfrastruktur | 83 |
| 7.1 | Beskrivning av den ekonomiska planeringsprocessen | 84 |
| 7.1.1 | Nationell plan | 84 |
| 7.1.2 | Länsplaner och länens roll i planeringsprocessen | 85 |
| 7.1.3 | Väghållaransvar | 87 |
| 7.2 | Prognosutveckling – ett successivt, kontinuerligt arbete med årlig uppföljning | 88 |
| 7.3 | Planering och samverkan för utbyggnad av elektroniska kommunikationer | 89 |
| 8 | Fyra steg i planeringen av transportsystemet | 90 |
| 8.1 | Fyrstegsprincipen – en viktig utgångspunkt | 92 |
| 8.2 | Steg 1 – att styra efterfrågan | 92 |
| 8.2.1 | Trafikens samhällsekonomiska kostnadsansvar | 92 |
| 8.2.2 | Samordning med övrig samhällsplanering | 94 |
| 8.2.3 | Styrmedel för att optimera användningen av transportsystemet | 96 |
| 8.3 | Steg 2 – att underhålla och optimera användningen av befintlig infrastruktur | 99 |
| 8.3.1 | Drift, underhåll och reinvestering | 99 |
| 8.3.2 | Styrning och uppföljning av drift och underhåll | 101 |
| 8.3.3 | Andra steg 2-åtgärder | 103 |
| 8.4 | Steg 3 – att genomföra åtgärder i befintligt system | 105 |
| 8.4.1 | Åtgärder för ökad och säker cykeltrafik | 105 |
| 8.5 | Steg 4 – att genomföra nya investeringsåtgärder | 107 |
| 8.6 | Fyrstegsprincipen och tidsaspekten – en lösning i dag på morgondagens problem | 107 |
| 8.7 | Resultat från Kapacitetsutredningen | 108 |
| 8.7.1 | Paket av kapacitetshöjande åtgärder | 109 |
| 8.7.2 | Transportsystemets utmaningar och möjligheter på lång sikt | 110 |
| 9 | Forskning och innovation för utveckling av ett hållbart transportsystem | 111 |

| | | |
|----------|--|-----|
| 9.1 | Transportsystemet står inför stora utmaningar | 111 |
| 9.2 | Helhetssyn och trafikslagsövergripande arbete | 113 |
| 9.3 | Ansvar för forskning och innovation | 113 |
| 9.4 | Nationell samordning och samarbete | 115 |
| 9.5 | Internationellt samarbete | 117 |
| 9.6 | Lärande och kompetensförsörjning | 118 |
| 9.7 | Utvärdering och uppföljning | 119 |
| 10 | Utblick mot 2050 | 120 |
| 10.1 | Långsiktiga omvärldstrender | 121 |
| 10.1.1 | Trafikverkets Kapacitetsutredning om framtidstrender | 121 |
| 10.1.2 | Trafikanalys om trender och omvärlds- scenarier | 122 |
| 10.1.3 | Tillväxtanalys och Tillväxtverket om befolkningsutveckling och arbetspendling ... | 123 |
| 10.2 | Trafikverkets bedömning inför 2050 | 123 |
| 10.2.1 | Bedömningar över trafik tillväxt – en indikation | 125 |
| 10.2.2 | Styrmedel och samhällsplanering ger förutsättningar för effektiv användning | 126 |
| 10.2.3 | Prioritera tillräckliga resurser för att vårda transportsystemet | 126 |
| 10.2.4 | Stor nytta av kontinuerliga trimmings- åtgärder | 127 |
| 10.2.5 | Möjliga utvecklingsstrategier | 127 |
| 10.3 | Vitboken om EU:s framtida transportpolitik | 129 |
| 10.3.1 | Det transeuropeiska nätverket för transporter, TEN-T | 131 |
| 10.3.2 | En godskorridor på järnväg ska inrättas mellan Stockholm och Palermo | 133 |
| 11 | Förväntade effekter | 134 |
| 11.1 | Effekter på de transportpolitiska målen | 134 |
| 11.1.1 | Övergripande transportpolitiskt mål | 134 |
| 11.1.2 | Ett funktionsmål om tillgänglighet | 134 |
| 11.1.3 | Ett hänsynsmål om trafiksäkerhet, miljö och hälsa | 135 |
| 11.2 | Åtgärdsplaneringens konsekvenser ska beskrivas | 136 |
| 11.3 | Förändringar i förhållande till tidigare planerings- omgångar | 136 |
| 11.4 | Kvalitetssäkring inför åtgärdsplaneringen | 137 |
| 11.5 | Konsekvenser för regionförbund och län | 137 |
| 11.6 | Konsekvenser för tillväxt och sysselsättning | 137 |
| Bilaga 1 | Sammanfattning Kapacitetsutredningen | 139 |
| Bilaga 2 | Förteckning över remissinstanserna (Trafikverkets rapport) | 187 |

| | | | |
|--|--|-----|------------------|
| Bilaga 3 | Sammanfattning av delbetänkandet Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor (SOU 2011:12) | 190 | Prop. 2012/13:25 |
| Bilaga 4 | Sammanfattning av slutbetänkandet Medfinansiering av transportinfrastruktur – ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur (SOU 2011:49)..... | 196 | |
| Bilaga 5 | Förteckning över remissinstanser (SOU 2011:12 och 2011:49)..... | 217 | |
| Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 oktober 2012.. | | 219 | |

Regeringen föreslår att riksdagen

dels godkänner vad regeringen föreslår om

1. att den ekonomiska ramen för åtgärder i den statliga transportinfrastrukturen m.m. under perioden 2014–2025 ska uppgå till 522 miljarder kronor och att 281 miljarder kronor av denna ram ska användas till utveckling av transportsystemet (avsnitt 4.1),

2. att den ekonomiska ram som avsätts för åtgärder som utvecklar transportsystemet för perioden 2014–2025 får användas för investeringar i statliga järnvägar och vägar, trimningsåtgärder och statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m., medfinansiering till stora och strategiska åtgärder i hamnar, farleder och slussar samt räntor och amorteringar för investeringar som finansieras med lån (avsnitt 4.2),

3. att av den ekonomiska ramen ska det avsättas 86 miljarder kronor till drift och underhåll av och reinvestering i statliga järnvägar och 155 miljarder kronor till drift och underhåll av statliga vägar inklusive bärighet, tjälsäkring och rekonstruktion av vägar samt till statlig medfinansiering av enskilda vägar (avsnitt 4.3),

4. att planeringsramen för investeringar i vissa väg- och järnvägsprojekt, för de delar där kapitalkostnaden finansieras med inkomster från trängselskatt eller vägavgifter, ska uppgå till 53 miljarder kronor för perioden 2010–2025 (avsnitt 4.6),

dels bemyndigar regeringen

5. att efter åtgärdsplaneringen slutligt besluta om fördelningen av medel mellan nationell plan och länsplaner (avsnitt 7.1.2).

Den 13 juni 2012 fattade riksdagen beslut med anledning av regeringens proposition *Planeringssystem för transportinfrastruktur* (prop. 2011/12:118, bet. 2011/12:TU13, rskr. 2011/12:257). I propositionen föreslog regeringen ändringar i de lagar som styr planeringsprocessen för infrastruktur i syfte att göra planeringssystemet effektivare och där det är möjligt förkorta ledtiderna i systemet. Dessutom tillkännagav regeringen sin bedömning att det fortsatt bör göras en långsiktig ekonomisk planering som resulterar i åtgärdsplaner för en period på cirka tio år. Vid behandlingen av propositionen i riksdagen framförde trafikutskottet i sitt betänkande att utskottet förutsätter att regeringen i det fortsatta arbetet med den nationella transportinfrastrukturen säkerställer att riksdagen får ett tillbörligt inflytande.

Regeringen gav i mars 2011 Trafikverket i uppdrag att med utgångspunkt i den nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021 utreda behovet av ökad kapacitet i det svenska järnvägssystemet för perioden 2012–2021. Trafikverket skulle också lämna förslag på effektiviserings- och kapacitetshöjande åtgärder enligt fyrstegsprincipen som kan vidtas för att tillgodose kapacitetsbehovet. Trafikverket fick också i uppdrag att göra en analys av utvecklingen av transportbehovet fram till 2050. Uppdraget till Trafikverket innebar också att olika alternativ för höjd hastighetsstandard på järnvägsnätet skulle analyseras. Dessutom skulle Trafikverket beakta åtgärder som bidrar till ett långsiktigt hållbart transportsystem.

Regeringen beslutade i september 2011 att utvidga uppdraget till Trafikverket till att verket även skulle genomföra en analys av vilka kapacitetshöjande åtgärder som kan genomföras i transportsystemet på det statliga vägnätet samt inom sjöfart och luftfart för perioden 2012–2021. Dessutom vidgades uppdraget till att omfatta förslag till åtgärder i hela transportsystemet under perioden 2022–2025.

I november beslutade regeringen om ett kompletterande uppdrag till Trafikverket att undersöka behovet av och förutsättningarna för en fast förbindelse mellan Helsingborg och Helsingör för väg och järnväg.

Trafikverket redovisade den 30 september 2011 den första delen av uppdraget som avsåg järnvägssystemet under perioden 2012–2025. Övriga delar av uppdraget redovisades den 27 april 2012 i Trafikverkets rapport *Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder – förslag på lösningar till år 2025 och utblick mot år 2050*. En sammanfattning av rapporten, som i propositionen benämns Kapacitetsutredningen, finns i *bilaga 1*.

Trafikverket har remissbehandlat rapporten vid två tillfällen, dels inför delredovisningen i september 2011, dels inför slutredovisningen den 27 april 2012. Remissinstansernas synpunkter har sammanställts och bifogats Trafikverkets rapport. Sammanställningen finns tillgänglig i Näringsdepartementet (dnr N2012/2400/TE). En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Resultatet av ovan nämnda uppdrag till Trafikverket utgör det huvudsakliga underlaget för regeringens ställningstaganden i denna proposition.

Den 9 september 2010 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att föreslå processer och riktlinjer för medfinansiering av transportinfrastruktur, t.ex. i form av bidrag eller brukaravgifter, i det framtida planeringssystemet för transportinfrastruktur (dir. 2010:92). I utredarens uppdrag ingick även att analysera trafikverkens förslag till nytt planeringssystem (*Förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet, Slutrapport 2010-02-26*) och anpassa det till utredarens förslag om medfinansiering. Utredningen, som antog namnet Medfinansieringsutredningen, överlämnade den 31 januari 2011 delbetänkandet *Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor* (SOU 2011:12) och i maj 2011 slutbetänkandet *Medfinansiering av transportinfrastruktur – Ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt riktlinjer och processer för medfinansiering* (SOU 2011:49). Sammanfattningar av utredningens betänkanden finns i *bilagorna 3 och 4*. Betänkandena har remissbehandlats. En förteckning av remissinstanserna finns i *bilaga 5*. En remissammanställning finns tillgänglig i Näringsdepartementet (dnr N2011/3888/TE).

Riksrevisionen har behandlat frågor på flera olika teman som berör transportinfrastrukturen i ett antal rapporter på senare år. Slutsatserna i dessa rapporter utgör underlag för regeringens överväganden i denna proposition.

I arbetet med denna proposition har dialoger förts med olika aktörer i samhället bl.a. genom följande möten och seminarier:

- regionseminarier med infrastrukturministern den 6 april och den 25 oktober 2011
- nationellt forum med infrastrukturministerns statssekreterare och politiska företrädare för regionerna den 18 november 2011
- presseminarium med infrastrukturministern den 19 april 2012
- seminarium med infrastrukturministern och berörda intressenter från hela landet den 8 maj 2012
- möte den 22 maj 2012 med Logistikforum (regeringens rådgivande organ i logistikfrågor, som består av företrädare för näringsliv, myndigheter intresseorganisationer samt universitet och högskolor) då frågor om planering av transportinfrastruktur behandlades
- möte med Trafikverket och regionala planupprättare på tjänstemannanivå den 14 juni 2012

Trafikverket har under arbetet med Kapacitetsutredningen haft löpande kontakter med såväl nationella som regionala intressenter såsom berörda landsting, samverkansorgan, kommuner, myndigheter, näringslivet och intresseorganisationer. Hearingar har genomförts av Trafikverket vid flera tillfällen både regionalt och nationellt.

3 Utgångspunkter för fortsatt utveckling av regeringens politik på transportområdet

3.1 Övergripande utgångspunkter

Regeringens mål är att föra Sverige mot full sysselsättning genom minskat utanförskap. Politiken ska fortsätta att skapa bättre förutsättningar för tillväxt, sysselsättning och välfärd i alla delar av landet inom ramen för långsiktigt hållbara finanser.

I enlighet med riksdagens beslut är det övergripande målet för transportpolitiken att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning i hela landet. Därutöver har riksdagen beslutat om ett funktionsmål och ett hänsynsmål. Funktionsmålet syftar till att skapa en grundläggande tillgänglighet och bidra till utvecklingskraft i hela landet. Hänsynsmålet syftar till högre säkerhet samt förbättrad miljö och hälsa. De båda målen är jämbördiga och har konkretiserats i form av preciseringar inom ett antal prioriterade områden, se propositionen *Mål för framtidens resor och transporter* (prop. 2008/09:93). Regeringen har i budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1, utg. omr. 22) föreslagit att hänsynsmålet justeras för att förtydliga kopplingen till det övergripande generationsmålet för miljö. Följande formulering föreslås.

Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa.

För att uppfylla transportpolitikens övergripande mål behöver således tillgängligheten förbättras för att stärka näringslivets internationella konkurrenskraft. Vidare måste transportsystemets tekniska funktion utvecklas så att säkerheten ökar och skador till följd av trafiken minskar samtidigt som systemet bidrar till att generationsmålet för miljöarbetet nås samt till ökad hälsa.

Transportpolitiken kan bidra till att skapa förutsättningar för en mer differentierad arbetsmarknad och en ökad specialisering av näringsliv, arbetskraft och utbildning. Robust infrastruktur och tillförlitliga transporter bidrar till att skapa tillväxt, livskvalitet och välfärd. Väl fungerande infrastruktur bidrar till företagande och tillväxt i hela landet bl.a. genom goda förutsättningar för effektivare transporter, förbättrad leveranssäkerhet och en utvidgad arbetsmarknad. Därigenom stärks Sveriges långsiktiga konkurrenskraft. Utvecklingen av transportsystemet påverkar också Sveriges möjligheter att nå klimat- och miljömål som lagts fast nationellt, inom EU eller i internationella organisationer. Infrastrukturens utformning påverkar också bebyggelsestruktur och transportmönster som i sin tur påverkar möjligheten att nå olika samhällsmål. Transportsystemet ska också utvecklas för att bidra till ökad trafiksäkerhet och vara tillgängligt för personer med funktionsnedsättning.

Denna proposition tar sin utgångspunkt i de ställningstaganden regeringen gjorde i propositionen om *Framtidens resor och transporter* –

infrastruktur för hållbar tillväxt (prop. 2008/09:35). Den inriktning för drift, underhåll och utveckling av transportinfrastrukturen som föreslås i denna proposition bygger vidare på dessa tidigare ställningstaganden.

De nationella klimatmålen, liksom visionen om att Sverige ska ha en hållbar och resurseffektiv energiförsörjning och inga nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären 2050, utgör också viktiga utgångspunkter för denna proposition. Transportsektorn svarar för cirka en tredjedel av de svenska utsläppen av växthusgaser. I dagsläget utgörs cirka 90 procent av transportsektorns energianvändning av fossila bränslen. Transportsektorn står därför inför mycket stora utmaningar i att bidra till att uppsatta klimatmål nås och anpassas till minskade oljetillgångar.

Ökningen av trafiken under lång tid har lett till att kapacitetsutnyttjandet i vissa delar av transportsystemet är mycket högt. Detta är särskilt tydligt på vissa platser, till exempel i storstadsregionerna och längs de större stråken, där tidvis stor trängsel uppstår. Vidare finns en rad pågående och planerade investeringar i näringslivet runt om i landet som kan leda till krav på ökad transportkapacitet. Kapacitetsbrister och de störningar som kan uppstå till följd av bristerna påverkar negativt möjligheterna att tillgodose behoven av effektiva och miljövänliga resor och transporter. Trafikökning och trängsel innebär även att transportsystemets negativa påverkan på miljö och hälsa ökar. Det är kostnads-effektivt att vidta miljöförbättrande åtgärder tidigt samtidigt som möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen förbättras.

Transportsystemet behöver utvecklas med hänsyn till de krav som ställs på moderna och säkra resor och transporter. Andra viktiga aspekter är utvecklingen av gränsöverskridande trafik och förbättrad tillgänglighet inom och mellan regioner. Förutsättningarna för transporter varierar i landets olika delar. Det är angeläget att finna samhällsekonomiskt effektiva transportlösningar för människor och företag i landets olika delar, såväl på landsbygden som i städerna.

Samtidigt är transportsystemets utveckling viktig för hur Sverige ska klara klimat- och miljöutmaningarna. Det är väsentligt att energieffektiva fordon, fartyg och flygplan utvecklas och att en ökad andel förnybara energikällor används för att kunna nå de långsiktiga klimatmålen. En av utmaningarna är att bryta sambandet mellan transporter och negativ påverkan på miljön och klimatet. Samhället behöver utvecklas så att god tillgänglighet kan nås samtidigt som utsläppen måste minska.

Inriktningen för denna proposition är att skapa förutsättningar för ett kapacitetsstarkt, robust, säkert, tillgängligt och i alla avseenden hållbart transportsystem som tillgodoser näringslivets och medborgarnas behov av arbetspendling och av godstransporter i alla delar av landet. I första hand bör det befintliga transportsystemet optimeras, det vill säga att med utgångspunkt i befintlig infrastruktur hitta den samhällsekonomiskt mest effektiva metoden för att få ut mesta möjliga kapacitet och kvalitet genom fokusering på drift, underhåll, reinvestering och trimning av systemet. Samhällsekonomiskt effektiva åtgärder som ökar kapaciteten och kvaliteten samt förbättrar tillgängligheten och bidrar till en effektivare användning av transportsystemet i sin helhet bör prioriteras.

Ett väl fungerande transportsystem nyttjar på ett effektivt sätt alla trafikslag. Varje trafikslag ska var för sig kunna fungera väl men även kunna samverka med andra trafikslag för att hela resan eller transporten

ska kunna genomföras optimalt och hållbart. De miljövänliga och säkra alternativen måste vara attraktiva och enkla att använda för resenärer och transportköpare.

Åtgärderna i regeringens satsningar på ett robust och hållbart transportsystem ska inriktas mot de viktigaste stråken för att stärka sträckor som är betydelsefulla för hållbar arbetspendling samt viktiga transportleder för näringslivet och gränsöverskridande transporter. Prioriteringen ska säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Mål om trafiksäkerhet, begränsad klimatpåverkan och andra miljökvalitetsmål ska beaktas. En grundläggande tillgänglighet i hela landet måste också utvecklas.

Fyrstegsprincipen

En viktig utgångspunkt för förslagen i denna proposition liksom för den fortsatta planeringen av förvaltningen och utvecklingen av transportsystemet är den så kallade fyrstegsprincipen (se vidare avsnitt 8). Fyrstegsprincipen innebär att möjliga förbättringar i transportsystemet ska prövas stegvis, och avse åtgärder

1. för att styra efterfrågan,
2. för att underhålla och optimera befintlig infrastruktur,
3. för att trimma och på så sätt förbättra infrastrukturen, och
4. för att investera i ny infrastruktur.

3.2 Transportpolitiska principer

Det är enskilda människor och företag som väljer hur de ska ordna sina resor och transporter. Infrastrukturen och transportsystemet behöver utvecklas för att ge goda förutsättningar för att nå de transportpolitiska målen. Det gäller att skapa ett robust och hållbart transportsystem som underlättar vardagen för människor och företag och tar till vara utvecklingskraften i hela landet med begränsad miljöpåverkan. För att detta ska fungera behöver planeringen utgå från resenärers och transportköparens olika behov och förutsättningar, dvs. från ett användarperspektiv samt från de behov och förutsättningar som finns i omgivningen.

De fem transportpolitiska principerna som beslutats av riksdagen (prop. 2005/06:160, bet. 2005/06:TU5, rskr. 2005/06:308) ska vara vägledande.

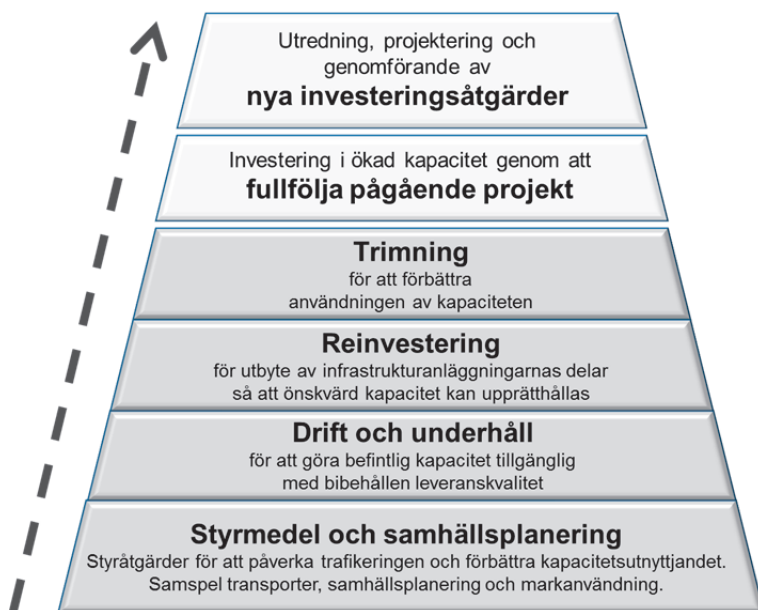
- Kunderna ska ges stor valfrihet att bestämma hur de vill resa och hur en transport ska utföras.
- Beslut om transportproduktion bör ske i decentraliserade former.
- Samverkan inom och mellan olika trafikslag ska främjas.
- Konkurrensen mellan olika trafikutövare och transportalternativ ska främjas.
- Trafikens samhällsekonomiska kostnader ska vara en utgångspunkt när transportpolitiska styrmedel utformas.

Regeringen konstaterar i propositionen *Mål för framtidens resor och transporter* (prop. 2008/09:93) att de viktigaste medlen inom transport-

3.3 Optimering av transportsystemet

Regeringen anser att det finns god potential att åstadkomma en mer effektiv användning av transportsystemet. Dessa möjligheter bör tillvaratas genom satsningar i kommande infrastrukturplanering. Åtgärder för att främja en effektivare användning av transportsystemet bör genomföras på ett sätt som bidrar till uppfyllelse av transportpolitiska målen.

Trafikverket har i Kapacitetsutredningen, betonat att transportsystemet är mycket omfattande och att det krävs stora resurser för att ta hand om anläggningarna. Trafikverket anser att prioriteringarna bör bygga på den i föregående avsnitt nämnda fyrstegsprincipen. Som grundförutsättningar anges styrmedel och samhällsplanering samt drift, underhåll, reinvestering och trimning av transportsystemet. Därutöver går det sedan att överväga investeringar i utökad kapacitet av transportsystemet för att anpassa systemet efter förändringar i befolkning och näringsliv. Styrmedel och samhällsplaneringsåtgärder är viktiga för att åstadkomma ett effektivt och hållbart nyttjande av transportsystemet och samtidigt bidra till välfärd och tillväxt i hela Sverige. Åtgärder som främjar ett fungerande befintligt system, såsom att påverka efterfrågan, uppmuntra effektivare användning av befintligt system samt att trimma systemet, har enligt Trafikverkets bedömning ofta god samhällsekonomisk lönsamhet. Inriktningen illustreras i bilden nedan.



Figur 3.1: Trafikverkets principiella inriktning för transportsystemets utveckling. Källa: Kapacitetsutredningen, Trafikverket.

Regeringens överväganden i denna proposition har liksom Trafikverkets överväganden i Kapacitetsutredningen vägletts av denna principiella inriktning.

De nu gällande planerna för åtgärder i transportinfrastrukturen avser perioden 2010–2021. Planerna har upprättats i enlighet med riksdagens beslut om regeringens proposition *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt* (prop. 2008/09:35, bet. 2008/09:TU2, rskr. 2008/09:145) och regeringen beslut av den 29 mars 2010 (dnr N2009/6374/TE och N2008/8869/TE (delvis) om fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet samt fastställelse av definitiva ekonomiska ramar trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för perioden 2010–2021. Denna proposition ligger till grund för upprättande av nya planer för perioden 2014–2025 som kommer att ersätta de nu gällande planerna.

Syftet med propositionen är att lämna förslag till riksdagens ställningstagande till en ekonomisk planeringsram och inriktning för den fortsatta planeringen av hur transportsystemet ska bevaras, underhållas och utvecklas. Efter riksdagens beslut följer sedan en åtgärdsplanering där Trafikverket och planeringsorganen på länsnivå upprättar förslag till åtgärdsplaner.

3.4 Ett robust transportsystem

Vårda det befintliga transportsystemet

Regeringen har under senare år gjort betydande och ökade satsningar på att vårda det befintliga transportsystemet. Vård av det befintliga systemet bör fortsatt vara prioriterat och genomföras på ett sådant sätt att det bidrar till att nå det övergripande transportpolitiska målet samt funktions- och hänsynsmålen. Vård av det befintliga systemet innebär också ett förhållningssätt som innebär att transportinfrastrukturen på bästa sätt ska samverka med sin omgivning samt beakta förutsättningar och behov som finns där.

Trafikverket konstaterar i Kapacitetsutredningen bl.a. följande. Tillförlitliga transporter förutsätter ett väl fungerande transportsystem. Ett robust transportsystem ska på ett bra sätt klara av både väntade och oväntade händelser. Infrastrukturen ska vara utformad så att stopp och störningar till följd av olyckor, trängsel, fordonsfel eller fel och skador på infrastrukturen minimeras. Effektiv drift av väg- och järnvägsnäten är en viktig förutsättning för att kunna använda tillgänglig kapacitet på bästa sätt. Det handlar om att förebygga störningar genom optimerad trafikledning och trafikinformation samt att minska effekten av oplanerade störningar genom trafikledning, trafikplanering och trafikinformation. För att reducera sårbarheten och använda transportsystemet effektivt behövs också planerade och väl fungerande åtgärder för drift, underhåll och reinvesteringar. Störningar kan förebyggas genom att optimera intervall för underhåll och reinvestering och det är också en viktig förutsättning för att skapa ett robust transportsystem. Det är nödvändigt att minska effekten av störningar genom avhjälpanande åtgärder vid oförut-

sedda händelser såsom tekniska fel, olika vädersituationer eller olyckor. Känsligheten för störningar kan också minskas genom kapacitetshöjande trimningsåtgärder i det befintliga systemet. Störningar på grund av trängsel, bristfälligt underhållna järnvägar, dåliga vägar eller stopp i trafiken påverkar tiden för en resa eller transport så att den avviker från den förväntade tiden.

Regeringen anser att ett robust och tillförlitligt transportsystem ska vara utformat på ett sådant sätt att det blir få stopp och störningar till följd av olyckor, trängsel eller fel i systemet. Transportsystemet ska också på ett bra sätt klara både väntade och oväntade händelser.

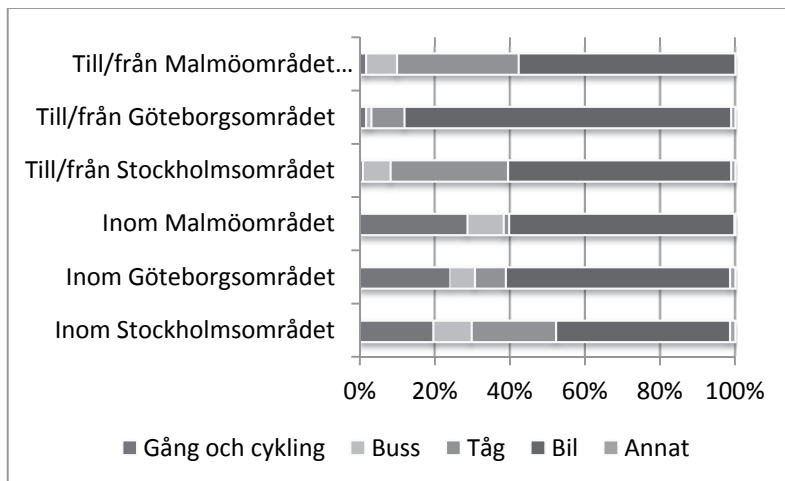
3.5 Kapacitet för effektivare arbetspendling

Regeringen anser att det behövs ökade insatser för att prioritera kollektivtrafik för att få bättre tvär- och trafikslagsövergripande förbindelser. Effektiv trafikledning, goda rutiner för drift och underhåll, förbättrad kollektivtrafik och trimningsåtgärder kan bidra till en avsevärt mer effektiv användning av transportsystemet. Kollektivtrafiken, såväl den allmänna som den särskilda, utgör ett viktigt medel för att uppfylla de transportpolitiska målen och därigenom åstadkomma en långsiktigt hållbar tillväxt i hela landet. Olika typer av it-lösningar har också stor potential att bidra till nödvändig effektivisering. Transporter och infrastruktur är dessutom viktiga förutsättningar för fungerande och utvecklade arbetsmarknadsregioner. Det är därför angeläget att skapa goda förutsättningar för kvinnor och män att arbetspendla för att förbättra matchningen på arbetsmarknaden och på så sätt bidra till målet om full sysselsättning.

I propositionen *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt* (prop. 2008/2009:35) anger regeringen att ansvaret för att sörja för lokal och regional kollektivtrafik även i fortsättningen ska ligga på lokal och regional nivå och att statens ansvar för kollektivtrafiken främst är att se till att den statliga infrastrukturen fungerar tillfredsställande och att ett fungerande regelverk finns på plats. De angivna förutsättningarna utesluter dock inte ett statligt agerande för att optimala lösningar ska kunna uppnås för denna typ av kollektivtrafik.

Trafikanalys beskriver i sin rapport *Arbetspendling i storstadsregioner – en nulägesanalys* (Rapport 2011:3) hur transportsystemets olika delar ser ut och används av resenärer i de tre storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö. Befolkningen i storstadsområdena pendlar i stor utsträckning varje dag, i första hand inom respektive område. För Malmöregionen är dock pendlingen till och från regionen, inklusive pendling till och från Danmark, större än pendlingsresorna till och från övriga storstadsområden. Reslängd och restider för pendlare från områden utanför storstadsregioner är betydligt längre än för pendlarna inom respektive storstadsregion.

Den största andelen av antalet pendlingsresor utförs med bil. Fördelningen på övriga trafikslag varierar mellan storstadsregionerna vilket framgår av diagrammet nedan.



Figur 3.2: Pendlingsresor i tre storstadsregioner. Källa: Trafikanalys: Arbetspendling i storstadsregioner – en nulägesanalys.

I Trafikanalys rapport redovisas även en uppdelning av kvinnors och mäns resande. Män står för en större andel än kvinnor av såväl antal pendlingsresor som reslängd. Det finns även skillnader mellan kvinnor och män avseende vilka färdmedel som nyttjas för pendlingsresor. Män reser i större utsträckning med bil och kvinnor reser i större utsträckning med tåg och buss eller använder sig av gång och cykling. Stora delar av dessa skillnader beror enligt Trafikanalys på inkomstskillnader, makt över bil i hushåll och typ av yrkeskarriärer. Utmaningar för arbetspendling finns även utanför storstadsområdena. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) har i en studie från 2012 *Hastighetsförändringar i det svenska vägnätet 2008–2011 – En analys av hastighetsförändringars påverkan på tillgänglighet* (Working paper/PM 2012:01) analyserat förändringar i tillgänglighet i vägnätet mellan åren 2008 och 2011 med en modell för beräkning av indexerad tillgänglighet¹. Analysen visar en tydlig försämring av tillgängligheten i Norrland, norra Svealand, Gotland, Öland och mellersta/sydöstra Götaland på grund av förändringar i hastighetsbestämmelserna för de vägar som ingår i studien medan övriga landet har en mer diversifierad bild med både förbättringar och försämringar. Det är enligt Tillväxtanalys vid arbetspendling som man kan anta den största effekten av hastighetsförändringarna.

Försvårad arbetspendling kan dämpa tillväxten

I Trafikanalys i föregående avsnitt nämnda rapport kartläggs också brister som förvärrar arbetspendling i de tre storstadsregionerna. Där konstateras att det finns uppenbara brister i dagens infrastruktur och i utbudet av kollektivtrafik som påverkar arbetspendlingen i alla tre storstadsregioner. Kostnaderna för bristerna uppskattas till 11,5 miljarder

¹ Modellen syftar till att identifiera områden med liknande förutsättningar vad gäller tillgänglighet och fångar effekter av investeringar och revisionen av hastigheterna som genomfördes under denna period.

kronor årligen för de tre storstadsområdena sammantaget. Av detta hänför sig 8,5 miljarder kronor till förseningskostnader och 3 miljarder kronor till kostnader för utsläpp.

Bristerna kan enligt Trafikanalys på sikt få en dämpande effekt på arbetspendling vilket kan leda till en snävare bostads- och arbetsmarknad, avstannad regionintegrering samt försämrade regionala och nationella tillväxtmöjligheter. Med anledning av skillnader mellan kvinnors och mäns pendlingsmönster konstaterar Trafikanalys att kvinnor drabbas hårdare av de kostnader som uppstår med anledning av förseningar samtidigt som de står för en mindre andel av kostnaderna för utsläpp. Detta trots att fler män än kvinnor pendlar.

Trafikverket framför i Kapacitetsutredningen att befolkningstillväxten i Sverige i hög grad kommer att ske i storstadsregionerna. För att hantera detta krävs att andelen resor som görs med kollektivtrafik, till fots och med cykel ökar kraftigt. Såväl styrmedel och drift och underhåll som utveckling av transportsystemet behövs för att åstadkomma detta. Vidare konstaterar Trafikverket att kapacitetsbrister inom och mellan större städer framför allt uppstår under rusningstider vilket påverkar arbetspendling och citylogistik.

Även på många håll i övriga delar av landet bedömer Trafikverket att arbetsmarknadsregionerna kommer att fortsätta att växa geografiskt. Regeringen anser att även sådana regioner kan integreras mer genom en ökad arbetspendling. Flera inte så tätbefolkade delar av landet har också en stor ekonomisk betydelse och den ekonomiska tillväxten vilket enligt regeringen kan komma att kräva åtgärder i transportsystemet för att möjliggöra fortsatt utveckling och tillväxt.

Ökat fokus på lösningar för kollektivtrafik, gång och cykling

Med framtida trafik tillväxt förväntas enligt Kapacitetsutredningen en ökning av delar i transportsystemet som redan nu har hög trafikintensitet vilket ställer stora krav på planering och genomförande av kapacitetshöjande åtgärder. Trafikverket menar att det kommer att behövas omfattande åtgärder för att öka kapaciteten, t.ex. att prioritera kollektivtrafik, gång och cykling, integrera samhällsplanering, tillväxtarbete och transportplanering samt förtäta bebyggelse i kollektivtrafikstråk.

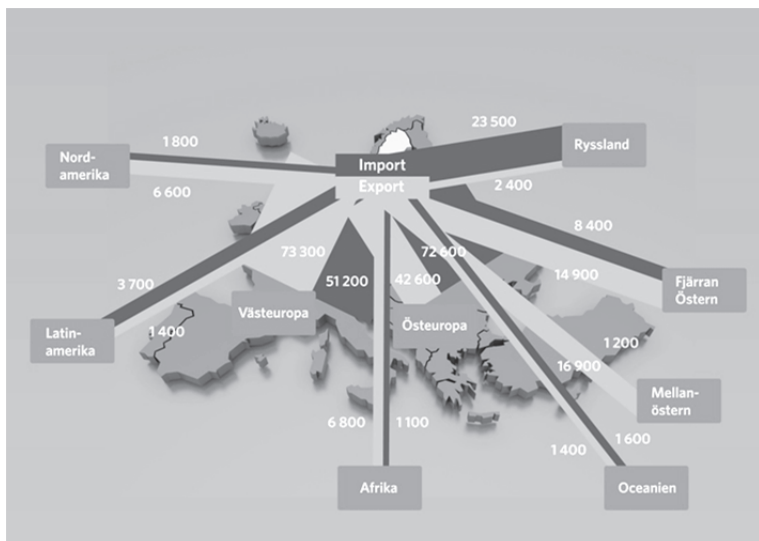
Med tanke på arbetspendlingens betydelse för tillväxt och jobbskapande i hela landet prioriterar regeringen att förbättra pendlingsmöjligheterna genom satsningar på spårbunden kollektivtrafik. Det är även regeringens uppfattning att en ökad fokusering på lösningar för andra typer av kollektivtrafik behövs. Det bör även finnas en potential att öka andelen resor som utförs med cykel. Kollektivtrafik, gång och cykling kan förbättra kapaciteten och tillgängligheten i transportsystemet samt bidra till möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen och målet om hälsa.

Den 1 januari 2012 trädde den nya lagen (2010:1065) om kollektivtrafik i kraft. Genom lagen ges kollektivtrafikföretag och de regionala kollektivtrafikmyndigheterna bättre förutsättningar för att sätta resenärernas behov i centrum när kollektivtrafiktjänster utformas. Genom lagen får resenärerna större möjligheter till fler resealternativ, ökad valfrihet och bättre information om trafikutbudet.

Väl fungerande godstransporter är en nödvändig förutsättning för samhällets utveckling, regionernas konkurrenskraft och invånarnas villkor. Regeringen anser att transportsystemet måste stärkas för att bättre kunna bidra till näringslivets konkurrenskraft och dess möjligheter att växa och utvecklas i alla delar av landet. Särskilt viktigt för näringslivet är funktionella stråk och noder för godstrafiken samt goda förutsättningar för persontransporter för arbetspendling och tjänstenärningar, däribland besöksnäringen. Strategiska stråk och noder bör vara vägledande för framtida prioriteringar av satsningar på infrastruktur för godstrafiken.

En effektivare användning av kapaciteten i transportsystemet i sin helhet är enligt regeringen nödvändig för att klara framtida trafikökningar och för att säkra näringslivets konkurrenskraft. Regeringen anser även att olika typer av it-lösningar har stor potential att bidra till effektiviseringen av transportsystemet, men även till att begränsa framtida trafikökning genom att t.ex. möjliggöra effektivare transportlösningar, distansarbete och resfria möten och på så sätt minska klimatpåverkan och belastningen på transportinfrastrukturen.

Prognoser för trafikutvecklingen visar enligt Trafikverket på kraftiga ökningar av efterfrågan på godstransporter, framför allt när det gäller import och export. Trafikverket menar att dessa prognoser i första hand ska ses som en indikation på vilken utveckling som kan förväntas med nu fattade beslut om styrmedel och om inga åtgärder utöver nuvarande planer genomförs. Bilden nedan illustrerar förväntad export och import år 2050. Ökningen av export och import växer särskilt mot östra Europa och blir enligt prognosen i stort sett lika omfattande som mot västra Europa.



Figur 3.3: Export och import 2050, tusental ton. Källa: Kapacitetsutredningen, Trafikverket (Samgods).

Godsprognosen bygger på förutsättningarna i betänkandet *Långtidsutredningen 2008* (SOU 2008:105) vilka sedan brutits ner geografiskt. De största förändringarna som förväntas är enligt Trafikverket en kraftigt ökad import av rundvirke och trä, förmodligen främst från Östeuropa. Exporten av järnmalm och skrot väntas öka avsevärt till följd av ökad gruvdrift i t.ex. Västerbotten, Norrbotten och Bergslagen. Exporten av papper och massa, liksom handeln med färdigprodukter, ökar i stor utsträckning vilket framför allt beräknas öka efterfrågan på kombi-transporter.

Trafikverket har i rapporten *Råvaror och kommunikationer i Barents*² beskrivit framtida råvaruutvinning och råvaruindustri och dess påverkan på transportsystemet. I rapporten konstateras att framför allt utvecklingen inom malm- och skogsindustrin kommer att ställa krav på transportinfrastrukturen. Utvecklingen inom råvaruindustrin tyder enligt rapporten på att transportbehovet kommer att öka kraftigt vilket medför att tillgänglig kapacitet inte kommer att räcka till. Trafikverket har också i Kapacitetsutredningen pekat på ökade transportbehov för råvaruindustrin.

Regeringen beslutade i mars 2010 om fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet samt fastställelse av definitiva ekonomiska ramar trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för perioden 2010–2021. I beslutet gavs Trafikverket i uppdrag att tillsammans med regioner och näringslivsintressenter pröva förutsättningarna för medfinansiering av en järnvägsförbindelse mellan Piteå och Skellefteå. Uppdraget visar att det sammantaget endast finns viss vilja till medfinansiering men att staten skulle bli tvungen att finansiera i stort sett hela förbindelsen, även om EU-medel skulle kunna erhållas.

Efterfrågan på malm och mineraler har ökat kraftigt till följd av den ekonomiska tillväxten på global nivå. I Sverige finns god tillgång på eftertraktad malm och mineraler, främst i malmfälten i norra Norrbotten, i Skelleftefälten, i Västerbottens inland och i Bergslagen. Gruvdriften ökar och planeras öka ytterligare i dessa områden vilket innebär ökad efterfrågan på tunga transporter. Transportinfrastrukturen är en viktig förutsättning för råvaruindustrins fortsatta utveckling. I Norrbotten planerar gruvnäringen att expandera sin produktion vilket innebär ökade malmtransporter på Malmbanan. Brytning av järnmalm startas 2012–2013 i Pajala (Kaunisvaara) och malmen kommer att transporteras på väg till Svappavaara och vidare på Malmbanan till Narvik.

Trafikverket beskriver också att återtagen gruvdrift i Bergslagen planeras i Grängesberg och Ludvika (Blötberget och Håksberg) 2015 respektive 2016. Järnvägstransporter planeras för att i första hand föra ut malmen till hamnarna Gävle och Oxelösund.

Regeringen arbetar för närvarande med att ta fram en svensk mineralstrategi. Mineralstrategin kommer att identifiera utmaningar som är viktiga att adressera under den kommande tioårsperioden för att Sverige ska behålla och avancera sin position som gruvnation. Infrastruktur kommer att vara en del i mineralstrategin. Strategin tas fram i bred dialog

² Rapportering av regeringsuppdrag, Trafikverket TRV 2011/31274, dnr N2012/2400/TE.

med mineralnäringens aktörer och med andra berörda intressenter. Den svenska mineralstrategin ska vara färdig före 2012 års slut. Prop. 2012/13:25

Skogsindustrin är i hög utsträckning beroende av det kapillära vägnätet för att få ut skogsråvaran. Vägnätets bärighet har stor betydelse för möjligheten att frakta timmer till de större transportlederna. De problem som finns är väl kända och främst förknippade med tjällossningsperioderna då bärighetsrestriktioner gäller.

Genom landsbygdens enskilda och allmänna mindre vägar går en stor del av Sveriges exportprodukter i form av jord- och skogsbruksprodukter. Enskilda vägar är därför av stor betydelse för möjligheterna att driva skogs- och lantbruksföretag men även för andra näringar, t.ex. turism.

Trafikverket föreslår i Kapacitetsutredningen att de stråk och noder som har pekats ut i det strategiska trafikslagsövergripande nätet (se kartan nedan) bör vara vägledande för framtida prioriteringar i infrastruktursatsningar. Regeringen delar denna bedömning men vill även betona den allmänna utgångspunkten att transportförsörjningen ska vara samhällsekonomiskt effektiv och bedrivas på ett miljöanpassat sätt.

Uttekade väg och järnvägsnät för gods

-  Centrala kombiterminaler för gods
-  Centrala hamnar för gods
-  Centrala flygplatser för gods
-  Utpekade järnvägsnät för gods
-  Utpekade vägnät för gods
-  Övrigt järnvägsnät



Figur 3.4. Strategiska stråk och noder. Källa: Kapacitetsutredningen, Trafikverket.

Trafikverket bedömer i Kapacitetsutredningen att det behövs förbättrad logistik för att nå klimatmålen och att godstransporterna i högre grad bör utföras med järnväg och sjöfart.

För att transportlösningar ska fungera behövs infrastruktur av tillräckligt god kvalitet såväl inom som utanför det utpekade nätet. För att transportsystemet som helhet ska fungera kan det därför krävas att även andra stråk och noder än de som ingår i det utpekade nätet som redovisas ovan håller en tillräckligt hög kvalitet för att binda samman och förstärka transportinfrastrukturen.

Regeringen avser att under 2012 presentera en handlingsplan för att stärka sjöfartsnäringsen i Sverige. Viktiga utgångspunkter för handlingsplanen är bl.a. två statliga utredningar vars betänkanden *Svensk sjöfarts konkurrensförutsättningar* (SOU 2010:73) och *Genomförande av EU:s*

regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt (SOU 2011:4) har remitterats och är under beredning i Regeringskansliet. Sjöfartssektorns syn på den svenska sjöfartens villkor har belysts i detta arbete och handlingsplanen kommer att innehålla åtgärder som regeringen avser att vidta i syfte att främja sjöfartens konkurrenskraft men också dess samverkan med andra trafikslag. Sjöfarten utgör också en viktig del i det mer sammanhängande maritima klustret i samspel med andra närliggande verksamheter och näringar. Även detta kommer att beaktas i handlingsplanen.

Trafikanalys konstaterar i rapporten *Godstransporter i Sverige, redovisning av ett regeringsuppdrag* (Rapport 2012:7) att det svenska näringslivet och samhället i övrigt är beroende av väl fungerande transporter. Myndigheten konstaterar vidare att de geografiska och demografiska förutsättningarna varierar över landet och att de tre storstadsregionerna har störst befolkningskoncentration och dessutom är stora knutpunkter för godstransporter. Detta medför brist på kapacitet i dessa områden och risker för konflikter mellan person- och godstransporter. I övriga landet är kapacitetsbristen enligt Trafikanalys mindre påtaglig och där är i stället stora avstånd och låg tillgänglighet begränsande faktorer. I rapporten konstateras vidare följande.

De fyra trafikslagen kompletterar ofta varandra även om de ibland konkurrerar. Avgörande för val av transport är typen av gods, behovet av flexibilitet och kostnad. De viktigaste faktorerna när beslut fattas om en transportlösning är kvalitetskraven i relation till priset. Trafikslagsfördelningen för godstransporter är ganska väl avpassad till de förutsättningar som ges av varuslagens särskilda behov, transportköparnas efterfrågan på flexibilitet och rådande kostnadsläge. När det gäller godstransporternas möjligheter att bidra till uppfyllelse av de transportpolitiska målen menar Trafikanalys att det inte bara bestäms av den framtida infrastrukturen eller av fordons- och farkostflottans sammansättning. Den bestäms också av beteendeförändringar, förändrade regler och styrmedel samt av en utvecklad samhällsplanering.

3.7 Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem

Historiskt finns ett starkt och ömsesidigt samband mellan utvecklingen av transportsystemet och samhällsutvecklingen i stort. Transportpolitiken är också ett medel för att uppnå andra samhällsmål än de transportpolitiska, såsom tillväxt, sysselsättning, välfärd och god miljö. Utvecklingen av transportsystemet kan därför inte ske separat från en i övrigt långsiktigt hållbar samhällsutveckling. Transportsystemet och tillhörande infrastruktur behöver dock anpassas till de krav som en långsiktigt hållbar utveckling ställer, såväl ekonomiskt, miljömässigt som socialt.

Transporternas klimatpåverkan är en stor utmaning

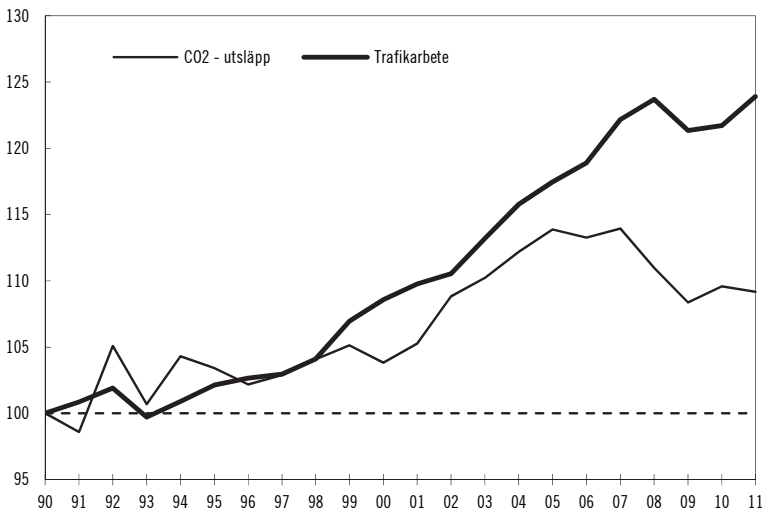
Klimatförändringarna är en av vår tids största utmaningar. Sverige ska visa ledarskap i att möta utmaningen både internationellt och genom de åtgärder som görs i Sverige. En av dagens viktigaste frågor är att bryta

sambandet mellan fler transporter och negativ påverkan på miljön och klimatet. De globala utsläppen av växthusgaser behöver minst halveras till 2050 jämfört med 1990. Europeiska kommissionen presenterade i mars 2011 ett meddelande om en färdplan för EU för en konkurrenskraftig och koldioxidsnål ekonomi till 2050, KOM(2011) 112 slutlig. Syftet med färdplanen är att uppfylla målet att minska unionens utsläpp med 80–95 procent till 2050. Avsikten inom de internationella klimatförhandlingarna är att ett internationellt avtal senast från 2020 ska antas 2015.

Som nämnts svarar transportsektorn för cirka en tredjedel av de svenska utsläppen av växthusgaser. Riksdagen har beslutat att Sverige 2030 bör ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen. I juli 2012 tillkallade regeringen en särskild utredare för att kartlägga möjliga handlingsalternativ samt identifiera åtgärder för att reducera transportsektorns utsläpp och beroende av fossila bränslen (dir. 2012:78). Åtgärderna kan avse alla de relevanta aspekter som kan ha betydelse för att uppnå den långsiktiga prioriteringen om en fossiloberoende fordonsflotta 2030. Utredningen ska slutredovisa resultatet av sitt arbete senast den 31 oktober 2013.

Regeringens bedömning i propositionen *Mål för framtidens resor och transporter* (prop. 2008/09:93) är att transportsektorn ska bidra till att miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan nås genom en stegvis ökad energieffektivitet i transportsystemet och ett brutet fossilberoende.

Vägrafiken släpper i dag ut mer koldioxid än 1990 men trafikarbetet har ökat mer än utsläppsökningen. Trots att trafikarbetet ökade under perioden 2006–2011, minskade koldioxidutsläppen, tack vare fordons-teknisk utveckling och ökad andel biodrivmedel. Utvecklingen framgår av diagrammet nedan.



Källa: Diagrammet är baserat på uppgifter från Trafikverket 2012

Figur 3.5: Utveckling av trafikarbete på väg och koldioxidutsläpp från vägtrafik under åren 1990–2011 relaterat till basåret 1990.

Sett till transportsektorns totala utsläpp leder investeringarna i ny infrastruktur endast till marginella förändringar. Koldioxidskatten och EU:s utsläppshandelssystem (där numera även flygsektorn ingår) är de centrala styrmedlen för att minska koldioxidutsläppen från transportsektorn såväl som från övriga sektorer. Styrmedlen påverkar dels teknikutvecklingen mot effektivare fordon och bränslen, dels företags och individers val av transportsätt och resmönster m.m. Ytterligare ett styrmedel är det kvotpliktsystem för inblandning av biodrivmedel i bensin och diesel som regeringen har aviserat. Sannolikt krävs även planeringsrelaterade åtgärder för att styra mot ett transporteffektivt samhälle. Sett till transportsektorns totala utsläpp leder investeringar i transportinfrastruktur endast till marginella förändringar av koldioxidutsläppen. Investeringar påverkar dock hur systemet på sikt utvecklas och används som helhet vilket påverkar möjligheterna att minska koldioxidutsläppen.

Resor och transporter bidrar tillsammans med olika typer av it-lösningar till en samhällsutveckling som innebär en ökad frihet att bo och leva där man vill och samtidigt ha tillgång till en bred arbetsmarknad. Det är därför inget mål att begränsa människors rörlighet genom att begränsa tillgängligheten i transportsystemet. Däremot behöver den befintliga transportinfrastrukturen användas mer effektivt och infrastrukturplaneringen behöver samordnas bättre med övrig samhällsplanering så att samhällsplaneringen bidrar även till andra mål. En god tillgång till bredbandsinfrastruktur kan i vissa fall minska resbehovet.

Det behövs också fortsatta förbättringar av energieffektiviteten hos fordon, fartyg och flygplan, t.ex. genom elfordon eller förnybara drivmedel. För godstransporterna behövs effektivare logistiklösningar och en större andel transporter på järnväg och fartyg. Genomgående måste det vara lätt för människor och företag att välja de alternativ som medför minst klimatpåverkan och annan miljöbelastning.

Energieffektiviseringar vid byggande och drift av infrastrukturen kan ge ett väsentligt bidrag till minskade utsläpp av växthusgaser. Befintlig infrastruktur kan användas på ett bättre sätt genom ny teknik, exempelvis genom en effektiv trafikledning.

Klimatneutrala godstransporter på väg (KNEG) är ett samarbete mellan olika aktörer från näringsliv, myndigheter och akademi, med den gemensamma visionen att göra godstransporterna på de svenska vägarna klimatneutrala. Projektet arbetar främst inom följande områden: effektivare transporter, effektivare fordon, effektiv bränsleproduktion och utökad användning av förnybara drivmedel. Nyligen överlämnades en rapport till regeringen med en redovisning av aktörernas arbete och resultat under 2011.

Övriga miljö kvalitetsmål kräver också insatser

Det finns ett behov av att fortsätta utveckla och anpassa det befintliga transportsystemet för att minska de negativa effekter som uppstår till följd av infrastruktur och trafik. Trafiktillväxten kan skapa behov av en utbyggnad av systemet vilket i sin tur leder till att trafiken och belastningen på miljön ökar ytterligare. Transportsystemet ska därför förvaltas och utvecklas med en strävan att bevara och utveckla ekologiska funkt-

ioner, kulturella värden och friluftslivets tillgänglighet. Insatser behövs för att åtgärda befintliga problem med fragmentering och barriärer i landskap och tätorter, påverkan på biologisk mångfald, buller samt mark-, vatten- och luftföroreningar. Ny infrastruktur ska planeras och genomföras så att intrång i natur och kulturmiljöer minimeras och nya målkonflikter på dessa områden så långt möjligt undviks eller förebyggs. Även drift, underhållsinsatser och trimningsåtgärder ska planeras och utföras på ett miljöanpassat sätt.

Transportsystemets utformning, funktion och användning ska enligt den s.k. nollvisionen anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt. Utöver insatser för trafiksäkerhet ska transportpolitiken bidra till minskad ohälsa genom insatser inom miljöområdet, t.ex. insatser för att minska trafikinducerade luftföroreningar och bulleremissioner. Miljö kvalitetsnormerna för luftkvaliteten överträds i ett tiotal svenska städer. Den viktigaste orsaken är utsläppen från den lokala trafiken. Bidrag till ökad hälsa kan också ske genom insatser som uppmuntrar till ökad fysisk aktivitet, t.ex. i form av förbättrad infrastruktur och tillgänglighet för gång- eller cykelresor.

Ökad användning av it kan minska belastningen på transportsystemen

Tillgången till snabbt bredband är av stor betydelse för fortsatt tillväxt, konkurrenskraft och innovation i hela landet. Nya digitala tjänster och förändrade användarmönster gör att efterfrågan på hög överföringskapacitet och mobilitet ökar kontinuerligt, vilket ställer krav på stora investeringar i it-infrastrukturen. Regeringen har i *Digital agenda för Sverige* (dnr N2011/342/ITP) belyst betydelsen av digitaliseringen i samhället och att en ökad it-användning kan bidra till att möta framtida utmaningar såsom klimatfrågan, en åldrande befolkning m.m. Målet som är beslutat av riksdagen är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.

It beräknas ha en potential att kunna minska koldioxidutsläpp inom vissa områden, bl.a. transportområdet. Ett ökat fokus på it-lösningar kan därför bidra till möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan och andra miljö kvalitetsmål.

Tjänsteresor står för cirka tio procent av resandet i Sverige. Fysiska möten är viktiga för att bygga upp bra och fungerande relationer både internt inom organisationer och mellan olika intressenter, såväl nationellt som internationellt. Samtidigt är resor resurskrävande och kan medföra negativ påverkan på miljön. Genom olika it-lösningar möjliggörs minskat resande både genom resfria möten och distansarbete. Resultaten från en livscykelanalys, som Chalmers Industriteknik³ har genomfört, visar att en flygresor mellan Stockholm och Göteborg har fem gånger så hög miljö påverkan som en videokonferens.

Därutöver kan olika it-lösningar även bidra till minskade transporter genom förbättrad logistik och ökad effektivitet. Intelligent transport system (ITS) kan t.ex. bidra genom effektivare utnyttjande av trafiksignaler, reglering av påfartsramper eller körfält, kövarningar, tunnel-

³ ”Service transformation – managing a shift from business travel to virtual meetings.” Journal of Cleaner Production 11(8):859-873, P. Arnfalk och B. Kogg 2003.

styrning eller meddelanden på digitala skyltar. ITS-rådet, som är tillsatt av regeringen, har till uppgift att påskynda arbetet med att genomföra trafikslagsövergripande strategi och handlingsplan för ITS samt att utveckla former för samarbete mellan berörda aktörer.

Regeringen beslutade 2009 om en bredbandsstrategi för Sverige (dnr N2009/8317/ITP). Regeringens bredbandsstrategi utgår från att det i första hand är marknads uppgift att göra investeringar i infrastruktur. Statens roll är framför allt att se till att marknaden fungerar effektivt och att marknadsaktörerna ges förutsättningar för sin verksamhet genom lämplig reglering. I svenska gles- och landsbygder saknas i vissa områden incitament för marknaden att göra sådana investeringar. Enligt Post- och telestyrelsens bredbandskartläggning 2011 har knappt 12 procent av befolkningen tillgång till bredband med hög hastighet utanför tätorter och småorter. Motsvarande siffra i tätorter och småorter är 53 procent. Det finns därför ett fortsatt behov av statliga stödsatser i vissa gles- och landsbygder.

För att nå målen i bredbandsstrategin krävs insatser från såväl enskilda som företag och offentliga aktörer. Särskilt viktig är en fungerande samverkan vid samhällsplanering, bebyggelseplanering och markanvändning. Regeringen har gett Trafikverket i uppdrag att i sin verksamhet avseende kanalisering vid nyanläggning och ombyggnad av vägnätet samverka med de aktörer som tillhandahåller elektronisk kommunikation.

Ökad säkerhet i transportsystemet

Enligt den s.k. nollvisionen ska transportsystemets utformning, funktion och användning anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor. Nollvisionen är i grunden ett etiskt förhållningssätt där omsorgen om människors liv och hälsa är ett fundamentalt krav vid transportsystemets utformning och funktion. Regeringen bedömer att nollvisionen har påverkat arbetet med att förbättra trafiksäkerheten på väg på ett positivt sätt. Det krävs dock fortsatt insatser på bred front för att öka trafiksäkerheten, framför allt för vägtrafiken, men även för övriga trafikslag. Hänsyn tas till trafiksäkerhet både vid utformningen av transportinfrastrukturen och vid drift, underhåll och reinvestering. Trafiksäkerheten behöver också beaktas vid utformning och tillämpning av regelverk, vid tillsyn och i samarbetet mellan olika berörda aktörer inom transportområdet. Vidare behöver den enskildes ansvar och trafikbeteende även vara en avgörande faktor för att antalet omkomna och skadade i trafiken bör minska.

Det är viktigt att ha ett trafikslagsövergripande perspektiv i säkerhetsarbetet och att vidta kostnadseffektiva åtgärder där de gör störst nytta. Regeringen anser att säkerheten inom alla trafikslag även fortsatt bör sättas i fokus och avser att återkomma till riksdagen i denna fråga.

3.8 Styrmedel för ökad kund- och samhällsnytta

Regeringen ser att såväl ekonomiska som administrativa styrmedel bör användas systematiskt och trafikslagsövergripande och för att bidra till

en optimal användning av transportinfrastrukturen. Styrmedel kan bidra till ökad målpuppfyllelse i transportpolitiken såväl för funktionsmålet som för hänsynsmålet. Användning av styrmedel som beaktar näringslivets konkurrenskraft kan bidra till ökad samhällsekonomiskt effektiv användning av transportsystemet.

Genom åtgärder som påverkar efterfrågan och valet av transportsätt samt genom att vårda befintlig transportinfrastruktur går det att använda infrastrukturen mer effektivt. För att möjliggöra det behövs enligt Trafikverket ekonomiska och administrativa styrmedel, olika hjälpmedel samt andra steg 1- och 2-åtgärder enligt fyrstegsprincipen. Ekonomiska styrmedel avser främst skatter, avgifter, handel med utsläppsätter, subventioner och rabatter. Administrativa styrmedel avser exempelvis lagar, regler, tillstånd och beslut. Hjälpmedel och övriga steg 1- och 2-åtgärder kan t.ex. avse intelligenta transportsystem (ITS), ”mobility management” för att främja hållbara transporter liksom samordning mellan planering av transportsystem och bebyggelse.

Vem har kostnadsansvar för en hållbar användning av transportsystemet?

En grundläggande fråga när det gäller styrmedel är huruvida de olika trafikslagen täcker sina egna kostnader. Trafikverket redovisar på en övergripande nivå internaliseringsgraden⁴ och konstaterar då att transporter av gods är underprissatta för såväl järnväg som väg och sjöfart. Personbilstrafiken betalar nästan fullt ut för sina samhällsekonomiska kostnader medan persontrafik på järnväg i viss mån är underprissatt.

Trafikverket påpekar emellertid att internaliseringsgraden kan variera beroende på fordon och förhållanden i övrigt. Bedömningarna ovan är indikativa och genomsnittliga. Trafikverket har i Kapacitetsutredningen beskrivit möjliga styrmedel för att effektivisera användningen av transportsystemet inklusive en översiktlig bedömning av möjliga effekter. Regeringen redovisar sin bedömning av frågorna kring kostnadsansvaret i avsnitten 6.4 och 8.2.1.

En mer aktiv användning av styrmedel ger bidrag till ökad målpuppfyllelse

Det finns flera skäl till att mer aktivt använda styrmedel för att uppnå en mer samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar användning av transportsystemet. Samhällets resurser för infrastrukturåtgärder är begränsade och behoven av en mer utvecklad transportinfrastruktur måste självklart noggrant prövas mot andra angelägna samhällsbehov.

Trafiktillväxten i transportsystemet kan, om inga motåtgärder vidtas, medföra en ökad klimat- och miljöpåverkan, trängsel och lokala hälso- problem i vissa delar, framför allt i storstadsområdena och i vissa större stråk. Styrmedel av olika slag kan enligt regeringen bidra till att åstadkomma en effektivare användning av den befintliga kapaciteten och till att uppsatta mål nås.

⁴ Med internaliseringsgrad avses kvoten mellan det pris som tas ut och transportens samhällsekonomiska kostnad. Om kvoten är lägre än 1 (100 procent) kan det finnas skäl att höja avgifter eller skatter och det omvända gäller för värden som överstiger 1.

Principen att alla transporter på sikt bör betala för de kortsiktiga marginalkostnaderna som de ger upphov till har under lång tid tillämpats i svensk transportpolitik järnvägstrafiken. Denna princip är förenlig med principen i den EU-rättsliga järnvägslagstiftningen om att banavgifter ska fastställas till den kostnad som uppstår som en direkt följd av järnvägstrafiken om utformning av banavgifter (se avsnitt 4.2.2 och 8.2.3). Regeringen bedömer därför att Trafikverket i sin roll som infrastrukturförvaltare i högre utsträckning än i dag bör kunna använda sig av de möjligheter som står till buds för att genom intäkter från banavgifter täcka ökade kostnader för drift, underhåll och reinvesteringar i järnvägsinfrastrukturen.

4 Ökad satsning på transportinfrastruktur

Transportinfrastrukturen knyter ihop landet och är en central förutsättning för en växande ekonomi. Med en förbättrad transportinfrastruktur blir det enklare att resa mellan hem och arbete och arbetssökande får tillgång till fler lediga jobb. Samtidigt blir det lättare för företagen att få tillgång till insatsvaror. Även företagens möjligheter att leverera sina produkter underlättas. Den ökning av trafiken som pågått under en längre tid har lett till att kapacitetsutnyttjandet i delar av transportsystemet är mycket högt. Det är särskilt tydligt i storstadsregionerna, på de högt trafikerade järnvägsspåren och längs de större vägtransportstråken. Under senare år har särskilt problemen i järnvägssystemet varit påtagliga. Trots ökade insatser sedan 2006 är behoven av ytterligare insatser i det befintliga transportsystemet stora. Till det kan läggas att det finns en rad pågående och planerade investeringar i näringslivet runt om i landet som kommer att kräva ökad transportkapacitet. De ökade satsningar som föreslås i denna proposition svarar på ett kraftfullt sätt upp mot problemen i transportsystemet och mot medborgarnas och näringslivets behov. Satsningarna ger utrymme för både omfattande nyinvesteringar och en stor ökning av järnvägs- och vägunderhållet. Detta skapar förutsättningar för ett robust och modernt transportsystem som kan bidra till att skapa tillväxt och jobb i hela landet.

4.1 Förslag till ekonomisk ram för planering av åtgärder i den statliga transportinfrastrukturen m.m. för 2014–2025

Regeringens förslag: Den ekonomiska ramen för åtgärder i den statliga transportinfrastrukturen m.m. under perioden 2014–2025 ska uppgå till 522 miljarder kronor och att 281 miljarder kronor av denna ram ska användas till utveckling av transportsystemet.

Kapacitetsutredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Trafikverket beskriver att det finns behov av utökade

underhålls- och reinvesteringsåtgärder motsvarande cirka 2,5 miljarder kronor för järnväg och cirka 1,5 miljarder kronor för väg årligen under perioden 2014–2025 (prisnivå 2013) jämfört med nivån i gällande nationell plan. Trafikverket har också i Kapacitetsutredningen presenterat utvecklingsmöjligheter i form av paket: storstadspaket, godspaket, persontransportpaket och klimatpaket. Paketerna svarar mot olika brister fram till 2025 och mot utmaningar och potentialer som har identifierats fram till 2050. Inom varje paket är tanken att följa fyrstegsprincipen där åtgärder i steg 1–3 prioriteras högst. Därutöver presenteras ett antal angelägna steg 4-åtgärder, dvs. nya investeringar i transportinfrastruktur.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser framhåller behovet av systematiskt förebyggande drift, underhåll och reinvesteringar för att uppnå ett bättre utnyttjande av kapaciteten i den befintliga transportinfrastrukturen, t.ex. *Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI)*, *Mellansvenska handelskammaren* och *Swedtrain*. *Trafikanalys* upplever det svårt att avgöra om den föreslagna nivån på underhåll är rätt och i vilken mån nivån bidrar till en effektivitetsökning samt om de beräknade kostnadsbehoven för underhåll och reinvestering 2012–2025 motsvarar de olika ambitionsnivåerna. VTI framhåller även att den samhälls-ekonomiska nyttan inte presenteras på ett uttömmande vis. *Transportstyrelsen* pekar på att i sammanhanget saknas en redogörelse för vilken metod som används för att analysera och prioritera åtgärder för drift och underhåll, vilket gör det svårt att bedöma om åtgärderna är samhälls-ekonomiskt motiverade. Uppdelningen på åtgärder i paket som presenteras i Kapacitetsutredningen väcker synpunkter hos några remissinstanser. Flera pekar på att indelningen i paket är ett bra initiativ (*bl.a. SJ AB*), men också att paketen bör förtydligas exempelvis gällande vilka av åtgärderna som redan är planerade (Trafikanalys). Flertalet regioner, t.ex. *Länsstyrelsen i Norrbottens län*, *Länsstyrelsen i Västernorrlands län*, *Region Gävleborg*, *Region Dalarna*, *Västra Götalands läns landsting* anser att betydande nyinvesteringar krävs för att leva upp till det transportpolitiska målet om tillgänglighet i hela landet. Många regioner påpekar att utredningen har haft ett snävt fokus på transportsystemets kapacitet. Problembilden för landet som helhet anses inbegripa mer än så. Det framkommer även allmänna kommentarer kring investeringsnivåer och några remissinstanser pekar på att utredningen bör kompletteras med ett paket för perioden 2025–2050 (*Mälardalsrådet*), med uträkningar kring vad det kostar att inte göra några investeringar samt att utvecklingsnivå hög redan nu är motiverad gällande det centrala järnvägsnätet (SJ AB). *Naturvårdsverket* anser det nödvändigt att undvika politiska beslut i form av vilka objekt och åtgärder som ska ingå i planen innan planeringen påbörjas om planeringsansvariga myndigheter ska kunna använda fyrstegsprincipen fullt ut i planeringsarbetet.

Skälen för regeringens förslag: Sverige är beroende av ett tillförlitligt transportsystem för att säkra människors och företags transportbehov. Landets geografiska läge förstärker betydelsen av en väl fungerande transportinfrastruktur. Den ökning av trafiken som pågått under en lång tid har lett till att kapacitetsutnyttjandet i delar av transportsystemet är mycket högt. Det är särskilt tydligt i storstadsregionerna, till vilka inflyttningen är kraftig, och längs vissa större transportleder för gods- och persontrafik där stor trängsel tidvis uppstår. En rad pågående och

planerade investeringar i näringslivet kommer dessutom att skapa ytterligare behov av förstärkt transportkapacitet. I övriga delar av landet är trängseln mindre påtaglig, men där kan stora avstånd, dåligt underhållen infrastruktur och begränsad tillgång till kollektivtrafik orsaka problem för människor och företag. Under senare år har problemen i järnvägs-systemet varit påtagliga och visat att resurserna till drift, underhåll och reinvesteringar behöver öka. Både kapacitetsbrister och de störningar som uppstår till följd av ett eftersatt underhåll medför stora samhälls-ekonomiska kostnader och påverkar den svenska ekonomin negativt. Det finns därför många goda skäl för att ge utökade medel för skötsel och utveckling av transportinfrastrukturen. Ett väl fungerande transportsystem behövs för att bidra till svenskt näringslivs konkurrenskraft, för att säkerställa väl fungerande arbetsmarknader, för väl fungerande landsbygd och städer och för fortsatt utveckling och tillväxt. Det är viktigt att understryka att ett effektivt transportsystem förutsätter att vägar och järnvägar underhålls så att värdet på den gemensamma nyttighet som transportinfrastrukturen utgör upprätthålls och att livscykelkostnaderna minimeras. Samtidigt är det väsentligt att bygga nya vägar, järnvägar och annan transportinfrastruktur för att möta ökade behov av person- och godstransporter.

Effektiviteten inom transportsystemet måste samtidigt öka. Slutsatsen är att insatserna för förbättrad transportinfrastruktur behöver öka parallellt med att kraven på effektivitet skärps. De resurser som frigörs genom effektiviseringar kommer enligt regeringen att kunna användas för fler infrastrukturåtgärder.

Medlen till drift, underhåll och reinvestering av både väg och järnväg behöver öka jämfört med nivån i gällande plan. För att återställa transportsystemet till den funktionella nivå det byggts för behöver mer medel tillskjutas motsvarande tre miljarder kronor årligen för underhållsåtgärder under perioden 2014–2025. Dessa ökade resurser möjliggör en upprustning av standarden av det befintliga järnvägssystemet och en höjd ambition för vägunderhållet. Genom tillskotten bedöms väginfrastrukturens funktionella nivå återställas och de eftersläpade underhållsbehoven gradvis minska. Därtill kommer det pågående interna effektiviseringsarbetet inom Trafikverket att frigöra resurser för återställande av såväl vägar som järnvägar. För järnvägsinfrastrukturen kompletteras dessutom anslagsmedlen med intäkter från banavgifter (se vidare avsnitt 4.2.2). Totalt bör under perioden 2014–2025 86 miljarder kronor avsättas för drift, underhåll av och reinvestering i statliga järnvägar och 155 miljarder kronor för drift och underhåll av statliga vägar inklusive bärighet, tjälsäkring och rekonstruktion av vägar samt statlig medfinansiering till enskilda vägar. Regeringen delar också Trafikverkets bedömning att ytterligare medel behöver tillföras olika åtgärdsområden för att kunna öka kapaciteten och kvaliteten inom befintlig infrastruktur genom riktade trimningsåtgärder samt satsningar på ökad tillgänglighet, förbättrad miljö, ökad hälsa, trafiksäkerhet, ökad bärighet och ökad tillgänglighet för funktionsnedsatta.

Åtgärderna i regeringens utökade satsningar inriktas mot de viktigaste transportlederna och sträckor som är betydelsefulla för arbetspendling. Satsningarna innebär också att det skapas utrymme för att tidigarelägga

redan planerade investeringar som är angelägna ur kapacitetssynpunkt och för ökad trafiksäkerhet. Prop. 2012/13:25

En förhandlingsperson tillkallas för att genomföra förhandlingar om Stockholms läns infrastruktur i syfte att åstadkomma en samlad trafiklösning som omfattar en utbyggnad av tunnelbanans blå linje och eventuellt nära anslutande åtgärder i Stockholms östra delar, för förbättrade förutsättningar att uppnå en förbättrad miljö och tillväxt i landet och i Stockholms län.

Planeringen för en ny stambana för snabbtåg bör inledas. De första delsträckorna bör enligt regeringen påbörjas under planperioden 2014–2025. Dessa är Ostlänken mellan Järna och Linköping samt en del av sträckan mellan Göteborg och Borås (Mölnlycke-Bollebygd).

En satsning på gruvrelaterad transportinfrastruktur är nödvändig för att tillgodose gruvnäringarnas behov. Bland annat en upprustning av vägen mellan Pajala och Svappavaara bör planeras och prövas för att möjliggöra för tunga transporter till följd av etableringen av en gruva i Pajala kommun.

Ett nytt trafikledningssystem för tågtrafiken kan styra järnvägstrafiken mer effektivt och därmed öka kapaciteten ytterligare i järnvägstransportsystemet. Med de åtgärder som beskrivs ovan samt de åtgärder som ingår i befintlig plan och utgångspunkterna i avsnitt 3 som utgångspunkt föreslår regeringen att den totala ekonomiska ramen för utveckling av transportsystemet ska uppgå till 281 miljarder kronor för perioden 2014–2025.

4.2 Åtgärder som omfattas av den ekonomiska ramen för utveckling av transportsystemet

Regeringens förslag: Den ekonomiska ram som avsätts för åtgärder som utvecklar transportsystemet för perioden 2014–2025 får användas för investeringar i statliga järnvägar och vägar, trimningsåtgärder och statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m., medfinansiering till stora och strategiska åtgärder i hamnar, farleder och slussar samt räntor och amorteringar för investeringar som finansieras med lån.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen anser att planeringsperioden bör vara lika lång som för nu gällande planer, dvs. 12 år. Den ekonomiska ramen på 522 miljarder kr för planeringsperioden 2014–2015 bör innehålla följande s.k. åtgärdsområden.

- Drift, underhåll av och reinvesteringar i statliga järnvägar.
- Drift och underhåll inklusive bärighet, tjälsäkring och rekonstruktion av vägar samt statlig medfinansiering till enskilda vägar.
- Utveckling av transportsystemet.
- Investeringar i järnvägar och vägar.
- Statlig medfinansiering till kollektivtrafikanläggningar.
- Medfinansiering till stora och strategiska åtgärder i farleder och slussar.

- Driftbidrag till icke statliga flygplatser.
- Trimningsåtgärder i syfte att öka kapaciteten, kvaliteten, tillgängligheten och säkerheten i transportsystemet.
- Miljöåtgärder i den befintliga infrastrukturen.
- Bidrag till Inlandsbanan AB och Öresundsbrokonsortiet.
- Övriga insatser för effektivisering av transportsystemet.

Den del av den ekonomiska ramen om 281 miljarder kronor som ska användas för att utveckla transportsystemet bör avsättas för åtgärdsområdena investeringar i statliga järnvägar och vägar, trimningsåtgärder och statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m., och för medfinansiering till stora och strategiska åtgärder i hamnar, farleder och slussar. Förutom till dessa åtgärdsområden bör ramen användas till att täcka kostnader för räntor och amorteringar för investeringar som finansieras med lån. Den ekonomiska ramen för utveckling av transportsystemet kompletteras dessutom av en planeringsram (se avsnitt 4.6) som uppgår till 53 miljarder kronor för perioden 2010–2025 för investeringar i vissa väg- och järnvägsprojekt, för de delar där kapitalkostnaden finansieras med inkomster från trängselskatt eller vägavgifter.

Trafikverkets interna effektiviseringsarbete

Trafikverket beskriver i Kapacitetsutredningen att det bedrivits ett genomgripande effektiviseringsarbete inom verket sedan det bildades 2010. Effektiviseringsarbetet har sin grund i ett trafikslagsövergripande arbetssätt och syftar till högre intern effektivitet, sänkta produktionskostnader och ökad produktivitet i anläggningsbranschen. Trafikverket har därför föreslagit att delar av de föreslagna åtgärderna i transportinfrastrukturen som presenteras i Kapacitetsutredningen, kan finansieras genom de medel som beräknas kunna frigöras genom verkets effektiviseringsarbete. Regeringen ställer sig positiv till Trafikverkets effektiviseringsarbete. Med de ytterligare effektiviseringar för trafikledningen av tåg, som regeringen möjliggör med särskilda satsningar, bör Trafikverkets totala effektivisering under perioden 2014–2025 kunna uppgå till cirka 17 miljarder kronor. Tack vare effektiviseringen kommer fler åtgärder att kunna genomföras inom den ekonomiska ramen och man får därmed mer infrastruktur för pengarna. Ett utrymme för ytterligare åtgärder motsvarande detta belopp tillkommer därmed utöver de resursförstärkningar som regeringen föreslår i denna proposition för att underhålla och utveckla transportinfrastrukturen 2014–2025.

4.3 Ökade nivåer för drift och underhåll av järnväg och väg

Prop. 2012/13:25

Regeringens förslag: Av den ekonomiska ramen ska det avsättas 86 miljarder kronor till drift och underhåll av och reinvestering i statliga järnvägar och 155 miljarder kronor till drift och underhåll av statliga vägar inklusive bärighet, tjälsäkring och rekonstruktion av vägar samt till statlig medfinansiering av enskilda vägar.

Skälen för regeringens förslag: Trafikverket beskriver i Kapacitetsutredningen att det finns behov av utökade underhålls- och reinvesteringssåtgärder motsvarande cirka 2,5 miljarder kronor för järnväg och cirka 1,5 miljarder kronor för väg årligen under perioden år 2014–2025 (prisnivå 2013) jämfört med nivån i gällande nationell plan. Trafikverket bedömer att dessa medel utgör grunden för att återställa transportsystemet till den funktionella nivå det byggts för. Trafikverket bedömer att den föreslagna utökningen (tillsammans med smärre satsningar på trimningsåtgärder) leder till att järnvägssystemet återställs till dess ursprungliga funktion och att de eftersläpade reinvesteringssåtgärder och underhållsbehoven successivt kommer att tillfredsställas (t.ex. bärighetsåtgärder, spårslipning, åtgärder på kontaktledningar, broar samt spårväxlar och signalställverk). Trafikverket beskriver att den samhälls-ekonomiska bedömningen av järnvägssatsningen visar att nyttan är större än kostnaden. För vägtransportsystemet bedömer Trafikverket att mer medel behöver tillskjutas för att motverka de nuvarande och förväntade bristerna för hela vägnätet, genom underhålls- och bärighetsåtgärder (tillsammans med smärre satsningar på trimningsåtgärder) som kan frigöra ytterligare kapacitet inom befintligt vägsystem (ITS, mitträcken, breddning, trafikplatser m.m.). Mer medel till vägsystemet behöver också tillföras för att minimera de förväntade livscykelkostnaderna. I större städer är det stora kostnader för samhället på grund av trängsel och förseningar som behöver motverkas. Avseende det övriga vägnätet är det främst näringslivets behov av arbetskraftsförsörjning och fungerande godstransporter, besöksnäringens expansion och utvecklingen av lokal och regional kollektivtrafik som behöver tillgodoses. Trafikverket anser att exempelvis vägbeläggnings- och broåtgärder på de mest trafikerade vägarna måste prioriteras särskilt. Detta skulle innebära att det lågtrafikerade vägnätet måste nedprioriteras i motsvarande grad. Utan tillskott av ytterligare medel skulle detta leda till försämrad kvalitet i det lågtrafikerade vägnätet.

Regeringen delar Trafikverkets bedömning av behoven för att återställa och anpassa transportsystemet. Regeringen bedömer att tre miljarder kronor årligen behöver tillskjutas för perioden 2014–2025. Dessa ökade resurser möjliggör en upprustning av standarden av det befintliga järnvägssystemet och en höjd ambition för vägunderhållet.

Regeringen anser att de ökade resurserna främst ska användas till att återställa de högtrafikerade delarna av transportinfrastrukturen som bidrar till att underlätta för arbetspendling och till att stärka det svenska näringslivets konkurrenskraft. De mindre trafikerade vägarnas standard kan bibehållas för att upprätthålla tillgängligheten i hela landet. Rege-

ringen bedömer att de sammantagna medlen till drift, underhåll och reinvesteringar av vägar och järnvägar, i form av ökade anslagsmedel, banavgifter samt Trafikverkets interna effektiviseringsarbete, i huvudsak motsvarar Trafikverkets förslag.

Regeringen anser vidare att det är angeläget att förbättra kapaciteten i järnvägssystemet. Det grundläggande behovet är dock inte högre hastigheter utan åtgärder som ökar kapaciteten. Åtgärder som leder till att järnvägstrafik kan separeras och därigenom ökar kapaciteten bör analyseras och övervägas i den kommande planeringen för utvecklingen av järnvägen.

4.3.1 Användning av intäkter från banavgifter för drift, underhåll och reinvestering av järnvägen

Regeringens bedömning: Intäkterna från banavgifterna bör i högre utsträckning än i dag täcka kostnader för drift, underhåll och reinvestering av järnvägsinfrastruktur. Intäkterna från banavgifterna bör därför i sin helhet användas för detta ändamål. Intäkterna från de avgifter som tas ut för att täcka de kostnader för drift, underhåll och reinvestering som uppstår som en direkt följd av framförandet av järnvägsfordon bör användas för de kostnader som utgjort underlag för beräkningen av avgifterna.

Kapacitetsutredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Gällande plan förutsätter enligt Kapacitetsutredningen en successiv höjning av banavgiftsintäkterna under planperioden till cirka två miljarder kronor vid planperiodens slut. Någon ytterligare avgiftshöjning föreslås inte. Den beräknade höjningen av banavgifterna enligt gällande plan föreslås i sin helhet användas till förstärkning av drift och underhåll.

Trafikverkets förslag i 2012 års redovisning av regeringsuppdraget om banavgifter: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Målet bör vara att de kortsiktiga marginalkostnader för drift, underhåll och reinvestering som tågtrafiken ger upphov till ska täckas med en infrastrukturavgift. Det bör även tas ut en avgift för externa effekter, främst emissioner och buller, som tågtrafiken ger upphov till. Intäkterna av banavgifter år 2013 bedöms understiga marginalkostnaderna med cirka 1 500 miljoner kronor. Intäkterna bör oavkortat gå till drift, underhåll och reinvesteringar.

Remissinstanserna: Vissa remissinstanser framhåller att det är bra med banavgifter, eller åtminstone att man förstår motiven bakom dem (*Region Västerbotten, Regionförbundet och Landstinget i Jönköpings län* m.fl.). Andra ställer sig starkt kritiska till banavgifterna – framförallt då en tredubbling av avgiften upplevs som en orimlig höjning (*Skogsindustrierna, Svenskt Näringsliv, Regionförbundet Uppsala län* m.fl.). Skälen till det kritiska eller vaksamma förhållningssättet gentemot en banavgiftshöjning uppges bl.a. vara att banavgifter förutspås tvinga fram en överflyttning av transporter från järnväg till väg (*SJ AB* m.fl.).

Flera remissinstanser framhåller i sammanhanget att höjda banavgifter borde villkoras. Med det menas att det i samband med en avgiftshöjning

bör tas fram garantier beträffande förbättrad teknisk tillförlitlighet hos järnvägsnätet, eller ännu hellre, att kvalitén i järnvägssystemet höjs innan avgifterna gör det (*SJ AB, Green Cargo AB, Svenskt Näringsliv* m.fl.).

Även i detta sammanhang återkommer flera remissinstanser till diskussionen om konkurrenskraft. Här framhålls bl.a. att banavgifterna inte får utformas så att de påverkar spårtrafikens konkurrensförutsättningar negativt gentemot övriga trafikslag (*Sveriges Kommuner och Landsting* m.fl.) eller snedvrider konkurrensen ur ett internationellt perspektiv (*ABB AB, LKAB, SJ AB* m.fl.). I ljuset av en försämrad konkurrenskraft föreslår vissa remissinstanser att beslutet om höjd banavgift omprövas eller helt slopas (*Branschföreningen Tågoperatörerna, Svenska Naturskyddsföreningen* m.fl.).

Skälen för regeringens bedömning: I egenskap av infrastrukturförvaltare för det statliga järnvägsnätet tar Trafikverket ut avgifter för trafik på statligt ägd och förvaltd järnvägsinfrastruktur, så kallade banavgifter, och för tjänster som utförs i samband med trafiken. Intäkterna specialdestineras till Trafikverket och används för finansiering av drift, underhåll och kvalitetshöjande insatser i järnvägsinfrastrukturen samt till produktionskostnader för tjänsterna. Dessa medel utgör ett komplement till den finansiering av Trafikverkets verksamhet som infrastrukturförvaltare för järnvägsinfrastrukturen som sker genom anslag. De successivt höjda avgiftsnivåer som Trafikverket planerar innebär att järnvägsnätets användare i högre utsträckning får bidra till finansieringen av nätets drift och underhåll, samtidigt som de samlade resurserna till denna verksamhet ökar.

Bestämmelser om uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen finns i 7 kap. järnvägslagen (2004:519). Enligt dessa har förvaltaren av järnvägsinfrastrukturen såväl skyldigheter som möjligheter att ta ut avgifter av de järnvägsföretag och trafikorganisatörer som använder infrastrukturen. Kapitlet innehåller även regler för avgifter för tjänster som tillhandahålls i samband med utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen.

Enligt den grundläggande avgiftsbestämmelsen i 7 kap. 2 § järnvägslagen ska avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen fastställas till ”den kostnad som uppstår som en direkt följd av framförandet av järnvägsfordon”. Infrastrukturförvaltaren har dock möjlighet att ta ut högre avgifter (så kallade särskilda avgifter) för att nå kostnadstäckning för verksamheten, under förutsättning att det är förenligt med ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Som framgår av 7 kap. 4 § järnvägslagen får dock de totala avgifterna inte sättas så högt att de marknadssegment som kan betala åtminstone den direkta kostnaden, plus ett vinstuttag som marknaden kan bära, hindras från att använda infrastrukturen. Att ta ut högre avgifter än ett marknadssegment klarar av att bära är därmed olagligt och kan överprövas av Transportstyrelsen och domstol. Trafikverkets avgiftsnivåer blir därför alltid prövade mot dessa legala utgångspunkter, vars syfte är att säkra järnvägens konkurrenskraft gentemot andra trafikslag.

Järnvägslagens avgiftsbestämmelser grundar sig på bestämmelser i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av

säkerhetsintyg⁵. Detta direktiv kommer att ersättas av ett nytt järnvägsdirektiv som Europaparlamentet och rådet har enats om men som ännu inte publicerats.

Avgiftsbestämmelserna har i det nya direktivet justerats framför allt i förtydligande och harmoniserande syfte. Enligt det nya direktivet bemyndigas kommissionen att anta rättsakter som ytterligare preciserar avgiftsbestämmelserna. Baserat på de nya EU-rättsliga reglerna kommer ändringar av järnvägslagens avgiftsbestämmelser att behöva göras.

De nya reglerna kan förväntas förtydliga kraven på de kostnadsunderlag som ska användas för beräkning av avgifternas nivå och utformning. Detsamma gäller de krav som vid tillämpning av särskilda avgifter ställs på analyser av vilka marknadssegment den svenska järnvägsmarknaden naturligen bör delas in i och vilken betalningsförmåga dessa segment har. Trafikverkets arbete med utveckling av banavgifterna och genomförande av styrramverket för drift och underhåll bör skapa goda förutsättningar för att möta dessa krav.

4.4 Satsning på trimningsåtgärder för att öka kapaciteten i transportsystemet

Regeringens bedömning: Begränsade ombyggnadsåtgärder som är samhällsekonomiskt effektiva har god potential att bidra till att uppfylla de transportpolitiska målen.

Kapacitetsutredningens förslag: Överensstämmer i stort med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Stockholms län*, tillstyrker att medel reserveras för trimningsinsatser. *SJ AB* m.fl. remissinstanser menar att trimningsåtgärder kan matcha marknadens behov förutsatt att särskild finansiering avsätts i form av en så kallad marknadspott. *Västsvenska handelskammaren* delar analysen att trimningsåtgärder i befintligt system ofta är mycket lönsamma och hoppas att större andel av framtida anslag reserveras för trimningsåtgärder.

Skälen för regeringens bedömning: Steg 3 i fyrstegsprincipen innebär begränsade ombyggnadsåtgärder. Det omfattar förbättringsåtgärder och ombyggnader i befintlig infrastruktur, till exempel trimnings-, miljö-, trafiksäkerhets- eller bärighetsåtgärder.

Trimningsåtgärder ger ofta stor nytta till relativt låg kostnad och bör prövas kontinuerligt. Åtgärder i befintligt system kan ge goda bidrag till ökad måluppfyllelse för såväl funktionsmålet som hänsynsmålet i transportpolitiken.

Åtgärder för att säkra och i vissa fall höja bärigheten på delar av vägnätet, särskilt på de av Trafikverket utpekade s.k. näringslivsvägarna, är exempel på trimningsåtgärder som kan skapa förutsättningar för ett effektivt användande av transportsystemet och säkra en god tillgänglighet i hela landet. Även på järnvägsnätet finns bärighetsbrister och

⁵ EGT L 75, 15.3.2001, s. 29 (Celex 32001L0014).

behov av att öka största tillåtna axellast, STAX. Förstärkningsåtgärder för att kunna tillåta längre och bredare fordon kan vara angeläget för att kunna använda transportinfrastrukturen effektivare. Där transportinfrastrukturen går i områden med påtagliga höjdskillnader kan det vara aktuellt med stigningsfält, uppvärmda körfält i problemfyllda backar eller åtgärder för att jämna ut kraftiga lutningar.

ITS-åtgärder bedöms också kunna bidra till effektivare användning av transportsystemet och åtgärder finns i flera steg i fyrstegsprincipen, företrädesvis steg 1–3.

Bytespunkternas funktion och utformning är viktiga för att bidra till effektivitet i hela resan. Ett byte mellan olika färdmedel innebär alltid en viss uppoffring i tid och komfort. För att underlätta för resenärerna bör bytespunkterna vara attraktiva och smidiga. I storstadsområdena kan det vara intressant att fördela resandet in till citykärnan genom att skapa effektiva bytespunkter som ger tillgång till flera centrala målpunkter.

Busstrafiken har en potential för att bidra till kapacitetsstark och attraktiv kollektivtrafik genom exempelvis utveckling av nya direktbusslinjer och matartrafik till de stora busslinjerna och spårburen kollektivtrafik. Särskilt i storstadsområden kan det vara effektivt att inrätta speciella körfält för fordon i linjetrafik m.fl., ge prioritet i trafiksignaler och god tillgång till bytespunkter för att förbättra framkomligheten och tillförlitligheten. För att avlasta vägsystemet i de centrala delarna av storstäderna kan god tillgång till infartsparkeringar stimulera till ökat kollektivtrafikresande. I större orter vid sjöar eller vattendrag kan också sjöburen kollektivtrafik avlasta kollektivtrafiken på land.

Inom vägsystemet finns en rad åtgärder som kan effektivisera användandet. För att öka kapaciteten på befintliga vägsträckor kan det vara aktuellt att öka antalet körfält inom vägområdet, installera mitträcken, bredda befintliga vägar, förbättra trafikplatser och styra trafiken genom informationsåtgärder vid påfarter. På vägsträckor med omfattande pendling morgon och kväll kan det också vara aktuellt med reversibla körfält, dvs. körfält som används omväxlande i den ena och i den andra färdriktningen. På lång sikt kan det under vissa förutsättningar bli möjligt att tillämpa konvojkörning för att kunna koppla samman fordon till långa fordonståg på väg.

Bulleråtgärder på befintliga järnvägar kan möjliggöra ökad trafikering, främst när det gäller godstrafik. Genom att förlänga plattformar kan längre tåg tillåtas och på det sättet öka kapaciteten för pendling. Ombyggnad och uppgradering av stationer och rangerbangårdar kan möjliggöra en effektivare användning. Förbättringar av signalsystemen kan också ge förutsättningar för ökat kapacitetsutnyttjande. För att kapaciteten på spår ska användas effektivt behövs effektiv omlopps nära uppställning för tåg som ska tas ur och sättas in i trafik. Dessa uppställningsplatser bör lokaliseras nära stationslägen, servicefunktioner och depåer.

För att förbättra möjligheterna för sjöfarten att avlasta infrastrukturen för landtransporter kan det behövas förbättringar av anslutningarna till hamnarna, t.ex. ökad bärlighet, breddning av vägar eller förstärkta järnvägsanslutningar. Även i farlederna in till hamnarna kan åtgärder behövas, exempelvis muddring och utmärkning av inseglingstrännan.

4.4.1 Åtgärder för funktions- och hänsynsmålet i befintlig infrastruktur

Prop. 2012/13:25

Regeringens bedömning: Åtgärder för att anpassa befintlig infrastruktur med hänsyn till miljö, trafiksäkerhet, hälsa, krisberedskap och tillgänglighet behöver genomföras och bör därför utredas i kommande åtgärdsplanering.

Skälen för regeringens bedömning: Kapacitetsutredningen har i första hand bedömt behov och prioriterat ur ett kapacitetsperspektiv. Det innebär att utredningen inte har fokuserat på ytterligare behov av åtgärder för att få till stånd ett i hela landet tillgängligt, miljöanpassat och säkert transportsystem. Behovet av investeringar inom övriga åtgärdsområden i befintlig infrastruktur behöver därför kartläggas och i vissa fall utredas ytterligare i kommande åtgärdsplanering.

I gällande nationell plan för transportsystemet 2010-2021, som är en utgångspunkt för den kommande åtgärdsplanen, finns medel avsatta till övriga åtgärdsområden. Samtliga åtgärder, såväl de namngivna som övriga åtgärder som tas in i planen, ska bidra till uppfyllande av de transportpolitiska målen. I åtskilliga fall finns brister i den befintliga infrastrukturen som är angelägna att åtgärda även om denna i huvudsak fungerar väl. Bristerna har oftast sin grund i att användandet av infrastrukturen har förändrats sedan den togs i bruk. Bristerna kan också bero på förändringar i regelverk och deras tillämpning samt förändringar i förhållningssätt till olika omgivningsfrågor. Det kan gälla behov som skyddande av vattentäkter, minska buller störningar från trafiken, säkra gång- och cykelpassager och att underlätta tillgängligheten för funktionsnedsatta. En kompletterande långsiktig satsning på transportinfrastrukturen ökar möjligheterna att nå funktions- såväl som hänsynsmålet. Utöver de positiva effekter som åtgärder för underhåll och reinvesteringar har på tillgänglighet, trafiksäkerhet och miljö bör medel också avsättas för riktade åtgärder inom dessa områden. Det bör även framgå tydligare vad dessa medel ska användas till.

Satsningarna för ökad säkerhet och trygghet på vägarna ska fortsätta. Genom att vårda det befintliga systemet främjas även trafiksäkerheten. Det finns en rad områden där Sverige har varit framgångsrikt, exempelvis genom mitträcken för separering av farliga vägsträckor, användning av trafiksäkerhetskameror och nya hastighetsgränser. Alla nya åtgärder som vidtas i transportsystemet ska utformas och genomföras på ett sådant sätt att de bidrar till ökad trafiksäkerhet. I de poster som föreslås för trimning för väg och järnväg ges också möjlighet att göra särskilda insatser för ökad trafiksäkerhet.

Den miljöhänsyn som i dag tas vid planering och projektering för ny infrastruktur och trimning ger viktiga bidrag till måluppfyllelse. Miljökraven ska beaktas i varje ny åtgärd som planeras och genomförs inom infrastrukturen. För brister i befintlig infrastruktur avsätts medel för avhjälpande åtgärder som t.ex. skydd för vattentäkter, buller m.m. Regeringen avser att under mandatperioden närmare beskriva hur det svenska arbetet för att nå visionen om noll i nettoutsläpp av växthusgaser 2050 ska genomföras. Transportområdet är där en av fem studerade sektorer.

Transportsystemet behöver utformas så att det är användbart för personer med funktionsnedsättning. Alla nya åtgärder ska tillgodose behoven av tillgänglighet hos den åldrande befolkningen och hos personer med funktionsnedsättning så att transportsystemet blir tillgängligt för alla.

De hot och risker som transportinfrastrukturen i samhället utsätts för förändras över tiden och förmåga att motstå och hantera störningar behöver därför kontinuerligt ses över och utvecklas. Hot och risker ska årligen identifieras, analyseras och klarläggas i risk- och sårbarhetsanalyser enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. De sårbarheter som finns i systemet kan inte helt förebyggas eller byggas bort det bör därför även finnas en god reparations- och krishanteringsförmåga. Ansvariga aktörer ska därför vidta lämpliga åtgärder för att, där det är möjligt, förhindra och förebygga och när det är nödvändigt samordnat och effektivt kunna hantera störningar, olyckor och kriser. Arbetet med bör ske i samverkan inom och mellan olika trafikslag och samordnas av myndigheterna i samverkansområdet transporter i enlighet med förordningen om krisberedskap och höjd beredskap.

4.5 Vissa prioriterade investeringsåtgärder för perioden 2014–2025

Det finns många goda skäl för utökade medel för att vårda och utveckla transportinfrastrukturen. Ett väl fungerande transportsystem behövs för att bidra till svenskt näringslivs konkurrenskraft, för att säkerställa väl fungerande arbetsmarknader, för väl fungerande landsbygd och städer och för fortsatt utveckling och tillväxt. Det är väsentligt att bygga nya vägar, järnvägar och annan transportinfrastruktur parallellt med ett ökat fokus på underhåll för att möta ökade behov av person- och gods-transporter. Regeringen avser att särskilt prioritera nedanstående objekt i den kommande åtgärdsplaneringen.

4.5.1 Utbyggnad av tunnelbanan i Stockholms län

Regeringens bedömning: En förhandlingsperson ges i uppdrag att genomföra en förhandling om Stockholms läns infrastruktur i syfte att åstadkomma en utbyggnad av tunnelbanans blå linje i Stockholm och eventuellt nära anslutande åtgärder. Förhandlingen ska också leda till ett ökat bostadsbyggande och därmed bidra till en fortsatt ekonomisk tillväxt.

Skälen för regeringens bedömning: De senaste åren har befolkningen i Stockholms län ökat med ungefär 40 000 personer årligen. Tillväxten väntas inte avta, utan de kommande tjugo åren bedöms Stockholms läns befolkning öka med ytterligare en halv miljon människor. Den snabba ökningstakten skapar utmaningar. Trafikanalys beräknar att problemen med köer och trängsel i Stockholm kostar över sex miljarder kronor varje

år. Problemen kommer att förvärras framöver, trots betydande nyinvesteringar i infrastrukturen. Den stora inflyttningen gör också att många har svårt att hitta boende. Bostadsbristen begränsar både arbetsmarknadens utveckling och tillväxten. Regeringen har därför varit pådrivande för att öka det regionala ansvarstagandet för bostadsbyggande i Stockholmsområdet.

År 2011 skapades i Stockholm cirka 25 000 nya jobb och det startades cirka 24 000 nya företag. För att Stockholm ska kunna fortsätta att utvecklas och växa krävs att stadens invånare har tillgång till en fungerande infrastruktur och en bostadsmarknad som är dimensionerad efter framtidens behov. Regeringen har låtit utreda frågan om bostadsförsörjning i Stockholms län. I utredarens kontakter med företrädare för kommuner, landsting, byggbolag och näringsliv har investeringarna i infrastruktur redovisats som den viktigaste förutsättningen för att åstadkomma en kraftig höjning av bostadsbyggandet i regionen. Ett kännetecknande drag för trafiksystemet i Stockholm är att kollektivtrafikens infrastruktur i stor utsträckning inte förvaltas av staten utan av Stockholms läns landsting. Detta innebär att landstinget har ansvar för en betydligt större andel av infrastrukturen än vad som är fallet i landets övriga regioner. Regeringen ser därför att en förhandlingsperson bör tillsättas för att förhandla med berörda parter i länet om hur en tunnelbaneutbyggnad m.m. ska finansieras, exempelvis genom höjda och bredare intäkter från trängselskatten eller olika former av medfinansiering. Mot bakgrund av en väntad kraftig ökning av trafiken i Stockholm och av att ett antal åtgärder som får stor påverkan på trafiksystemet färdigställs under kommande år ser regeringen ett behov av översyn av utformningen för trängselskatten. Nivåerna för trängselskatt bör utformas och betalningsportalerna placeras för att bidra till att så hög effektivitet i vägsystemet som möjligt uppnås. Nuvarande och för kommande år väntade intäkter från trängselskatten, de i Stockholmsförhandlingen överenskomna framtida förändringarna i skatteuttaget, samt sådana justeringar som eventuellt föreslås av 2011 års vägtullsutredning för att säkra finansieringen av Stockholmsöverenskommelsen, ska även fortsättningsvis gå till finansieringen av Förbifart Stockholm med flera åtgärder enligt Stockholmsöverenskommelsen. Höjda och bredare intäkter därutöver kan däremot användas för finansiering av andra åtgärder i Stockholms läns transportsystem. Förhandlingspersonen ska beakta resultatet från 2011 års vägtullsutredning..

Förhandlingspersonen har i uppgift att ta fram en överenskommelse om förslag till finansiering av Tunnelbanans förlängning mellan station Kungsträdgården och Nacka, samt eventuella anslutande åtgärder i väg- och järnvägsinfrastrukturen till och med 2025. Förhandlingen ska ske med berörda kommuner i Stockholms län samt med Stockholms läns landsting. Vidare ska synpunkter från berörda myndigheter och övriga berörda i Stockholms län inhämtas. Även anslutande objekt knutna till befintlig sträckning av Tunnelbanans blå linje kan prövas. Förhandlingspersonerna har stor frihet att analysera andra möjliga utbyggnader av tunnelbanenätet eller andra projekt för att maximera den samhälls-ekonomiska nyttan med satsningen. Ett exempel kan vara en förlängning av blå linjen västerut mot Barkarby, ett annat en förgrening av den nya blå linjen mot Gullmarsplan.

Förhandlingen bör ha Stockholmsöverenskommelsen som utgångspunkt men det bör stå förhandlingen fritt att föreslå justeringar i denna, t.ex. när det gäller anslutande objekt med stor medfinansiering, så att den samlade lösningen blir så effektiv som möjligt. Sådana justeringar ska särskilt motiveras med koppling till samhällsnyttan. En samordnad projektering av tunnelbanans förlängning mot Nacka och en vägförbindelse under Saltsjön kan ge stora samordningsvinster och bör prövas. Förhandlingspersonen ska diskutera en utformning av en östlig vägförbindelse (Österleden) under Saltsjön i anslutning till tunnelbanans förlängning till Nacka. Nationalstadsparkens värden och projektens eventuella negativa konsekvenser för naturmiljön ska särskilt beaktas.

En tunnelbaneutbyggnad möjliggör en kraftigt utökad bostadsbebyggelse längs de aktuella linjerna. Detta gäller i synnerhet områdena där tunnelbanan förlängs, men även i övriga angränsande områden och längs den befintliga tunnelbanan ska en kraftigt ökad bostadsbebyggelse krävas av berörda kommuner och vara en del av överenskommelsen. Förhandlingspersonen ska säkerställa ett snabbt genomförande av tunnelbaneutbyggnaden och största möjliga samhällsekonomiska nytta. Åtgärder ska vara utformade för att leda till ökad målpuppfyllelse utifrån de transportpolitiska målen. En samlad bedömning av förslaget's samhällsekonomiska lönsamhet ska redovisas.

4.5.2 Ny stambana för snabbtåg

Regeringens bedömning: En ny stambana för snabbtåg bör byggas. De första delsträckorna bör påbörjas under planperioden 2014–2025. Dessa är Ostlänken mellan Järna och Linköping samt den första delen av sträckan Göteborg–Borås mellan Mölnlycke och Bollebygd.

Kapacitetsutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: Även med de omfattande åtgärder i transportsystemet som regeringen beslutade om 2010 återstår fortfarande brister. Regeringen gav därför 2011 Trafikverket i uppdrag att kartlägga behovet av ökad kapacitet i transportsystemet, och att föreslå åtgärder. I Kapacitetsutredningen finner Trafikverket att de största kapacitetsbristerna finns i järnvägssystemet. Mycket av den kapacitetsbrist som finns i järnvägssystemet kan åtgärdas genom ökade satsningar på drift och underhåll, på förlängda mötesplatser för att möjliggöra längre tåg, genom att förstärka broar så att än tyngre laster kan passera, eller genom styrande avgifter som leder till att systemet utnyttjas bättre. Trafikverket pekar också på att även nyinvesteringar är nödvändiga. Bland annat framhåller Trafikverket Ostlänken (Järna–Linköping) som ett av de mest prioriterade investeringsobjekten.

Regeringen delar denna uppfattning med följande motivering. Eftersom den nuvarande järnvägen mellan Stockholm och Linköping tillhör landets mest belastade kommer kapaciteten i järnvägssystemet att förbättras avsevärt om Ostlänken byggs. Det gäller inte bara i regionen utan i hela landet. Därmed blir systemet som helhet mer robust och punktligheten kan förbättras. Vidare kommer tillväxt och jobbskapande

att underlättas när pendlingsmöjligheterna tydligt förbättras. Det gäller i både Stockholmsregionen – Sveriges största arbetsmarknad – och Linköping/Norrköping. Fler kommer på ett effektivt sätt kunna pendla dit jobben finns. Ostlänken beräknas ge betydande restidsvinster. Därmed knyts två dynamiska regioner närmare varandra vilket förbättrar förutsättningarna för exempelvis innovativt företagande i anslutning till regionernas universitet och högskolor. Transporterna till och från Skavsta flygplats – Sveriges tredje största flygplats – blir snabbare och mer miljövänliga. Genom att en stor del av persontrafiken flyttas över till Ostlänken frigörs kapacitet för godstrafiken på den nuvarande rälsen. Godstrafiken på järnväg kan därmed bli både mer punktlig och mer omfattande – något som är starkt efterfrågat av svensk industri. Detta möjliggör i sin tur för industrin att flytta över en större andel av sitt gods från lastbil till järnväg, vilket ger positiva miljö- och climateffekter.

Även byggandet av ny järnväg längs sträckan Göteborg–Borås är av hög prioritet. Göteborg och Borås är de två stora städerna i Västra Götaland och i dag görs omfattande arbetspendlingsresor mellan städerna. Genom den föreslagna investeringen kortas restiden och antalet avgångar i varje riktning kan därmed utökas. Därmed knyts städerna tätare samman genom att förutsättningarna för arbetspendling förbättras betydligt. Därtill blir resorna till Landvetter flygplats – Sveriges näst största flygplats – snabbare, enklare och grönare.

4.5.3 Åtgärder för att möta den växande gruvnäringens behov

Regeringens bedömning: En satsning på transportinfrastruktur är nödvändig för att möta gruvnäringarnas behov. Bland annat bör en upprustning av vägen mellan Pajala och Svappavaara inledas för att möjliggöra tunga transporter till följd av etableringen av en gruva i Pajala kommun.

Skälen för regeringens bedömning: Till följd av den mycket snabba tillväxten i bl.a. Kina har den svenska gruvnäringen haft en mycket god utveckling de senaste åren. Befintliga gruvor har gått på högvarv och ett flertal nya har öppnats eller kommer att öppnas. Detta skapar jobb, tillväxt och exportmöjligheter i många delar av landet, inte minst i Norrland. Den ökade brytningen exponerar dock de brister som finns i transportsystemet vad gäller bärighet, kapacitet, drift och underhåll m.m. Regeringen bedömer därför att gruvnäringens behov behöver tillgodoses snabbt för att till fullo utnyttja de möjligheter tillväxten i gruvnäringen ger. I detta ingår inte bara behov av investeringar i Malmbanan och i vägen mellan Pajala och Svappavaara, utan också ytterligare satsningar på gruvnäringen i bl.a. Bergslagen för vilken ett slutligt beslut tas våren 2014 då regeringen efter åtgärdsplaneringen fastställer den nationella planen för transportsystemet 2014–2025.

Elektrifierade lastbilstransporter skulle på sikt kunna bidra till att lösa vissa malmtransporter och bidra till lägre miljöpåverkan.

4.5.4 Ett nationellt trafikledningssystem

Regeringens bedömning: Ett nytt trafikledningssystem för tågtrafiken kan styra järnvägstrafiken mer effektivt och därmed öka kapaciteten ytterligare i järnvägstransportsystemet.

Kapacitetsutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: För att möta de behov som samhället har i form av ökad pendling till storstäder, och för att säkerställa de långväga resorna och näringslivstransporterna, kan Trafikverket genomföra en rad åtgärder inom driften av järnvägen, för att effektivare använda dagens system.

Genom att utveckla och införa ett förbättrat och enhetligt systemstöd för tågtrafikledningen kan man gå från att trafikleda geografiskt till att trafikleda utifrån transporternas behov, till exempel storstäders pendlingstrafik, långväga godstransporter och långväga persontransporter.

Andra fördelar som ett nytt trafikledningssystem ger är höjd robusthet då järnvägssystemet kan styras och övervakas från alla driftledningscentraler oavsett geografiskt läge, en modernisering och utökning av systemstöd för att hantera störda trafiksituationer samt ett gemensamt arbetssätt på alla driftledningscentraler. Det sistnämnda ökar effektiviteten och möjligheten till framtida konsolidering av driftledningscentralerna. De effektiviseringar som ett nytt trafikledningssystem leder till bedöms av Trafikverket kunna innebära besparingar på upp till 140 miljoner kronor per år när systemet är fullt utbyggt. Regeringen delar Trafikverkets bedömning och anser att denna investeringsåtgärd ska anslagsfinansieras i enlighet med de övergripande finansieringsprinciperna för transportinfrastrukturen.

4.6 Planeringsram för vissa väg och järnvägsinvesteringar

Regeringens förslag: Planeringsramen för investeringar i vissa väg- och järnvägsprojekt, för de delar där kapitalkostnaden finansieras med inkomster från trängselskatt eller vägavgifter, ska uppgå till 53 miljarder kronor i 2013 års prisnivå för perioden 2010–2025.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen fattade i mars 2010 beslut om att fastställa den nationella planen för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021. I skrivelsen Åtgärdsplanering för transportsystemet 2010–2021 (skr. 2009/10:197) lämnade regeringen en redogörelse för åtgärdsplaneringen som lett fram till fastställandet av den nationella planen.

I den nationella planen för utveckling av transportsystemet ingår ett antal väg- och järnvägsinvesteringar vars kostnader helt eller delvis kommer att finansieras med inkomster från trängselskatt eller vägavgifter. För att finansiera anskaffningen av dessa objekt bör, i enlighet med de principer som uttrycks i propositionen *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt* (prop. 2008/2009:35), lån få tas upp i Riksgäldskontoret. Lån får endast tas upp för den del av objekten där kapitalkostnaderna (räntor och amorteringar) ska finansieras med inkomster från vägavgifter eller trängselskatt.

De nya väg- och järnvägsinvesteringar där avtal om denna typ av medfinansiering finns är de objekt i Stockholms län som enligt Stockholmsöverenskommelsen delvis ska finansieras med inkomster från trängselskatt eller vägavgifter (inklusive Förbifart Stockholm), de objekt i Västra Götalands län som ingår i Västsvenska paketet och som delvis ska finansieras med trängselskatt (inklusive Marieholmstunneln och Västlänken) samt broar över Sundsvallsfjärden på väg E4 och över Motalaviken på riksväg 50 som delvis ska finansieras med vägavgifter. Regeringen bedömer att investeringskostnaden för dessa objekt, för de delar vars kapitalkostnader finansieras med inkomster från trängselskatt eller avgifter, under perioden 2010–2025 totalt kommer att uppgå till 53 miljarder kronor i 2013 års prisnivå. Regeringen föreslår att riksdagen godkänner detta belopp som en planeringsram för de ovan nämnda projekten. Planeringsramen ska räknas upp med de index som används vid uppräknigen av investeringsanslagen. Denna planeringsram utgör ett komplement till den statliga ekonomiska ramen för infrastrukturåtgärder på 522 miljarder kronor för perioden 2014–2025, i 2013 års prisnivå, som regeringen föreslår i denna proposition.

5 Finansiering av statlig transportinfrastruktur

Investeringar i transportinfrastrukturen för väg och järnväg samt för vissa sjöfartsåtgärder sker huvudsakligen genom anslag samt även genom s.k. alternativ finansiering. Investeringar i sjöfartens infrastruktur finansieras huvudsakligen via farledsavgifter. Motsvarande gäller för luftfartens infrastruktur som finansieras genom avgifter för flygtrafikledning.

5.1 Anslagsfinansiering

Regeringens bedömning: Den övervägande delen av utgifterna för utvecklingen av transportinfrastrukturen under planeringsperioden för åren 2014–2025 bör finansieras med anslag.

Kapacitetsutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Trafikverket anser att val av finansiering bör ske så att de stödjer ett trafikslagsövergripande synsätt, ändamålsenliga

åtgärdsval och ett effektivt genomförande av beslutade åtgärder i hela landet. Ur ett tillväxtperspektiv är infrastruktur en grundläggande förutsättning för att ge möjlighet för alla regioner att växa utifrån egna förutsättningar. Utifrån det grundläggande synsättet föreslås att förvaltning (drift, underhåll, reinvestering och trimning) av transportinfrastrukturen sker genom statliga anslag med en långsiktig inriktning mot en ökande andel brukarfinansiering. När det gäller investeringar föreslås finansiering med statliga anslag kompletterat med kommunal och privat medfinansiering. Vidare föreslås att startade investeringsprojekt ska ha en säkrad totalfinansiering så att genomförandet kan ske på ett effektivt sätt.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser framhåller att investeringar i infrastruktur är och bör förbli en statlig angelägenhet (*Näringslivets Transportråd* och *Transportgruppen, Södra Smålands regionförbund, Svenskt Näringsliv* m.fl.). Vissa framhåller dock att statliga anslag bör gälla som huvudsaklig finansieringsform, men att den mycket väl kan kompletteras med andra finansieringsformer (*Statens väg- och transportforskningsinstitut* m.fl.). Några framhåller betydelsen av finansiering från olika källor (*Storstockholms Lokaltrafik* m.fl.).

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen angav i propositionen *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt* (prop. 2008/09:35) att infrastrukturinvesteringar i normalfallet ska finansieras med anslag. I enlighet med huvudprincipen i 7 kap. 5 § budgetlagen (2011:203) finansieras investeringar i transportinfrastruktur till största delen med anslag på statens budget. Det innebär att statens utgifter för investeringar i transportinfrastruktur som huvudprincip redovisas mot anslag direkt vid investeringstillfället. Riksdagen kan dock under vissa förutsättningar besluta att investeringar i transportinfrastruktur får finansieras på annat sätt.

5.2 Alternativ finansiering

Regeringens bedömning: Medfinansiering i form av bidrag från kommuner, landsting och företag samt brukaravgifter och trängsel-skatt och bidrag från EU är de former av alternativ finansiering av transportinfrastruktur som kan bli aktuella under perioden 2014–2025. Lånefinansiering kan förekomma om återbetalningen av de slutliga kostnaderna inte ska belasta statsbudgeten eller den offentliga sektorns finansiella sparande.

Riksdagen bör ges möjlighet att ta ställning till all finansiering som inte ska ske direkt med anslag.

Skälen för regeringens bedömning: I 7 kap. budgetlagen (2011:203) finns bestämmelser om finansiering av infrastruktur. Som framgår av föregående avsnitt följer det av 7 kap. 5 § att investeringar i transportinfrastruktur ska finansieras med anslag på statens budget. Av 7 kap. 6 § följer dock att övriga bestämmelser i 7 kap. (dvs. även 5 §) inte gäller om riksdagen för en viss myndighet, ett visst lån eller en viss anskaffning beslutar om någon annan finansiering. Med stöd av denna bestämmelse

kan infrastruktur finansieras på annat sätt än direkt med anslag på statens budget.

I propositionen *Planeringsystem för transportinfrastruktur* (prop. 2011/12:118) redogjorde regeringen för sin bedömning att ställningstaganden rörande om, i vilken omfattning och på vilket sätt alternativ finansiering av transportinfrastruktur ska ske behöver kunna variera över tid. När det gäller användningen av alternativ finansiering under planperioden 2014–2025 är det regeringens uppfattning att det kan finnas goda skäl att finansiera statlig transportinfrastruktur genom medfinansiering dvs. med bidrag från kommuner, landsting och företag (inklusive s.k. förskottering) samt med brukaravgifter och trängselskatt. Dessutom är bidrag från EU en form av finansiering som regeringen ser positivt på. Lånefinansiering bör som huvudregel inte förekomma och av det följer att inte heller Offentlig–privat samverkan (OPS) i form av extern lånefinansiering (dvs. lån utanför Riksgäldskontoret) som huvudregel bör användas vid utbyggnaden av transportinfrastrukturen. Finansiering med statsinterna lån i Riksgäldskontoret kan dock användas i de fall återbetalning av de slutliga kostnaderna inte ska belasta statsbudgeten eller den offentliga sektorns finansiella sparande. I de följande avsnitten utvecklas skälen för regeringens bedömning och dessutom redogörs för vilka kriterier och utgångspunkter som ska gälla för respektive finansieringsform.

För lånefinansiering finns i dag en ordning som innebär att riksdagen i behandlingen av budgetpropositionen bemyndigar regeringen att besluta om ramar för finansiering av pågående väg- och järnvägsprojekt och i förekommande fall projekt som ska byggstartas. Riksdagen ges även information om vilka projekten är. I syfte att skapa en större tydlighet i fråga om alternativ finansiering avser regeringen att börja tillämpa en liknande ordning även för medfinansiering genom bidrag från kommuner, landsting och företag (inklusive s.k. förskottering). Det är viktigt att poängtera att riksdagens godkännande i den här meningen avser finansieringen som sådan och inte eventuella åtaganden från statens sida som kan följa av medfinansieringsavtal. Riksdagens godkännanden av eventuella statliga åtaganden i medfinansieringsavtal behandlas särskilt i avsnitt 5.2.1.

Både i fråga om lånefinansiering och medfinansiering genom bidrag från kommuner, landsting och företag avser regeringen att tillämpa en ordning som innebär att riksdagens ställningstaganden huvudsakligen ska gälla planerade byggstarter med tre års framförhållning. På så sätt görs en tydlig koppling till det nya system för ekonomisk planering som kommer att tillämpas från och med 2014. I det nya systemet kommer regeringen i december varje år att besluta om vilka projekt som får byggstartas de kommande tre åren. Eftersom regeringens beslut kommer att tas efter riksdagens årliga beslut om statens budget kommer de åtgärder som ingår i regeringens årliga beslut att ha en finansiering som riksdagen godkänt även i de delar finansieringen inte ska ske med anslagsmedel⁶.

⁶ I det nya systemet för ekonomisk planering kommer de anslagsfinansierade åtgärder regeringen beslutar ska byggstartas de kommande tre åren rymmas under det av riksdagen beslutade utgiftstaket och de beräknade anslagsnivåer som regeringen anger med en framförhållning på fyra år (se vidare avsnitt 7.1).

För att få ett bra underlag gällande alternativ finansiering avser regeringen att i åtgärdsplaneringen uppdra åt Trafikverket att se över vilka möjligheter till detta som finns.

Prop. 2012/13:25

5.2.1 Medfinansiering genom bidrag från kommuner, landsting och företag

Regeringens bedömning: Medfinansiering av statlig transportinfrastruktur genom bidrag från kommuner, landsting och företag kan vara ett bra sätt att åstadkomma effektiva lösningar i transportsystemet. De transportpolitiska målen bör vara utgångspunkt för prioritering av objekt oberoende av om det förekommer medfinansiering eller inte. Förskottering av medel för tidigareläggning av projekt som är prioriterade i långsiktsplanerna ska även fortsättningsvis vara möjliga. All medfinansiering är frivillig. Vid medfinansiering bör medfinansierarens och samhällets nytta av aktuella åtgärder vara en utgångspunkt och som huvudregel bör initiativ till medfinansiering komma från den medfinansierande parten.

Medfinansiering genom bidrag bör främst avse tillägg eller andra förbättringar i förhållande till grundutföranden av åtgärder som helt finansieras med statliga anslag. Medfinansiering ska även kunna användas till grundutföranden om det finns tydliga motiv för det. I det senare fallet bör huvuddragen av finansieringen framgå av den nationella planen för perioden 2014–2025.

Överenskommelser om medfinansiering bör som regel betraktas som preliminära fram till dess att regeringen har fattat beslut om att ett projekt ska byggstarta de närmast följande tre åren. De avtal som därefter kan ingås bör som sådana i regel inte binda staten vid att genomföra åtgärder.

Kapacitetsutredningens och Medfinansieringsutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Ett stort antal remissinstanser har framfört en mängd synpunkter såväl på Medfinansieringsutredningens förslag och bedömningar som på medfinansiering som företeelse och finansieringsform. Flera instanser är positiva till medfinansiering som sådan. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* är positiv till olika typer av medfinansiering av transportinfrastruktur. Staten och olika aktörers samlade förmåga till ändamålsenliga lösningar kan enligt länsstyrelsen förbättras genom deras gemensamma medverkan i finansieringen av åtgärderna, vilket leder till ökade värden på de statliga satsningarna. Även *Länsstyrelsen i Kalmar län* är positiv till medfinansiering och anser att syftet med förslaget till medfinansiering – att få ut ett högre värde av den samlade åtgärden genom samverkan/samordning mellan stat och andra aktörer – är bra, samtidigt framhåller länsstyrelsen att det finns risker förknippade med de regionala olikheter i transportinfrastruktur och ekonomiska förutsättningar som finns i landet. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* anser att medfinansiering av infrastruktur kan användas för att skapa mervärden inom prioriterade åtgärder. Länsstyrelsen menar dock att det är viktigt att beakta de betydande skillnader som finns i regioners och

kommuners möjlighet att medfinansiera infrastruktur. Även *Tillväxtverket* anser att medfinansiering kan vara värdeskapande där staten egentligen har ett fullständigt ansvar för infrastrukturen exempelvis i fråga om nationella och regionala stråk inom järnvägssystemet. *Malmö kommun* instämmer i Medfinansieringsutredningens bedömning att medfinansiering bör ske där ett högre gemensamt värde kan uppstå. Dock kan detta enligt kommunen ske även utanför tätbebyggda områden. *Stockholms kommun* instämmer i utredningens bedömning om att medfinansiering främst bör förekomma i noder m.m. men vill tillägga att skillnaderna mellan nationella och internationella samt lokala och regionala funktioner i trafiksystemet är svåra att definiera och att prioriteringar mellan funktionerna inte självklara. *Stockholms kommun* konstaterar att förbättringar för de relativt få långväga resorna prioriteras inte sällan framför de betydligt fler lokala eller inomregionala resorna. *Dalabanans Intressenter* vill invända mot Medfinansieringsutredningens bedömning att medfinansiering bör förekomma främst i tätorter och trafiksystemets noder. Medfinansiering är, enligt *Dalabanans intressenter*, tvärtom mycket väl lämpad för åtgärder där den centrala delen av mervärdet skapas utifrån ett stråkperspektiv och det är viktigt att inte ha ett för snävt perspektiv på var nyttan skapas. *Nynäshamns kommun* anser att intresse för medfinansiering inte bara finns i städer och knypunkter utan också på landsbygden där Trafikverket ofta är väghållare och kommunen samt boende vill få så säkra och välutformade trafikplatser och vägar som möjligt. Även om medfinansiering i större utsträckning möjliggör samarbeten och fler perspektiv på olika projekt, är det enligt *Nynäshamns kommun* bra om väghållaren/projektägaren alltid har ett uttalat grundansvar, precis som staten har för den statliga transportinfrastrukturen. Annars finns det enligt *Nynäshamns kommun* en risk att medfinansieringen ges ett så stort ansvar att genomförandet riskeras. Dock bör enligt *Nynäshamns kommun* flexibilitet prägla samarbetet så att projektägare och medfinansierare kan komma överens om annat. Det viktigaste är enligt kommunen, precis som uttalas i betänkandet, att tydliga riktlinjer för medfinansiering finns i grunden.

Av de remissinstanser som är negativa till medfinansiering anser de flesta att risken blir överhängande att medfinansiering blir ett sätt att ”köpa sig förbi kön” och att målet om samhällsekonomisk effektivitet frångås. Andra instanser ser samma risk men bedömer att tydliga riktlinjer kan stävja den risken. *Statskontoret* anser att motivet att med finansiering tillföra mer resurser till transportinfrastrukturen är tydligt. Men *Statskontoret* menar att om transportsektorn bedöms ha för lite resurser och samhällsekonomiska kalkyler visar att det är samhällsekonomiskt lönsamt att investera i vägar eller järnvägar är det inte helt klargjort varför detta inte kan ske genom att anslagen ökar, dvs. utan medfinansiering. Utredningen borde enligt kontoret även närmare ha definierat vad som avses med att värdet av förhandlingarna ökar. *Statskontoret* frågar om det är den samhällsekonomiska lönsamheten som ökar. *Trafikanalys* anser att det är en självklarhet att det är den samhällsekonomiska nyttan och att de transportpolitiska målen nås som ska vara avgörande för prioriteringen av olika objekt. Erfarenheterna från den senaste planeringsomgången visar dock på en utbredd uppfattning att det är möjligt att ”köpa sig före i kön”. Sådana uppfattningar kan dock enligt

Trafikanalys bedömning undvikas genom ett transparent planeringsunderlag. *Fagersta kommun* påpekar att ett av skälen till att kommuner medfinansierar statlig infrastruktur är att kunna påverka prioriteringen vilket riskerar att leda till att mindre kommuner missgynnas samt till att suboptimala lösningar väljs. Dessutom menar kommunen att bidrag till infrastruktur kan tränga undan annan kommunal verksamhet. *Fackförbundet ST* är av den bestämda uppfattningen är att det inte ska vara möjligt för enskilda kommuner eller regioner att genom medfinansiering ”köpa sig förbi kön” i den nationella åtgärdsplanen. *Transportstyrelsen* anser att det föreligger en risk att medfinansiering kan leda till att krav på kostnadsnyttoperspektiv får en underordnad betydelse i relation till de medel som tillförs projektet. Enligt Transportstyrelsen är det därför viktigt med tydliga regler och tydlighet kring lönsamhetskraven på de projekt som ligger i infrastrukturplanen, även för de delar som medfinansieras. *Riksgäldskontoret* anser att det är den samhälls-ekonomiska nyttan som ska styra prioriteringen av objekt, kontoret bedömer inte att förslagen i utredningen kommer att kunna hindra att förekomsten av medfinansiering i praktiken avgör prioriteringen. Även *Ekonomistyrningsverket (ESV)* anser att det är sannolikt att medfinansiering även i framtiden kommer användas som ett sätt att prioritera infrastruktursatsningar. För att förhindra att infrastruktursatsningar på ett önskat sätt koncentreras till ekonomiskt starka regioner kan, enligt ESV, en särskild beslutsordning behöva utvecklas som motsvarar den som tillämpas avseende förskottering. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* har i den senaste planeringsomgången sett en tendens på nationell nivå till att objekt där medfinansiering kunnat ordnas har prioriterats högre än andra. Detta innebär enligt länsstyrelsen att objekt inte prioriterats efter största möjliga samhällsnytta. Det är enligt länsstyrelsen viktigt att den medfinansiering som kan vara möjlig att hitta i vissa delar av landet inte medför att statliga medel styrs till dessa områden i högre grad än vad som annars varit fallet. *Kungl. Tekniska högskolan (KTH)* påpekar att ett centralt motiv bakom medfinansiering är att få investeringar genomförda tidigare än i de statliga planerna. Detta kan enligt KTH leda till att samhällsekonomiskt mindre viktiga projekt genomförs före mer värdefulla. Däremot anser KTH att medfinansiering där kompletterande anläggningar genomförs eller standarden höjs inte innebär samma samhällsekonomiska problem. Eftersom samhällsnyttan länge i praktiken har haft en underordnad betydelse kan en möjlighet enligt KTH vara att överge det samhällsekonomiska perspektivet. Staten skulle då enligt KTH exempelvis endast ha ansvaret för de delar av infrastrukturen som har ett starkt nationellt intresse. Nyttan spelar där en viss roll men andra faktorer såsom enhetlig standard får större betydelse. Varje region skulle enligt KTH:s resonemang i den aktuella delen även kunna få medel tilldelade för att genomföra de projekt som regionen finner angelägna.

Det finns också flera instanser som menar att avsteg från en strikt tillämpning av samhällsekonomiska kalkyler i samband med medfinansiering kan ge positiva konsekvenser. *Tillväxtverket* anser att eftersom medfinansiering bör kunna förekomma även för stråk och den samhälls-ekonomiska kalkylen inte ger en fullständig bild kan det vara möjligt att låta medfinansiering få påverka prioriteringen. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* påpekar att vid prioritering av åtgärder får inte den

samhällsekonomiska nyttan uttryckt i nettonuvärdeskvot vara ensamt avgörande. Det är enligt länsstyrelsen också av största vikt hur objektet eller åtgärden bidrar till att de transportpolitiska målen uppfylls samt hur väl åtgärden bidrar till nationell och regional utveckling. *Samverkansorganet i Värmlands län (Region Värmland)* anser att även om finansieringen inte ska vara utslagsgivande i prioriteringsarbetet finns ändå skäl att pröva om medfinansiering i sig genom att resurserna utökas kan innebära att samhällsnyttan i ett objekt kan tillgodogöras tidigare än vad som annars varit fallet. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* anser att ett viktigt skäl för medfinansiering är möjligheten att påverka utformningen. Det finns enligt SKL flera exempel på att medfinansiering kan leda till bättre utformning av objekt och snabbare genomförande. SKL är positiv till alternativa finansieringsformer men motsätter sig förskottering från kommuner, landsting och regioner då de anser att Trafikverket i stället bör tillåtas att låna i Riksgäldskontoret.

En annan fråga som flera remissinstanser ger stort utrymme gäller olika aspekter på medfinansieringsavtal. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* påpekar att det behövs tydligare riktlinjer och processer för medfinansieringen. Länsstyrelsen återger att Trafikverket gett uttryck för att verket anser att de avtal som ingåtts inför den nu gällande planen 2010–2021 endast är att betrakta som avsiktsförklaringar som inte är juridiskt bindande. Ska det även fortsättningsvis ges möjlighet till medfinansiering är det enligt länsstyrelsen viktigt både att de regionala företrädarna kommer in tidigt i processen med Trafikverket samt att de avtal som sluts har en tydlig juridisk status. *Norrköpings kommun* anser att utredningen gör tydligt hur staten ska se på sitt ansvar vid avsiktsförklaringar och avtal av olika slag. Tidigare har det enligt kommunen troligen skrivits allt för bindande överenskommelser mycket tidigt i projekten. Det finns dock enligt Norrköpings kommun risk att kommuners och andra intressenters intresse av överenskommelser och medfinansiering blir mindre om det inte går att veta om staten tänker hålla sin del av ett avtal. *Länsstyrelsen i Stockholms län* i gemensamt yttrande med bl.a. *Stockholms läns landsting* betonar att de avtal om medfinansiering som sluts mellan staten och kommuner och/eller landsting måste vara bindande för bägge parter. Även om avtalen i den senaste planeringsomgången inte är juridiskt bindande bör de likväl anses som bindande. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* kan inte acceptera medfinansiering innan det finns en gemensam inställning till principerna för medfinansiering. Avtal om medfinansiering ska bygga på ökat inflytande för kommuner och landsting. Även näringslivets aktörer bör kunna delta. SKL instämmer i utredningens förslag om avsiktsförklaringar och bindande avtal. De avtal om medfinansiering som slöts i den senaste planeringsomgången bör ses som bindande även om de inte är det juridiskt sett.

Vissa remissinstanser tar upp frågor om ansvarsförhållanden mellan stat och kommun. *Försvarsmakten* förutsätter att medfinansieringen, oaktat i vilken form den nyttjas, inte medför någon påverkan på statens huvudmannaskap eller rådighet över infrastrukturen. *Samverkansorganet i Värmlands län (Region Värmland)* påpekar att syftet med medfinansiering av transportinfrastruktur från regioner och kommuner varierar mellan olika objekt. Det kan enligt regionen vara fråga om att påverka

utformningen, särskilt i fall där olika intressen möts, där stadsutvecklingen berörs eller att påverka prioriteringen av objekt. *Nynäshamns kommun* påpekar att det är viktigt att möjlighet till medfinansiering finns för att planeringsprocesserna inte ska bli alltför utdragna eller över huvud taget genomföras och ibland för att uppnå bästa möjliga resultat som en följd av flera intressen och kompetenser som möts. *Fackförbundet ST* saknar reflektioner kring hur stor andel av projekten som kan medfinansieras. Detta mot bakgrund av att de offentliga finanserna belastas vid medfinansiering, vilket medför ett minskat ekonomiskt utrymme för investeringar inom exempelvis välfärden. *Huddinge kommun* anser att alla som har nytta av en investering bör omfattas av förhandlingen om medfinansiering. Det kan vara såväl andra kommuner som företag, fastighetsägare m.fl. Kommunerna bör enligt Huddinge kommun även ges möjlighet att ta ut investeringskostnaderna för övergripande infrastruktur från till exempel enskilda fastighetsägare. *Sjöfartsverket* vill understryka behovet av riktlinjer för enhetlig bedömning av medfinansierade och förskottsfinansierade projekt för transportinfrastruktur samt beräkning av respektive parts andel i ett projekt.

Skälen för regeringens bedömning

Varför bör möjlighet finnas till medfinansiering med externa bidrag?

Regeringens uppfattning är att medfinansiering genom bidrag inte ska innebära avsteg från de mål som gäller för transportpolitiken. De infrastrukturprojekt som genomförs ska bidra till att de transportpolitiska målen uppnås och som huvudregel vara samhällsekonomiskt lönsamma oberoende av finansieringsform. Samma utgångspunkter ska gälla för prioritering av objekt oberoende av om det förekommer medfinansiering genom bidrag eller inte. I detta sammanhang är det dock viktigt att framhålla att regeringens bedömning är att en vilja till medfinansiering indikerar samhällsekonomisk nytta på ett sätt som kompletterar andra bedömningsmetoder. Detta synsätt utvecklas nedan.

Väglagstiftningen har sedan lång tid tillbaka gett kommuner och landsting möjlighet att lämna bidrag till statliga vägar. År 2004 gjorde finansutskottet följande uttalande med anledning av kommunala bidrag till statliga väginvesteringar (bet. 2003/04:FiU22):

Det finns en klar uppdelning mellan de vägar som är statens ansvar och de som är kommunernas när det gäller det befintliga vägnätet. I fråga om nyinvesteringar är dock ansvarsfördelningen inte alltid given, inte minst då infrastrukturinvesteringar i många fall kan vara ett ömsesidigt intresse för staten och de berörda kommunerna. Frågor om finansieringsansvar för sådana investeringar avgörs i förhandlingar mellan staten och kommunerna. [...] Utskottet bedömer att det knappast är möjligt att dra någon skarp gräns mellan statens och kommunernas ansvar i fråga om framtida investeringar i infrastruktur, utan sådana frågor kommer att behöva avgöras från fall till fall i förhandlingar mellan de berörda parterna.

Regeringen anser att synsättet alltjämt är rimligt och av det följer att det kan vara motiverat att exempelvis en kommun bidrar ekonomiskt till en statlig infrastrukturinvestering om kommunens invånare har en tydlig nytta av en investering samtidigt som den av staten bedömda nyttan av samma investering inte fullt ut motiverar en statlig finansiering av den.

Annorlunda uttryckt: om en statlig investering till någon del är att betrakta som främst en kommunal angelägenhet kan det i vissa fall vara rimligt att berörda kommunala skattebetalare bidrar till investeringsdelen ifråga. Regeringens sammantagna bedömning är att medfinansiering genom bidrag från kommunal eller privat sektor kan vara motiverad under förutsättning att den utgår från medfinansierarnas nytta.

En annan fördel med medfinansiering är att ett gemensamt finansiellt ansvarstagande för ett projekt mellan stat och kommun eller andra direkt berörda kan antas leda till ett mer effektivt genomförande av aktuella projekt samt bättre avvägda lösningar. Även sådana faktorer bör vägas in vid avväganden om medfinansiering bör användas eller inte. Dessutom är det en fördel om volymen av transportpolitiskt motiverade åtgärder kan utökas genom externa bidrag som kan läggas till de satsningar som staten gör. Det innebär i förlängningen att Trafikverkets möjligheter att beakta olika regioners skilda förutsättningar i infrastrukturplaneringen sammantaget blir större.

När ska medfinansiering genom kommunala och privata bidrag kunna bli aktuell under planperioden 2014–2025?

Trafikverket ska även fortsättningsvis, främst i samband med framtagande av underlag inför planeringen och beslut om genomförande av infrastrukturobjekt, pröva möjligheterna till medfinansiering från olika intressenter. Det är alltså viktigt att understryka att förekomsten av medfinansiering inte förändrar den grundläggande ansvarsfördelningen mellan statliga och kommunala aktörer för transportinfrastrukturen. Huvudprincipen är därmed alltså att det är statens uppgift att svara för statliga infrastrukturanläggningar samtidigt som medfinansiering, i enlighet med finansutskottets uttalande, kan användas som ett sätt att hantera det faktum att det i fråga om framtida investeringar inte går att dra någon skarp gräns mellan statens och kommunernas ansvar. I syfte att undvika att kommuner och landsting ser sig tvingade att bidra till statliga investeringar bör initiativ till medfinansiering som huvudregel komma från den medfinansierande parten. Samtidigt kan det fortsatt finnas skäl för staten att tydliggöra de samordnings- och effektivitetsvinster som kan följa av ett gemensamt ansvarstagande för finansiering och genomförande, särskilt inom ramen för breda och långsiktiga överenskommelser, som exempelvis under föregående planeringsomgång skedde i anslutning till Stockholmsförhandlingen och det s.k. Västsvenska paketet. Regeringen anser att förskottering av medel för tidigareläggning av projekt som är prioriterade i långsiktplanerna även fortsättningsvis ska vara möjliga. Förskotteringarna ska hållas inom de ramar som riksdagen beslutar och vara räntefria. Regeringen delar Trafikverkets bedömning att dagens nivå för förskottering inte behöver höjas. I övrigt kommer regeringen under den kommande planperioden att tillämpa de riktlinjer för förskottering som framgår av regeringens proposition *Planeringssystem för transportinfrastruktur* (prop. 2011/12:118).

En central utgångspunkt för eventuella förhandlingar och diskussioner om medfinansiering i den nu aktuella planeringsomgången och den därefter följande planperioden bör vara att så långt möjligt skapa tydliga

premisser för under vilka förutsättningar medfinansiering ska kunna bli aktuell. Det är också angeläget att säkerställa att medfinansiering varken är eller uppfattas som ett sätt att ”köpa sig förbi kön.” Medfinansieringsutredningen har listat följande sju situationer där det kan vara aktuellt med diskussioner om medfinansiering. Regeringens uppfattning är att dessa typfall utgör en bra utgångspunkt för ställningstaganden om vilka kriterier som ska gälla för medfinansiering genom bidrag under den kommande planperioden.

1. Staten bygger och den andra parten passar då på tillfället att samtidigt göra investeringar som faller på dennes ansvar.

2. Staten bygger och den andra parten vill ha en tidsmässig samordning med investeringar som denne har planerat.

3. Staten bygger och den andra parten vill ha en högre standard hos den aktuella statliga anläggningen (väg eller bana med högre hastighet eller kapacitet).

4. Staten bygger och den andra parten vill ha en annan utformning (t.ex. överdäckning, planskild korsning).

5. Staten bygger och den andra parten vill ha en annan lokalisering för anläggningen som bättre överensstämmer med dennes planering.

6. Staten bygger och den andra parten vill ha en annan principiell lösning (t.ex. Pågatåg Nordost).

7. Staten och den andra parten vill ta ett större samlat grepp om flera komponenter av transportförsörjningen i ett område (t.ex. Stockholmsöverenskommelsen och Västsvenska paketet).

Det första fallet, dvs. att en annan part passar på att genomföra en egen investering, avser egentligen inte medfinansiering eftersom det inte handlar om intäkter i staten. Detsamma gäller det andra fallet, dvs. tidsmässig samordning. Men även om det inte genereras några statliga intäkter bör samma kriterier tillämpas för de överenskommelser som eventuellt ingås i dessa situationer. Vilka kriterier som bör gälla för medfinansieringsavtal utvecklas i ett särskilt avsnitt nedan. När det gäller tidsmässig samordning bör det nämnas att det i sådana fall kan vara aktuellt med s.k. förskottering, vilket genererar intäkter i staten och är att betrakta som en form av kommunala eller privata bidrag till statlig infrastruktur. Regeringens uppfattning är att medfinansiering enligt typfallen 3, 4, 5 och 6 har fördelen att det framstår som uppenbart att det finns en tydlig koppling mellan nyttan hos medfinansiärerna och viljan att lämna bidrag eftersom risken för att motivet skulle kunna vara att påverka hur projekt rangordnas kan antas vara små. I dessa fall kan staten i en första fas bestämma grundutföranden av projekt som prioriteras enligt gängse bedömningsgrunder i planeringen för 2014–2025. Det bör dock anses vara en självklarhet att sådana ställningstaganden från statens sida föregås av diskussioner med berörda lokala och regionala företrädare. Diskussioner och förhandlingar med potentiella medfinansiärer om tillägg eller andra förändringar i förhållande till helstatligt finansierade grundutföranden kan föras även efter det att planen för 2014–2025 är fastställd. Förhandlingar om tillägg eller andra förändringar kan t.ex. gälla en alternativ sträckning för bättre koordinering med kommunal planering, överdäckning eller anläggningar för gående och cyklist. Förutsatt att medfinansiären i fråga endast betalar för aktuella tillägg och dessutom står för samtliga kostnader som går utöver

det statliga grundutförandet kan sådana förhandlingar med fördel påbörjas efter det att den nationella planen för 2014–2025 är fastställd. Förhandlingarna kan då ta sikte på de två kommande besluten, enligt propositionen *Planeringssystem för transportinfrastruktur* (prop. 2011/12:118), om åtgärder som ska byggstartas år 4–6 respektive år 1–3. Det nya planeringssystemet beskrivs närmare i avsnitt 7.1. I sammanhanget bör det understrykas att hela åtgärden (inklusive medfinansierade tillägg) som huvudregel ska vara samhällsekonomiskt lönsam och att framtida underhållskostnader bör beaktas i förhandlingar och inför beslut om byggande av medfinansierade tillägg.

Vad som ska avses med grundutföranden blir ytterst en fråga för Trafikverket att definiera och ta ställning till i varje enskilt fall. Utgångspunkten bör vara att grundutföranden ska vara ändamålsenliga och väl avvägda trafiklösningar, sett ur ett övergripande perspektiv redan utan eventuella tillägg eller förändringar. Att låta diskussioner om medfinansiering ta sin utgångspunkt i investeringars grundutföranden ska därmed t.ex. inte innebära att staten frånhänder sig finansiellt ansvar för trafiklösningar för gående och cyklisterna i det statliga vägnätet. Som huvudregel bör därför initiativ till medfinansiering komma från den medfinansierade parten.

Frågan om medfinansiering genom bidrag från kommunal eller privat sektor är en lämplig finansieringsform eller inte blir mer komplicerad om Trafikverket inte anser att statlig finansiering av ett projekt i sin helhet kan anses motiverad ens i ett grundutförande och om Trafikverket bedömer att medfinansiering därmed är en förutsättning för att en åtgärd bör komma till stånd överhuvudtaget. Detta knyter an till det sjunde och sista av Medfinansieringsutredningens typfall, dvs. att staten och den andra parten vill ta ett större samlat grepp om flera komponenter av transportförsörjningen i ett område. Det bör enligt regeringens bedömning även kunna handla om enskilda åtgärder för vilka det finns kommuner, landsting eller företag som bedömer sig ha så stor nytta att man även är beredda att lämna bidrag till grundutföranden. Denna bedömning är i linje med de remissinsatser som invänt mot Medfinansieringsutredningens uppfattning att medfinansiering främst är en fråga i större städer.

Det finns då åtminstone två möjliga varianter att förhålla sig till. Det kan för det första handla om en situation där en åtgärd eller en del av en åtgärd, oberoende av bedömd samhällsekonomisk lönsamhet, till en så stor del är att betrakta som en kommunal eller privat angelägenhet att staten genom Trafikverket anser att berörda kommuner eller företag bör vara med och betala. Det skulle t.ex. kunna handla om att en statlig väg avlastar ett kommunalt vägnät i en sådan utsträckning att vissa framtida investeringar i kommunens egna vägnät inte längre blir nödvändiga. Det kan för det andra handla om åtgärder där den av staten, enligt gängse kriterier, bedömda samhällsekonomiska lönsamheten inte motiverar tillräckligt hög prioritering för ett genomförande, men där bidragsgivarnas vilja att medfinansiera ses som uttryck för att åtgärdernas sammanlagda positiva samhällsekonomiska effekter i själva verket är större än vad bedömningar enligt gängse kriterier visar. Det kan t.ex. gälla värdering av exploateringsvinster men det kan även gälla andra bedömningar av hur stort resandet kommer att bli som kan grunda sig på

att en medfinansiering har andra kunskaper eller helt enkelt gör andra bedömningar än vad som görs i de kalkyler som används. Viljan till medfinansiering indikerar samhällsekonomisk nytta på ett sätt som kompletterar andra bedömningsmetoder. I regeringens skrivelse *Riksrevisionens rapport om medfinansiering av statlig infrastruktur* (skr. 2011/12:139) görs på s. 10 följande bedömningar som anknyter till detta:

I vilken mån det uppstår exploateringsvinster i samband med infrastrukturinvesteringar är beroende av hur en kommun väljer att utnyttja det kommunala planmonopolet. Det innebär att den lokala nyttan inte är något absolut resultat av den statliga investeringen, som staten ensidigt kan fastställa [...] Oavsett hur man går till väga är det inte troligt att olika intressenter öppet kommer att redovisa alla sina motiv för att bidra ekonomiskt till en investering. En förhandling ger möjligheter för staten att trots detta, och trots att exploateringsvinsterna är genuint svåra att identifiera och värdera, få del av den nytta som uppstår. Det är just i detta förhandlingslösningen har sin styrka. Det är dock angeläget att den som företräder staten har en god förståelse för hur nyttor uppstår och kan värderas, inte minst för att nå framgång i förhandlingen.

För åtgärder i den kommande planen för 2014–2025 kan medfinansiering även av åtgärders grundutföranden vara tänkbar men det finns ett antal aspekter som Trafikverket bör beakta i dessa fall. För det första blir frågan om bidragsgivarnas nytta en betydligt mer grannliga fråga och för att staten ska acceptera att en åtgärd i sitt grundutförande får finansiering av en annan part bör det vara tydligt att bidraget framstår i rimlig proportion till medfinansierarens nytta och ansvarsområde. Det är emellertid viktigt att notera att staten i sin roll som motpart i en förhandling varken kan eller bör ha full insyn i vilka nyttor en kommun har av att en åtgärd kommer till stånd.

För samtliga åtgärder som Trafikverket föreslår ska medfinansieras, bör det finnas tydliga beskrivningar av vilka nyttor Trafikverket efter samråd med andra aktörer bedömer att medfinansierarna har av aktuella investeringar eller investeringsdelar. Detta blir av särskilt stor vikt om det handlar om medfinansiering av åtgärder i sina grundutföranden och inte endast om medfinansiering av olika former av tillägg eller ändringar i förhållande till helstatligt finansierade grundutföranden.

I de fall Trafikverket gör bedömningen att en vilja till medfinansiering indikerar samhällsekonomisk nytta samtidigt som gängse bedömningsgrunder inte motiverar tillräckligt hög prioritering för ett genomförande är det av särskilt stor vikt att Trafikverket lämnar tydliga motiveringar till varför myndigheten anser att de sammanlagda positiva samhällsekonomiska effekterna av aktuella åtgärder ändå är tillräckligt stora.

Vidare gäller att åtminstone inledande förhandlingar om medfinansiering av åtgärders grundutföranden bör vara avslutade i och med åtgärdsplaneringen. De diskussioner och förhandlingar som kommer att föras inför besluten om åtgärder år 4–6 och år 1–3 enligt det nya planeringssystemet bör endast gälla nödvändiga justeringar vart efter planeringsläget klarnar. I de avsiktsförklaringar eller motsvarande som görs, såväl inför att den nationella planen för 2014–2025 fastställs som inför de årliga infrastrukturbeslut som kommer att fattas i enlighet med det nya planeringssystemet, bör det göras klart hur risker i form av fördyringar eller dylikt bör fördelas.

Medfinansieringsutredningen föreslår att berörda statliga myndigheter ska ha bemyndigande från riksdagen för att få teckna medfinansieringsavtal som medför utgifter för staten på längre sikt.

I 6 kap. budgetlagen finns bestämmelser om ekonomiska åtaganden för staten som sträcker sig längre än innevarande budgetår. Av 1 § framgår bl.a. att regeringen får beställa varor eller tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter under senare budgetår än det budgeten avser för det ändamål och intill det belopp som riksdagen beslutat om. Det är i kraft av sådana riksdagsbeslut (s.k. beställningsbemyndiganden) och vidare reglering med stöd av anslagsförordningen (2011:223) som Trafikverket får ingå avtal om framtida entreprenader som medför utgifter efter innevarande budgetår. I enlighet med Medfinansieringsutredningens förslag avser regeringen att från och med nästkommande planperiod låta även statens eventuella åtaganden till följd av att Trafikverket eller någon annan statlig myndighet ingår medfinansieringsavtal med t.ex. kommuner omfattas av begärda beställningsbemyndiganden.

Regeringen anser emellertid att det är en mer lämplig ordning om staten inte binder sig vid någon motprestation i medfinansieringsavtal. Detta helt enkelt av den anledningen att staten inte bör göra ekonomiska åtaganden vare sig gentemot kommuner eller företag att genomföra specifika åtgärder. Eventuella löften att genomföra åtgärder bör i första hand vara politiska. Det kan således vara tydligt att det föreligger en politisk bindning från statens sida att genomföra projekt på det sätt som framgår av medfinansieringsavtal eller andra uppgörelser även om det inte föreligger någon avtalsmässig bindning om ekonomiskt åtagande för statens del. Utgångspunkten för framtida medfinansieringsavtal bör i stället vara att en kommun eller annan medfinansierare förbinder sig att lämna bidrag till staten så snart staten genomför givna insatser. Exempel på sådana insatser kan vara att ingå avtal med entreprenörer och att byggstarta eller färdigställa ett projekt. I vilken mån staten ska bli bunden att genomföra åtgärder gentemot en medfinansierare bör dock ytterst vara en förhandlingsfråga som avgörs från fall till fall. I de fall staten, trots allt, gör ekonomiska åtaganden i medfinansieringsavtal bör åtagandena, som innebär framtida utgifter, ingå i ramen för beställningsbemyndigande från riksdagen.

Det kan finnas fall där det kan vara motiverat inte bara att staten binder sig i avtal utan även att det sker med en längre framförhållning än tre år. Det kan t.ex. gälla om medfinansieringen syftar till att åstadkomma en annan sträckning än det statliga grundutförandet och där den fysiska planeringen behöver genomföras och avslutas med längre framförhållning än tre år. För att staten ska vara säker på att ha finansiering kan det finnas skäl att binda medfinansieraren vid planerade ekonomiska åtaganden redan flera år innan en åtgärd får klartecken för byggstart i regeringens beslut om åtgärder år 1–3. Det finns i och för sig inget som hindrar att en kommun ensidigt ingår ett åtagande att lämna bidrag till byggande av ett infrastrukturprojekt fler än tre år i förväg. Dock kan det hävdas vara rimligt att staten i sådana fall förbinder sig att genomföra projektet. I dessa fall bör således åtagandet, som innebär framtida utgifter, ingå i

ramen för beställningsbemyndigande från riksdagen det aktuella året, dessutom bör riksdagen beredas möjlighet att ta ställning till finansieringen, dvs. den framtida inkomsten, vid samma tillfälle.

Särskilt om kommunal medfinansiering till statlig sjöfartsinfrastruktur

I lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter finns bestämmelser om att kommuner och landsting får lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för samt att, om särskilda skäl föreligger, det krav på anknötning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) inte gäller när sådana bidrag lämnas. I 2012 års ekonomiska vårproposition har regeringen meddelat sin avsikt att återkomma med förslag till riksdagen för att skapa ökade förutsättningar för kommunerna att medverka i finansieringen av statlig transportinfrastruktur. När det gäller byggande av transportinfrastruktur som staten ansvarar för inom sjöfarten och luftfarten finns det inga bestämmelser om finansiering från kommuner och landsting. Det pågår för närvarande ett arbete i Näringsdepartementet med att ta fram förslag som innebär att regler motsvarande vad som gäller för kommunala bidrag till väg och järnväg ska gälla för kommunala bidrag till sjöfartsinfrastruktur som staten ansvarar för.

5.2.2 Brukaravgifter

Regeringens bedömning: Med ett nytt regelverk kan nya väginvesteringar som finansieras med lån som återbetalas med avgifter bli aktuella. Motsvarande finansieringslösning för investeringar i järnvägsinfrastruktur kan komma i fråga efter analys av det relevanta regelverket.

Kapacitetsutredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens bedömning.

Medfinansieringsutredningens bedömningar och förslag: Överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Utredningen bedömer att finansierande avgifter som tas ut med stöd av väglagen (1971:948) eller järnvägslagen (2004:519) bör vara av generell, och inte partiell, karaktär. Partiellt införda avgifter i finansierande syfte måste om de införs ingå i en tydlig strategi som genomförs konsekvent. Vidare bör samma principer ligga till grund för avgiftsuttag oberoende av om infrastrukturen avser vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart eller luftfart.

Utredningen poängterar att staten är ensamrådande när det gäller införande av avgifter som tas ut för användande av statlig infrastruktur. Ingen annan än staten bedöms därför kunna besluta eller avtala om att avgifter ska införas eller vilken nivå det ska vara på avgifterna.

Enligt utredningen är det huvudsakliga orsaken till de önskemål som framförts om avgifter på statliga färjor inte finansiering, utan trängsel antingen på färjan eller på vägnätet på ena sidan av färjeförbindelsen. När syftet är att styra trafiken torde det enligt utredningen vara fråga om en trängselskatt.

Remissinstanserna: Ett fåtal remissinstanser nämner vägavgifter i sina yttranden till Kapacitetsutredningen, men förslaget kommenteras inte

närmare. *Transportstyrelsen* framhåller vissa fakta kring regelverket som inte framkommer i utredningen.

En majoritet av remissinstanserna som yttrat sig över Medfinansieringsutredningen är positiva till ett ökat uttag av brukaravgifter. *Statens energimyndighet* anser att frågan om generella brukaravgifter måste utredas med ett brett perspektiv. *Statskontoret* anser att det är svårt att finna stöd för utredningens slutsats att en betydande del av transportinfrastrukturen är underprissatt och att det därför bör övervägas ett brett uttag av brukaravgifter. *Riksgäldskontoret* anser att endast styrande avgifter bör förekomma och påpekar att när stat och kommun på marginalen finansierar infrastruktur med lån blir det dyrare för den offentliga sektorn än om staten finansierar hela åtgärden. *Trafikanalys* påpekar vikten av att skilja på styrande och finansierande avgifter, då finansierande avgifter riskerar att snedvrider resursfördelningen och orsaka samhällsekonomiska förluster. *Trafikverket* anser att utredningen kring brukaravgifter är ofullständig, att frågan om ett framtida uppboordssystem med generella brukaravgifter bör utredas med ett brett perspektiv samt att statens roll i fråga om brukaravgifter behöver klarläggas. *Transportstyrelsen* anser att vid införande av vägtullar eller vägavgifter måste även myndigheternas ökade administrativa kostnader beaktas.

Stockholms läns landsting instämmer i att ett ökat uttag av brukaravgifter kan vara en del i ett förändrat finansieringssystem. *Länsstyrelsen i Gotlands län* anser att de tätbefolkade länen har störst förutsättningar att införa brukaravgifter för att finansiera delar av sina infrastrukturbehov. *Region Värmland* anser att alternativa finansieringslösningar som brukaravgifter måste kunna aktualiseras för att åstadkomma ett modernt transportsystem. *Motala kommun* vill understryka vikten av att brukaravgifter tillämpas på ett konsekvent sätt och att avgifterna inte får motverka de transportpolitiska målen och anför vidare bl.a. följande. När vägavgifterna för den nya bron över Motalaviken utreddes informerades inte kommunen om att endast den tunga trafiken skulle avgiftsbeläggas i Sundsvall. Avgifter även för personbilar innebär att Motala centrum belastas istället för att trafiken använder den nya bron.

Naturskyddsföreningen vill avskaffa möjligheten att ta ut avgifter på allmänna vägar och öka beskattningen av transportsektorn genom generella höjningar av till exempel drivmedels- och fordonskatter. *Företagarna* ser generellt positivt på nya finansieringsmetoder, men betonar att införande av brukaravgifter hotar att bli en ny skatteälla för något som redan har betalats med skattemedel. *Sveriges Byggindustrier* föredrar ett system med finansierande brukaravgifter eftersom det ger upphov till ett mer transparent och genomlyst system. *Näringslivets Transportråd* vill särskilt understryka att frågan om en ökad användning av avgifter måste sättas in i ett bredare perspektiv där effekter av de samlade höjningarna av olika avgifter för den svenska transportnäringens kostnadsläge och näringslivets konkurrenskraft analyseras. *Transportgruppen* anser att utredningen är förhållandevis vag när det gäller en närmare utformning av brukaravgifter, men anser att rena finansierande avgifter bör motiveras tydligt utifrån ett specifikt finansieringsbehov och tydligt öronmärkas. *Fackförbundet ST* avstyrker förslaget om ett brett uttag av generella brukaravgifter som en långsiktig intäktskälla, utom i

vissa situationer. *Motormännens Riksförbund* kan inte acceptera några ytterligare brukaravgifter som intäktskälla.

Skälen för regeringens bedömning: Med brukaravgifter avses här avgifter som tas ut i syfte att finansiera investeringar i statlig väg- eller järnvägsinfrastruktur. En förutsättning för att sådana avgifter ska bli aktuella är att investeringen i fråga inte har finansierats genom anslag eller andra medel som staten inte ska betala tillbaka. En finansieringslösning med brukaravgifter förutsätter därför en alternativ finansieringskälla vid investeringstillfället, företrädesvis lån i Riksgäldskontoret. Därmed är det fråga om en form av alternativ finansiering enligt 7 kap. 6 § budgetlagen (2011:203). Av det följer de särskilda krav som enligt den nya planeringsprocessen vid alternativ finansiering ställs på beslutsgång och beslutsunderlag. Det innebär att finansieringslösningar med brukaravgifter ska godkännas av riksdagen och beslutas av regeringen. Vidare innebär det att beslutsunderlaget, utöver sedvanliga planeringsunderlag, kostnadsberäkningar och samhällsekonomiska kalkyler, behöver innehålla analyser av de konsekvenser själva finansieringslösningen för med sig samt en analys av om de transportpolitiska målen nås. Det kan bl.a. handla om analyser av hur ett föreslaget avgiftssystem bedöms påverka trafiken och därmed investeringens samhällsekonomiska lönsamhet. En förutsättning för att en finansieringslösning med brukaravgifter ska bli aktuell är att den kan bedömas ge ett betydande nettotillskott till den statliga investeringsramen. En utgångspunkt vid analysen bör vara att återbetalningstiden för lånen ska spegla den ekonomiska livslängden för investeringen.

Beslut om införande av brukaravgifter bör förankras med närmast berörda kommuner och övriga intressenter. Liksom vid medfinansiering genom bidrag gäller dock att staten inte i avtal bör förbinda sig att genomföra en investering. Eventuella avtal bör begränsas till riskfördelning och liknande aspekter där det finns ett faktiskt partsförhållande. Överenskommelser mellan staten och andra parter om utformning av avgiftssystem är mindre lämpligt. Detta inte minst eftersom avgifternas struktur och nivå behöver utformas utifrån gällande regelverk och rådande trafikförhållanden.

Infrastrukturavgifter på väg

Av 29 § väglagen följer att regeringen kan bestämma att avgift får tas ut för begagnande av allmän väg. Närmare föreskrifter om sådana avgifter meddelas av regeringen.

Distansbaserade infrastrukturavgifter (vägtullar) tas i dag ut på förbindelserna över Svinesund och Öresund. Bestämmelsen i väglagen tillämpas dock endast för avgiftsuttaget för färd på den nya, västra förbindelsen över Svinesund. På den gamla Svinesundsbron tas avgift endast ut på den norska sidan. Avgifterna för färd över Öresundsförbindelsen är inte en sådan avgift som avses i 29 § väglagen, eftersom förbindelsen är en enskild väg. Denna typ av avgiftsuttag är inte särskilt reglerad i författning.

På de nya broarna över Motalaviken på riksväg 50, Sundsvallsfjärden på väg E4 och Skurusundet på väg 222 avses infrastrukturavgifter tas ut

när de öppnar för trafik. I enlighet med riksdagens beslut⁷ finansieras investeringsutgifterna för dessa broar delvis med lån i Riksgäldskontoret. Kapitalkostnaderna för dessa lån ska finansieras genom inkomsterna från infrastrukturavgifterna.

Uttag av vägavgifter måste vara förenligt med bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/76/EU av den 27 september 2011 om avgifter på tunga fordon för användningen av vissa infrastrukturer⁸ (Eurovinjettdirektivet). Detta direktiv reglerar bl.a. distansbaserade infrastrukturavgifter (vägtullar) som tas ut för lastbilar och lastbils kombinationer med en högsta tillåten bruttovikt på mer än 3,5 ton. Om elektronisk inkassering av avgifterna tillämpas blir även Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/52/EG av den 29 april 2004 om driftskompatibilitet mellan elektroniska vägtullsystem i gemenskapen⁹ (EFC-direktivet) tillämpligt. Enligt direktivet ska ett europeiskt elektroniskt vägtullsystem (European Electronic Toll Service, EETS) inrättas. Kommissionen har genom beslut 2009/750/EG av den 6 oktober 2009 om definitionen av det europeiska systemet för elektroniska vägtullar och tekniska uppgifter för detta¹⁰ fastställt tekniska specifikationer, kontraktsregler samt vissa rättigheter och skyldigheter för olika aktörer inom ramen för EETS.

En särskild utredare har haft regeringens uppdrag att ta fram författningsförslag om uttag av avgifter för fordon som trafikerar de nya broarna i Motala, Sundsvall och Nacka. I uppdraget har ingått att ta fram förslag till hur relevanta bestämmelser i Eurovinjettdirektivet och kommissionens beslut om EETS ska genomföras i svensk rätt. Uppdraget redovisades i denna del den 28 september 2012 genom delbetänkandet *Avgifter på väg och elektroniska vägtullsystem* (SOU 2012:60). Regeringen avser sedan betänkandet remissbehandlats återkomma till riksdagen med förslag om hur uttag av avgifter för användande av väginfrastruktur ska regleras.

Regeringen utesluter inte att det i enstaka fall kan bli aktuellt med nya väginvesteringar som finansieras med lån som återbetalas med brukaravgifter. Det bör observeras att inom Eurovinjettdirektivets geografiska tillämpningsområde är möjligheten till detta begränsad till broar och tunnlar¹¹.

Avgifter för särskilda järnvägsinfrastrukturprojekt

Brukaravgifter som tas ut för att finansiera nyinvesteringar i statlig järnvägsinfrastruktur måste vara förenliga med bestämmelserna i järnvägs-

⁷ Prop. 2009/10:99, bet. 2009/10:FiU21, rskr. 2009/10:348.

⁸ EGT L 187, 20.7.1999, s. 42 (Celex 31999L0062), senast ändrat genom Europaparlamentets och rådet direktiv 2006/38/EG av den 17 maj 2006 (EUT L 157, 9.6.2006, s. 8, Celex 32006L0038).

⁹ EUT L 166, 30.4.2004, s. 124 (Celex 32004L0052).

¹⁰ EUT L 268, 13.10.2009, s. 11 (Celex 32009D0750).

¹¹ Detta följer av att Eurovinjettdirektivets regler om infrastrukturfinansierande vägavgifter redan tillämpas på det svenska vägnätet genom den tidsbaserade vägavgift som tas ut enligt lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon. Enligt artikel 7.2 i Eurovinjettdirektivet får medlemsstaterna inte på sitt territorium införa både vägtullar och vägavgifter för en och samma fordonskategori för användandet av ett och samma vägvägnät. Medlemsstater som tar ut vägavgifter på sitt nät får dock även ta ut vägtullar för användningen av broar, tunnlar och bergspass.

lagen. Det som ligger närmast till hands torde vara att utnyttja bestämmelsen i 7 kap. 5 § järnvägslagen. Enligt denna får infrastrukturförvaltaren, det vill säga Trafikverket för statlig infrastruktur, på grundval av den långsiktiga kostnaden för ett särskilt infrastrukturprojekt, ta ut högre avgifter än som följer av lagens huvudprinciper. Förutsättningarna för att den långsiktiga kostnaden ska få läggas till grund för beräkning av avgifterna är att investeringen ökar effektiviteten i järnvägssystemet och att investeringen inte skulle ha kommit till stånd om avgifterna hade begränsats på det sätt som följer av huvudprinciperna.

Bestämmelsen grundar sig på artikel 8.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg¹². För avgifter som tas ut baserat på artikel 8.2 gäller undantag från det i artikel 4.4 angivna kravet att infrastrukturförvaltarna ska säkerställa att det avgiftssystem som används är baserat på samma principer över hela deras järnvägsnät. Dessa bestämmelser är oförändrade i det nya järnvägsdirektiv som Europaparlamentet och rådet enats om men som ännu inte publicerats.

Det bör observeras att det ytterst är Transportstyrelsen, i egenskap av tillsynsmyndighet, som har att ta ställning till om de avgifter Trafikverket tar ut är förenliga med regelverket. Det gäller även i det fall riksdagen har godkänt lånefinansiering av en investering med villkoret att kapitalkostnaderna ska betalas med avgiftsintäkter.

Regeringen utesluter inte att det på sikt kan bli aktuellt även med järnvägsinvesteringar som finansieras med lån som återbetalas med brukaravgifter. Eftersom infrastrukturavgifter redan tas ut på den statliga järnvägsinfrastrukturen är införande av brukaravgifter på järnväg inte förknippade med samma system- och administrationskostnader som på väg. Innan det kan bli aktuellt att finansiera en järnvägsinvestering helt eller delvis med förhöjda avgifter enligt denna bestämmelse behövs dock en fördjupad analys av den aktuella regleringen.

5.2.3 Trängselskatt

Regeringens bedömning: Vid prövning av eventuella framställningar om införande av trängselskatt i andra kommuner än Stockholm och Göteborg bör regeringen försäkra sig om att framställningarna har lokal och regional förankring. En förutsättning för införande av ett sådant nytt skattesystem är att det kan motiveras utifrån förekomsten av trängsel. Detta bör även tillämpas för framställningar om förändringar i de befintliga trängselskattesystemen.

Överskottet från trängselskatten bör även i fortsättningen komma de berörda länen till godo i form av investeringar i infrastruktur. Lånefinansiering av infrastrukturinvesteringar kan övervägas till den del kapitalkostnaden ska täckas av inkomster från trängselskatt.

Medfinansieringsutredningens förslag och bedömningar: Överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Utredningen bedömer att

¹² EGT L 75, 15.3.2001, s. 29 (Celex 32001L0014).

beslut om att införa trängselskatt ska vara lokalt förankrade och att intäkter från trängselskatt bör återföras till den aktuella regionen. Införande av trängselskatt kan enligt utredningen vara föremål för förhandling om medfinansiering.

Remissinstanserna: En majoritet av instanserna önskar ett ökat lokalt och/eller regionalt inflytande över införande och utformning av trängselskatt. Flertalet anser att intäkter från trängselskatt ska återföras till den berörda regionen, men att trängselskatt bör ha trafikstyrning och inte finansiering som huvudsyfte.

Ekonomistyrningsverket påpekar att det inte finns ”öronmärkta” skatteintäkter för transportinfrastrukturen. *Naturvårdsverket*, *Tillväxtverket* och *Statskontoret* instämmer i utredningens bedömning om trängselskatt men vill betona att införande kräver att trängsel faktiskt råder.

Stockholms läns landsting och *Stockholms kommun* anser att beslut om införande av trängselskatt bör fattas regionalt respektive lokalt/regionalt. *Västra Götalands läns landsting* och *Skånes läns landsting* anser att även om regering och riksdag fattar de formella besluten så bör det lokala och regionala inflytandet över den konkreta utformningen öka. *Malmö kommun* vill betona att regeringen inte bör avgöra hur kommunernas beslut om trängselskatt ska fattas med hänsyn till det kommunala självstyret. *Nynäshamns kommun* vill påpeka att trängselskatt får konsekvenser även för kranskommuner där pendlar- och infartsparkeringar belastas hårdare.

Motormännens Riksförbund kan inte acceptera några ytterligare trängselskatter som intäktskälla.

Kapacitetsutredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utökad trängselskatt till Essingeleden/Förbifarten ingår i det föreslagna storstadspaketet för Stockholm. En utredning av möjligheterna att införa trängselskatt i Malmö ingår i paketet för Malmö och i klimatpaketet.

Remissinstanserna: *Sveriges Kommuner och Landsting* framför att det är bra med alternativa finansieringsformer, men att kommunerna själva bör få ha rätten att bestämma om gator i detaljplanelagt område ska finansieras med skatt eller avgift samt att trängselskattens intäkter ska reserveras för åtgärder i respektive regions transportsystem.

Stockholms kommun påpekar att trängselskatteintäkter inte får vara skäl för att i motsvarande omfattning minska statliga anslag och framhåller vikten av statlig finansiering av tunnelbanans utbyggnad mot Nacka.

Skånes läns landsting och *MalmöLundregionen* framför att förutsättningarna för trängselskatt är annorlunda i Skåne än i Stockholm och Göteborg, eftersom Skåne har en mer flerkärnig struktur samt anför bl.a. följande. Det är framför allt på det vägnät som binder samman städerna i Skåne, och inte i städernas centrala delar, som trafikmängden har ökat. Effekterna för Malmö och Skåne av ett trängselskattesystem är inte tillräckligt klarlagda. Det skulle kunna hanteras inom ramen för en gemensam utredning för ett Skånepaket.

Skälen för regeringens bedömning: Lagen (2004:629) om trängselskatt reglerar uttag av tids- och platsrelaterade skatter för vägtrafik inom tätbebyggt område. Avsikten är att lagen ska kunna tillämpas för sådant skatteuttag oavsett var detta sker. För närvarande tas

trängselskatt endast ut för passager in i och ut ur de centrala delarna av Stockholm. Från och med den 1 januari 2013 ska trängselskatt tas ut även i de centrala delarna av Göteborg.

Huvudsyftet med trängselskatt är att öka framkomligheten för vägtrafiken. Den trafikminskning trängselskatten bidrar till kan även medföra lägre bullernivåer och bidra till att miljö kvalitetsnormerna för luftkvalitet nås. Detta syfte medför att trängselskatten inte behöver utformas i enlighet med Eurovinjettdirektivets bestämmelser för väg tullar¹³.

Staten har valt att inte införa trängselskatt med mindre än att det funnits ett principbeslut om införandet från kommunfullmäktige i den närmast berörda kommunen. I såväl Stockholm som Göteborg har en förutsättning för införandet av trängselskatt varit att överskottet från skatten ska gå tillbaka till regionen i form av statliga investeringar i infrastruktur.

Till skillnad från brukaravgifter är trängselskatten inte en avgift som används för att slutligt finansiera den infrastruktur för vars användande den tas ut. Infrastrukturen i fråga är redan finansierad. Det handlar i stället om en skatt som kan föreslås användas för att finansiera annan infrastruktur. Eftersom det handlar om en skatt måste inkomsterna redovisas mot inkomsttitel. Det innebär att överskottet av trängselskatten inte kan öronmärkas (specialdestineras) till infrastrukturinvesteringar. Anslag som motsvarar inkomsterna förs dock upp på statens budget för finansiering av administrationen av trängselskattesystemet och investeringar i transportinfrastruktur. I den utsträckning dessa anslagsmedel används för direkt finansiering av en investering handlar det inte om alternativ finansiering, utan om finansiering enligt huvudregeln.

Alternativ finansiering blir det däremot fråga om då anslagsmedel motsvarande överskottet från trängselskatt används för att återbetala lån i Riksgäldskontoret. Riksdagen har godkänt denna finansieringslösning för investeringar i såväl Stockholmsöverenskommelsen som Västsvenska infrastrukturpaketet (prop. 2009/10:99, bet. 2009/10:FiU21, rskr. 2009/10:348).

Framställningar om införande av trängselskatt i andra tätorter än i Stockholm och Göteborg bör ha lokal och regional förankring. En förutsättning för införande av ett sådant nytt skattesystem är att det kan motiveras utifrån förekomsten av trängsel. Skatteuttaget bör utformas utifrån samma principer oavsett i vilken ort eller på vilken plats den tas ut. Med hänsyn till att trafikförhållandena varierar mellan olika orter eller platser kan dock den närmare utformningen komma att variera. Baserat på dessa utgångspunkter kan även ändringar i de befintliga trängsel-skattesystemen bli aktuella.

¹³ Enligt artikel 9.1a i Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG av den 17 juni 1999 om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådet direktiv 2011/76/EU av den 27 september 2011, är medlemsstaterna inte förhindrade att på ett icke diskriminerande sätt tillämpa avgifter som är särskilt utformade för att minska trängsel eller motverka miljöpåverkan, inklusive dålig luftkvalitet på vägar i tätbebyggda områden.

För närvarande utreds på regeringens uppdrag¹⁴ hur en delegation av föreskriftsrätt om trängselskatt från riksdagen till kommuner ska kunna ske. Bakgrunden är att det sedan den 1 januari 2011 framgår av 8 kap. 9 § regeringsformen att riksdagen kan bemyndiga en kommun att meddela föreskrifter om skatt som syftar till att reglera trafikförhållandena i kommunen. Det finns därmed inte längre något grundlagshinder mot att riksdagen delegerar rätten att meddela föreskrifter om trängselskatt till kommunerna. Ytterligare ett antal frågor som rör trängselskatten ingår i utredningen. Det gäller bl.a. uttag av trängselskatt för utländska fordon, former för justering av skattenivåerna och regler för påminnelse- och sanktionsavgifter. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 februari 2013. Slutresultatet av denna utredning kan komma att påverka processen för såväl införandet av nya trängselskattesystem som ändringar i de system som redan är beslutade.

5.2.4 Lånefinansiering

Regeringens bedömning: Lån i Riksgäldskontoret kan utgöra finansiering av investeringsutgifter under förutsättning att de slutliga kostnaderna inte beräknas komma att belasta statsbudgeten eller den offentliga sektorns finansiella sparande.

Det kan även vara aktuellt att ta upp lån i Riksgäldskontoret för vissa andra investeringar i anslutning till transportinfrastrukturen.

Medfinansieringsutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De remissinstanser som berör frågan om utökad lånefinansiering av transportinfrastruktur samt villkor för upplåningen är generellt positiva till utredningens förslag. Några remissinstanser ser lånefinansiering som ett undantag som det ska finnas verkligt starka skäl för att tillämpa. Det påpekas även att det kan bli svårt att värdera den framtida kostnadssänkning som enligt förslaget ska vara en förutsättning för lånefinansiering. Framför allt är det dock möjligheten att ersätta kommunal förskottering med lån hos Riksgäldskontoret som framhålls som positivt samt möjligheten att tidigarelägga angelägna satsningar.

Riksgäldskontoret för fram att infrastruktur enligt budgetlagen (2011:203) ska finansieras med anslag om inte riksdagen för viss anskaffning beslutar om annan finansiering. Finansiering av andra än staten kan enligt Riksgäldskontoret skapa en oklar ansvarsfördelning och ökad kostnad för den offentliga sektorn, särskilt om medfinansiering sker med upplånade medel. *Ekonomistyrningsverket* anser att den kostnads-sänkning som är en förutsättning för lånefinansiering av transportinfrastruktur måste vara uppenbar. *Ekonomistyrningsverket* menar att lånefinansiering bör vara aktuell endast för förbättringar och nybyggnad. *Naturvårdsverket* delar utredningens uppfattning att kostnaden för transportinfrastruktur även i fortsättningen huvudsakligen bör finansieras med anslag eftersom detta innebär att investeringar i transport-

¹⁴ Kommittédirektiv avseende skatte- och avgiftsuttag vid användande av vissa vägar, dir. 2011:47 samt tilläggsdirektiv till 2011 års vägtullsutredning (Fi 2011:08), dir. 2012:65.

infrastrukturen på ett tydligt sätt ställs mot andra utgiftsändamål vilket ger möjlighet till politiska prioriteringar. Lånefinansiering bör som Naturvårdsverket ser det därför endast ske vid investeringar som sänker de framtida förvaltningskostnaderna så att medel frigörs till räntebetalningar och amorteringar på upptagna lån.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län vill ifrågasätta principen att infrastrukturinvesteringar ska bekostas via anslag över statsbudgeten. Eftersom sådana investeringar har lång livslängd, och ger intäkter långt fram i tiden, förefaller det enligt länsstyrelsen logiskt att lånefinansiera dem. Återbetalning kan ske via årliga anslag, vilket Länsstyrelsen menar ger tillräcklig kontroll över statsutgifterna, eftersom det är känt hur mycket som ska amorteras av per år under återbetalningstiden. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* påpekar att anslagen till infrastrukturen länge varit otillräckliga. Finansieringen med anslag bör därför enligt länsstyrelsen kompletteras med lån som återbetalas med brukaravgifter, intäkter från trängselskatt eller via anslag. *Stockholms läns landsting* instämmer i utredningens förslag att Trafikverket bör tillåtas att uppta lån hos Riksgäldskontoret om det finns samhällsekonomiska vinster med att tidigarelägga objekt eller genomföra arbetet i snabbare takt än vad anslaget tillåter. Landstinget konstaterar att lånefinansieringen då ersätter kommunernas förskottering. *Norrbottens läns landsting* instämmer i utredningens synpunkt att om det finns samhällsekonomiska vinster med att tidigarelägga objekt eller att genomföra arbetet i en snabbare takt än vad tillgången på anslagsmedel tillåter bör Trafikverket fortsättningsvis tillåtas uppta lån hos Riksgäldskontoret i stället för att låna via kommunerna genom förskottering. *Piteå kommun* instämmer i att om det finns samhällsekonomiska vinster med att tidigarelägga objekt eller att genomföra arbetet i en snabbare takt än vad tillgången på anslagsmedel tillåter bör Trafikverket fortsättningsvis tillåtas uppta lån hos Riksgäldskontoret.

SmåKom anser att den statliga budgeten ska rymma alla nödvändiga satsningar på transportinfrastruktur men vid behov kan nyinvesteringar finansieras genom internationell upplåning. *Naturskyddsföreningen* anser att lånefinansiering bör undvikas men vill dock inte utesluta sådan finansiering om det ger möjlighet att förkorta byggtider och därmed sänka de totala kostnaderna för ett objekt. För att störningen på den reguljära prioriteringsprocessen ska minimeras bör dock enligt Naturskyddsföreningen amorteringstiderna vara så korta som möjligt.

Skälen för regeringens bedömning: Det finns, enligt budgetlagen, möjlighet att begära mandat hos riksdagen att använda annan finansiering, exempelvis genom lån i Riksgäldskontoret, för investeringar i infrastruktur. Lånen återbetalas under en amorteringstid som beslutas från fall till fall. Lånens storlek redovisas årligen till riksdagen i budgetpropositionen liksom räntor och amorteringarnas framtida belastning på anslagen. Regeringen står fast vid den bedömning som angavs i propositionen *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt* (prop. 2008/09:35) att infrastrukturinvesteringar i normalfallet ska finansieras med anslag samt att lånefinansiering endast undantagsvis bör användas för finansiering av åtgärderna i planeringsramen. För att bedöma när lånefinansiering kan komma ifråga ser regeringen det som väsentligt att se till huruvida de slutliga kostnaderna ska belasta

statsbudgeten och den offentliga sektorns finansiella sparande, i vilka fall anslagsfinansiering ska utgöra huvudalternativet.

Vid vissa tillfällen kan det dock vara aktuellt att helt eller delvis finansiera infrastrukturinvesteringar med brukaravgifter eller med trängselskatt. I sådana fall kommer utgifterna för att bygga infrastrukturen först, medan intäkterna därefter genereras under en längre tid efter att anläggningen öppnats. Sådana investeringar där de slutliga kostnaderna inte ska täckas inom ramen bör därför kunna finansieras med lån. Under byggtiden kommer detta att ske genom lån i Riksgäldskontoret. Återbetalning av lånen, inklusive ränta, kommer normalt att ske inom tidsperioder om 15–40 år. Ett ytterligare exempel på när de slutliga kostnaderna för infrastrukturinvesteringar inte ska belasta statsbudgeten eller den offentliga sektorns finansiella sparande är medfinansiering genom bidrag från privat sektor. Vidare kan en lånefinansiering i Riksgäldskontoret även fortsättningsvis motiveras av att statsbudgeten eller det finansiella sparandet sett över en längre tid inte påverkas av sådana investeringar.

Trafikverket pekar i Kapacitetsutredningen på betydelsen av att skilja frågan om vem som slutligen betalar från frågan om vilka former för finansiering som är ändamålsenlig på vägen från byggande till tillhandahållandet av viss transportkapacitet. Vidare beskriver Trafikverket under vilka villkor myndigheten har rätt att uppta lån i Riksgäldskontoret.

Trafikverket har redan i dag möjlighet att finansiera broar som ersätter färjor med lån. Lånen förutses i det fall denna möjlighet utnyttjas återbetalas med inbesparade medel för färjedriften. Denna möjlighet har fastställts genom olika bemyndiganden under lång tid. Trafikverket har vidare genom särskilda bemyndiganden kunnat finansiera el- och teleinvesteringar för järnvägsinfrastrukturen med lån i Riksgäldskontoret. Denna möjlighet har sitt ursprung i regeringens proposition *Trafikpolitiken inför 90-talet* (prop. 1987/88:50) och har att göra med uppdelningen av dåvarande Statens järnvägar i en banhållande verksamhet (Banverket) och en verksamhet för att utföra tågtrafik (nuvarande SJ AB). Av propositionen framgick att Banverket borde överta de lån som Statens järnvägar tagit upp i Riksgäldskontoret för anskaffning av eldriftsanläggningar.

Förutom dessa investeringar i el- och teleanläggningar finansieras vissa s.k. anläggningstillgångar som används i Trafikverkets verksamhet enligt 7 kap. 1 § budgetlagen som huvudregel genom lån i Riksgäldskontoret

Medfinansieringsutredningen anser att bl.a. el- och teleinvesteringar bör finansieras genom anslag och inte med lån. Förutom vid finansiering genom avgifter och trängselskatt förordar utredningen endast lånefinansiering vid investeringar som har till direkt syfte att sänka framtida förvaltningskostnader. Regeringen avser att se över om det är lämpligt att ändra nuvarande ordning och hur en övergång till anslagsfinansiering skulle kunna äga rum utan att olika slags verksamhet i Trafikverket påverkas.

Regeringens bedömning: Moderna entreprenadformer såsom funktionsentreprenad har visat goda resultat och kan fortsätta tillämpas för utvecklingen av transportinfrastrukturen. Offentlig–privat samverkan (OPS) i form av extern lånefinansiering (det vill säga lån utanför Riksgäldskontoret) bör som huvudregel inte användas vid utbyggnaden av transportinfrastrukturen.

Kapacitetsutredningens bedömning: Trafikverket utvecklar i Kapacitetsutredningen på vilket sätt OPS skiljer sig från utförandeentreprenad, totalentreprenad, funktionsentreprenad och funktionsentreprenad med helhetsåtagande.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelserna i Skåne och Västernorrlands län, Samverkansorganet i Södermanlands län (Regionförbundet Sörmland), Västra Götalands läns landsting, Samverkansorganet i Värmlands län (Region Värmland), Företagarna, SJ AB, Alstom AB* samt *Järnvägsforum* ställde sig inför regeringens proposition *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt* (prop. 2008/09:35) positiva till att pröva alternativ finansiering i form av OPS, huvudsakligen för att förhoppningsvis kunna snabbare genomföra projekt som bedöms vara angelägna. Några remissinstanser, däribland *Länsstyrelsen i Kronobergs län, Samverkansorganet i Jönköpings län (Regionförbundet Jönköpings län), Samverkansorganet i Kronobergs län (Regionförbundet södra Småland), Landsorganisationen (LO), Sveriges Kommuner och Landsting, Naturskyddsföreningen, Småkom, Svensk kollektivtrafik, Järnvägsfrämjandet* och *Miljöförbundet Jordens Vänner* var i olika grad tveksamma till OPS-lösningar då dessa enligt remissinstanserna bl.a. antas kunna leda till otillbörlig påverkan på den samhälleliga prioriteringen mellan olika objekt. Några av dessa remissinstanser förespråkade i stället statlig lånefinansiering i ökad omfattning vid sidan om anslagsfinansieringen.

Skälen för regeringens bedömning: De olika entreprenadformerna som i dag används kan enligt Kapacitetsutredningen delas in utifrån hur stor omfattningen på entreprenörens åtagande är i följande kategorier:

1. Utförandeentreprenad, med ansvar endast för utförandet,
2. Totalentreprenad, med ansvar även för detaljprojektering,
3. Funktionsentreprenad, med ansvar utöver ansvar för detaljprojektering och utförande även ansvar för underhåll,
4. Funktionsentreprenad med helhetsåtagande, som också innebär ett underhålls- och driftsansvar över lång tid.

En utökad omfattning av entreprenörens åtagande har visat sig kunna ha goda möjligheter till effektivitetsvinster. OPS är ett begrepp som kan innebära en rad olika varianter på samverkan kring byggande, drift och finansiering, men avser i detta sammanhang att ett privat konsortium (projektbolag) utöver vad som ingår i en funktionsentreprenad med helhetsåtagande även ansvarar för en överbyggande finansiering. Den slutliga kostnaden står antingen användaren och/eller statsbudgeten för. OPS kan liknas vid ett mycket långt leasingkontrakt, men där ägandet övergår till staten efter kontraktstidens slut (dvs. efter 20–30 år). En internationell utveckling är att projektbolagens ersättning från staten är

beroende av kvaliteten i den tjänst som levereras. Regeringen avser att återkomma till frågor om effektivitetsvinster i form av nyttjandet av moderna entreprenadformer som funktionsentreprenader i behandlingen av Produktivitetskommitténs betänkande *Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen* (SOU 2012:39). Det finns en osäkerhet i vilken utsträckning OPS generellt kan innebära effektivitetsvinster i förhållande till övriga entreprenadformer, och regeringen bedömer att en mycket stor del av de fördelar som anges för OPS kan uppnås genom funktionsentreprenader och funktionsentreprenader med helhetsåtaganden. Det är otvivelaktigt att staten lånar billigare än ett privat bolag och att kapitalkostnaderna för staten skulle öka vid ett val av OPS som finansieringsform. Regeringen bedömer därutöver att OPS på samma sätt som intern lånefinansiering kan innebära risk för att budgetdisciplinen försvagas. Vidare ser regeringen det som ett problem att OPS under investeringsperioden kan urholka den styrande funktion som utgiftstaket innebär samt medföra risk att inte tillräcklig hänsyn till belastning på finansiellt sparande och ökad bruttoskuldssättning tas, eftersom utgifterna dyker upp på statsbudgeten först när objektet öppnas för trafik.

6 Transportsystemet i dag – tillstånd och utmaningar för transportinfrastrukturen

6.1 Utveckling av transportsystemet i förhållande till transportpolitiska mål

I budgetpropositionen redovisar regeringen årligen hur utvecklingen i transportsystemet förhåller sig till de transportpolitiska målen. Följande avsnitt utgör en sammanfattning av den resultatredovisning och bedömning av om målen nåtts som regeringen gjort i budgetproposition för 2013 (prop. 2012/13:1, utg. omr. 22).

Det övergripande målet

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa samhälls-ekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Transportsystemets utformning har en stor betydelse för dess bidrag till en långsiktigt hållbar utveckling. De resurser som i dag används för investeringar, reinvesteringar samt drift och underhåll påverkar i hög grad framtidens transport-system. Utvecklingen under 2011 har sammanfattningsvis lett till en förbättrad tillgänglighet för medborgare och näringsliv inom och mellan regioner, samt mellan Sverige och andra länder. Tillgänglighet kan sägas vara möjligheten att minimera och överbrygga geografiska avstånd för att skapa kontaktmöjligheter och närhet till nyttor och funktioner. Däremot bedöms kvaliteten i medborgarnas resor ha försämrats t.ex. vad avser punktlighet.

Transportsektorns klimatpåverkan har ökat de senaste decennierna, men har planat ut de senaste åren. Regeringens vision är att Sverige ska ha noll i nettoutsläpp av växthusgaser år 2050. På sikt fordras därför minskade utsläpp i hela samhället, inklusive från transportsystemet, vilket bör beaktas i framtida nyinvesteringar. Även effekten på luftkvaliteten bör beaktas. Miljöåtgärder i befintlig infrastruktur behöver intensifieras för att motverka de barriär- och intrångseffekter som infrastruktur och trafik skapar. Inte heller vad avser antal dödade och skadade i hela transportsystemet bedöms taktén tillräcklig för att nå uppsatta mål.

I dag är marginalkostnaderna för trafikens kända externa effekter enbart delvis internaliserade för de flesta transportmedel och trafikslag, se vidare avsnitt 6.4. Beräkningar av internaliseringsgraden pekar mot att de höjningar av skatter och avgifter som har gjorts under det senaste året såväl som under den senaste fyraårsperioden har varit motiverade ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Funktionsmålet om tillgänglighet

För medborgarnas resor och kvaliteten för näringslivets transporter har brister uppmärksammats, framför allt inom väg- och järnväg. Trafiken både på väg- och järnväg ökar och når på många håll kapacitetsgränsen under högtrafikperioder vilket i sin tur skapar driftstörningar, punktlighetsproblem, dålig framkomlighet och nedsatt bärighet. För biltrafiken i storstäderna har framkomligheten försämrats under 2011. Vägarnas tillstånd har försämrats så att även bekvämligheten kan ha påverkats på vissa sträckor. Bristfällig trafikinformation är ett fortsatt problem. Dock har tågens ankomstpunktlighet utvecklats positivt under 2011. Utbudet av flygrörelser i det svenska luftrummet har ökat under året. Trots en sträng isvinter 2010–2011 så var den genomsnittliga väntetiden för isbrytning fyra timmar och tre minuter, att jämföra med vintern 2009–2010 då den var cirka nio timmar.

Antalet personer som har fått minskad restid mellan landsbygd och centralort har ökat marginellt under 2011. Även tillgängligheten för resor till nationellt eller regionalt centrum har ökat efter några år av nedgång. Antalet kommuner som saknar en grundläggande tillgänglighet med kollektiva färdmedel har minskat. Stora geografiska variationer finns dock. Flyget avviker från den positiva utvecklingen då både tillgängligheten och åtkomligheten försämrats på flera orter, inte minst i norra Sverige. Skillnader finns fortfarande mellan kvinnors och mäns användande av och beteende i transportsystemet, exempelvis finns det stora skillnader när det gäller pendlingsmönster. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) har gjort bedömningar av hur tillgängligheten har utvecklats för det svenska vägnätet på lite längre sikt, 2011 jämfört med 2008. Denna analys pekar mot en försämring av den allmänna tillgängligheten. Det är enligt Tillväxtanalys vid arbetspendling som man kan anta den största effekten av hastighetsförändringarna.

Anpassningen av stationsområden för personer med särskilda behov har fortsatt under 2011. En större andel av fordonen i kollektivtrafiken bedöms vara anpassade för personer med funktionsnedsättning. Ledsag-

ningstjänster innehåller fortfarande brister. Åtgärder har genomförts, framför allt för att förbättra säkerheten för barn i transportsystemet. Gång- och cykelvägnätet har utvidgats under 2011. Emellertid är kunskapen om status och omfattningen på nätet begränsad. Förutsättningarna för att välja lokal och regional kollektivtrafik bedöms inte ha förändrats i någon större utsträckning.

Hänsynsmålet om trafiksäkerhet, miljö och hälsa

Inom vägtransportområdet ökade under 2011 antalet personer som omkom och skadades allvarligt, men det ökade antalet var fortfarande under det så kallade basvärdet, som är snittet för åren 2006–2008. Trenden utifrån de senaste åren bedöms vara fortsatt positiv och målet för 2020 bedöms vara inom räckhåll. Inom sjöfarten ökade antalet som omkom till en nivå som var över basvärdet för 2006–2008. Trenden för de senaste åren har dock ändå pekat mot ett minskat antal omkomna. Endast ett fåtal olyckshändelser inträffade i yrkessjöfarten. Den samlade bedömningen är att utvecklingen är fortsatt positiv.

Inom bantrafiken minskade antalet omkomna vid olyckshändelser avsevärt under 2011 efter ett år med ovanligt många omkomna 2010. Trenden är trots detta över basvärdet för 2006–2008 och kan därmed inte sägas ha minskat kontinuerligt. Även antalet allvarligt skadade ökade, dock ligger utvecklingen här under basvärdet. Den samlade bedömningen är att utvecklingen är fortsatt negativ. Inom luftfartsområdet ökade antalet omkomna och antalet allvarligt skadade minskade under 2011. Jämfört med basvärdet för perioden 2006–2008 var utvecklingen positiv. Den samlade bedömningen är dock att ingen betydande förändring har skett i förhållande till hänsynsmålets precisering om luftfart.

Utsläppen av koldioxid från inrikes transporter har ökat med 7 procent sedan 1990. Ökningen har på senare år planat ut och utsläppen minskade under 2011 preliminärt med drygt 1 procent jämfört med 2010. Den genomsnittliga bränsleförbrukningen hos nya personbilar fortsätter att sjunka, förbättringen under 2011 var i snitt cirka 6 procent. Andelen förnybara drivmedel i vägtransportsektorn ökade och uppgick under 2011 till 6,8 procent. Luftkvaliteten i svenska tätorter har på de flesta håll blivit bättre de senaste decennierna. Miljökvalitetsnormerna, liksom gränsvärdena för stora partiklar (PM₁₀) i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG om luftkvalitet och renare luft i Europa¹⁵ (luftkvalitetsdirektivet) överskrids dock i flera tätorter. För att minska de höga halterna av PM₁₀ behöver dubbdäcksanvändningen minska i de utsatta områdena.

I enlighet med luftkvalitetsdirektivet ska ett åtgärdsprogram upprättas om halterna överskrider något av de i direktivet angivna gränsvärdena. Överträdelser kan medföra betydande viteskostnader. Åtgärdsprogram för PM₁₀ och/eller kvävedioxid har upprättats för ett tiotal svenska kommuner och Stockholms län. Åtgärder på lokal nivå behövs och regeringen bedömer att kommunerna kan behöva fler instrument för att förbättra luftkvaliteten. Till detta hör ytterligare möjligheter att begränsa användningen av dubbdäck lokalt och regeringen har inlett ett arbete för att utreda förutsättningarna för detta.

¹⁵ EUT L 152, 11.6.2008, s. 1, Celex 32008L0050.

Omkring två miljoner människor bedöms vara exponerade för trafikbuller som överskrider riktvärdet 55dBA ekvivalent ljudnivå utomhus vid bostäder, vara av de flesta är utsatt för buller från väg- och/eller järnvägstrafik. Bullerskyddsåtgärder i de mest bullerexponerade miljöerna har medfört att antalet personer utsatta för trafikbuller över riksdagens riktvärden beräknas ha minskat med 2 400 personer under 2011.

Sverige har ratificerat den europeiska landskapskonventionen som innebär att hänsyn ska tas till landskapets olika värden och tillgångar, såväl kulturella, ekologiska, estetiska och sociala som ekonomiska. Sverige ska därmed utveckla en helhetssyn på landskapets värden och hållbar förvaltning av dessa. Ekonomiska överväganden ska integrera miljö- och landskapsfrågor. Detta är särskilt angeläget att beakta vid planering av infrastruktur som påverkar landskapets långsiktiga funktioner, användning och utveckling.

Trafiken och transportinfrastrukturen påverkar den biologiska mångfalden negativt bl.a. genom intrång och barriärer som leder till fragmentering av naturmiljöer och därigenom djurs och växters habitat. Där infrastrukturen inte anpassats till omgivningens förutsättningar och behov uppstår ofta problem, exempelvis i form av viltolyckor. Men det finns också en potential för transportsystemet att bidra i en positiv riktning, t.ex. genom att med goda skötselmetoder för vägkanter erbjuda växtplatser för arter som inte längre gynnas av jordbruket. Åtgärder för att minska barriärer för fiskar, uttrar och groddjur har genomförts i begränsad omfattning vid statliga vägar och järnvägar de senaste åren.

6.2 Uppföljning av den nationella transportplanen 2010–2021

Finansiella förutsättningar för genomförande av gällande nationell plan

Enligt aktuella beräkningar om projekten i gällande nationell plan för åren 2010–2021 visar Trafikverkets kostnadsprognoser för järnvägsprojekten att dessa sammantaget kan komma att öka med cirka 4 procent i fast penningvärde medan vägprojekten kan komma att stanna vid en motsvarande minskning. Detta är förhållandevis små förändringar i jämförelse med tidigare planer. Det ska samtidigt påpekas att flera projekt i planen ännu befinner sig i ett tidigt skede av den fysiska planeringen, dvs. att utformningen inte är fastlagd i detalj och kostnadsprognoserna därmed kan vara osäkra.

Projekt i gällande nationell plan som kräver finansiering via anslag efter 2021

Inom ramen för gällande nationell plan 2010–2021 förväntas genomförandet av järnvägsprojekten Tomtebodavägen–Kallhäll och Ängelholm–Maria samt vägprojekten E22 Lösen–Jämjö, E22 förbi Söderköping, E20 Alingsås–Vårgårda och vägprojekt inom Västsvenska paketet att fortfarande pågå efter 2021. Därutöver kommer även projekt som inte finansieras genom anslag utan genom intäkter från trängselskatter, såsom utbyggnaden av Västlänken och Förbifart Stockholm, att pågå efter 2021.

Totalt beräknas att 16 miljarder kronor i anslag krävs för att finansiera projekt i gällande plan som pågår efter 2021. Prop. 2012/13:25

Vägavgiftsprojekten i Motala, Nacka och Sundsvall

De nya vägbroarna i Motala (riksväg 50), Nacka (länsväg 222 över Skurusundet) och Sundsvall (E4) finansieras enligt riksdagsbeslut delvis med lån vars kapitalkostnader ska återbetalas med inkomster från infrastrukturavgifter. Sedan avtalen om finansieringen m.m. slöts 2009 med de berörda kommunerna har en särskild utredare fått regeringens uppdrag att ta fram författningsförslag om uttag av avgifter för fordon som trafikerar de nya broarna (dir. 2011:47 och 2012:65). Genom författningsförslaget ska de för broavgifterna relevanta bestämmelserna i Eurovinjettdirektivet¹⁶ införlivas i svensk rätt. Finansieringen för de aktuella vägavgiftsprojekten måste anpassas till hur regelverket slutligt utformas vilket kan föranleda vissa justeringar i avtalen.

ERTMS – European Rail Traffic Management System

Sverige förväntas införa signalsystemet European Rail Traffic Management system (ERTMS) i stora delar av det svenska järnvägs-systemet fram till 2030. Botniabanan är den första sträcka som utrustas med ERTMS. Södra stambanan, som är en del av den internationella godskorridoren mellan Stockholm och Palermo, föreslås av Trafikverket utrustas med ERTMS med start 2016/2017. Sverige har genom en överenskommelse med länderna längs godskorridoren förbundit sig att införa ERTMS på Södra stambanan fram till 2020. Även Malmbanan kommer enligt planeringen att utrustas med systemet under planperioden 2010–2021. För Malmbanan innebär ERTMS att kapaciteten kan öka längs sträckan vilket efterfrågas på grund av gruvindustrins planerade produktionsökning. Kostnaden för ERTMS under planperioden 2010–2021 beräknas uppgå till cirka 5 miljarder kronor.

Vad kan göras för att öka produktiviteten inom anläggningsbranschen?

I juni 2012 redovisade Produktivitetskommittén sitt betänkande *Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen* (SOU 2012:39) med förslag till åtgärder för att öka produktiviteten i anläggningsbranschen. De områden, inom vilka insatser föreslås, kan sammanfattas som ökat användande av totalentreprenader, längre framförhållning vid upphandling och mer flexibilitet i etableringsfasen samt större inslag av industriellt byggande.

Även Riksrevisionen har gjort bedömningar av produktiviteten i entreprenadsammanhang, senast i rapporten *Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?* (RiR 2012:14). Riksrevisionen pekar i sin rapport på ett antal osäkerheter med totalentreprenader i form av bl.a. större risker, mindre konkurrens och de praktiska svårigheterna med att formulera funktionskrav och att följa upp

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG av den 17 juni 1999 om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer EGT L 187, 20.7.1999, s. 42 (Celex 31999L0062), senast ändrat genom Europaparlamentets och rådet direktiv 2006/38/EG av den 17 maj 2006 (EUT L 157, 9.6.2006, s. 8, Celex 32006L0038).

dem. Både Riksrevisionen och Produktivitetskommittén lyfter dock fram behovet av att systematiskt utvärdera upphandlingar och ha en strukturerad erfarenhetsåterföring. Såväl Riksrevisionen som Produktivitetskommittén belyser problemen med relativt få anbud i totalentreprenaderna och att större risker, alternativt att entreprenörer kan uppleva det som svårt att kalkylera för flera av entreprenadformens osäkerheter, kan hämma ökad produktivitet.

Regeringen anser att det är angeläget att uppnå ett effektivare genomförande av prioriterade åtgärder och en större nytta per satsad krona inom infrastrukturen. Efter remissbehandling av Produktivitetskommitténs betänkande avser regeringen att gå vidare i sitt arbete med att skapa en ökad produktivitet i branschen.

Strävan är att i ökad utsträckning låta utförarens kompetens och innovationsförmåga få ett större spelrum när det gäller tekniska lösningar och genomförande genom ökad tillämpning av så kallade totalentreprenader. I situationer med god tillgång till ledig produktionskapacitet kan detta också förstärkas genom att lösningar erbjuds beställaren som skulle kunna innebära snabbare genomförande till samma eller lägre kostnad. Ett snabbare genomförande innebär att projektets nyttor fortare kommer samhället till godo. För att detta inte ska försvåras är det av stor vikt att frigjorda medel från andra projekt smidigt kan allokteras om inom anslagna ramar.

6.2.1 Satsningar i Stockholms län

I december 2007 nåddes en uppgörelse mellan statens förhandlingsman och företrädare för Stockholmsregionen om en samlad lösning för Stockholmsregionens framtida trafik- och infrastruktursatsningar. Dessa satsningar, vilka har kommit att benämnas Stockholmsförhandlingen, innebär att bättre vägförbindelser mellan regionens norra och södra delar säkerställs, en ökad spårbinden trafikkapacitet och minskade samhälls-ekonomiska förluster till följd av trängsel.

Trafikverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Stockholms läns landsting, Kommunförbundet Stockholms län och Stockholms kommun har i avtal givit uttryck för sina åtaganden att ta ett gemensamt ansvar för finansiering och genomförande av de trafik- och infrastruktursatsningar som innefattas i Stockholmsförhandlingen. Finansiering ska ske i form av statliga anslag, intäkter från trängselskatt, medfinansiering från kommuner och andra intressenter samt vägavgift.

Överenskommelsen omfattar trafik- och infrastruktursatsningar till en kostnad om cirka 100 miljarder kronor, varav 95 miljarder kronor under planperioden 2010–2021 i 2009 års prisnivå. Större objekt om ingår i överenskommelsen är Citybanan, Förbifart Stockholm, E18 Hjulsta–Kista, Mäljarbanan Barkarby–Kallhäll samt länsväg 259/Södertörnsleden. Under innevarande planperiod 2010–2021 uppgår de statliga anslagen till de objekt i paketet som ingår i den nationella planen till cirka 35 miljarder kronor i 2009 års prisnivå. Därtill utreds Mäljarbanans sträckning genom Sundbyberg. Det finns i nuläget inga slutliga förslag till hur den delen ska realiseras.

I den nu gällande planen för perioden 2010–2021 pekas åtgärder i Västra Götalands län ut till en kostnad om cirka 61 miljarder kronor i 2009 års prisnivå. Huvuddelen av åtgärderna är planerade att slutföras fram till och med 2021, men uppskattningsvis återstår efter planperiodens slut åtgärder motsvarande cirka 10 miljarder kronor som slutförs först 2025 eller senare. Det gäller framför allt järnvägsobjektet Västlänken i Göteborg där byggtiden är svår att bedöma. Insatserna som genomförs i Västra Götalands län är viktiga för att minska trängseln och den tillhörande miljöbelastningen i de centrala delarna av Göteborg, skapa bättre förutsättningar för kollektivtrafik och regionförstoring, ge bättre tillgänglighet till viktiga målpunkter i regionen samt för att effektivisera näringslivets nationella och internationella godsflöden. Större objekt utöver Västlänken är till exempel Marieholmstunneln med anslutningar, Hamnbanan, kollektivtrafikomställning K2020 med del av Götaälvsbron samt E45 Angeredsbron–Trollhättan.

Trafikverket, Västra Götalands läns landsting, Landstinget Halland, Göteborgs kommun och Göteborgsregionens kommunalförbund har i avtal uttryckt sin avsikt att inom ramen för den nu gällande planen ta ett gemensamt ansvar för finansiering och genomförande för Västsveriges viktiga trafikslagsövergripande infrastrukturåtgärder (det s.k. Västsvenska paketet). Överskottet från trängselskatt i Göteborg ska bidra med cirka 14 miljarder kronor, varav uppskattningsvis 8 miljarder kronor under perioden 2010–2021 i 2009 års prisnivå. Därtill kommer regionala/lokala bidrag, marknyttor och annan medfinansiering på cirka 3,4 miljarder kronor i 2009 års prisnivå.

För att möjliggöra tidigareläggning av investeringar, som finns med i den nationella planen för perioden 2010–2021 är bland andra Västra Götalands läns landsting beredd att medverka till en finansieringslösning för ett antal åtgärder, bl.a. Hamnbanan och Marieholmstunneln. Åtgärderna syftar till att förbättra de nationella godsflödena till och från Göteborgs hamn. Parterna slutförde förhandlingar om detta i december 2011.

6.3 Effektiva övergångar mellan trafikslagen

Trafikslagen har olika egenskaper, olika för- och nackdelar och olika grad av lämplighet för olika typer av resor och transporter. I transportsystemet bör trafikslagen användas så effektivt som möjligt i kombination och var för sig. För att åstadkomma en så effektiv användning av transportsystemet som möjligt behövs smidig samverkan mellan trafikslagen och effektiva terminaler och bytespunkter.

Trafikverket menar i Kapacitetsutredningen att när det gäller godstransporter förekommer såväl samverkan som konkurrens mellan terminaler och hamnar. Varierande förutsättningar när det gäller geografiskt läge, inriktning och infrastruktur kan enligt Trafikverket generera samverkan för att ta tillvara komparativa fördelar genom till exempel specialisering. Trafikverket framför att det pågår en trend i den riktningen och konstaterar att väl fungerande terminaler på ett effektivt sätt kan knyta samman olika aktörer och trafikslagen i en intermodal kedja. Enligt Kapacitetsutredningen kan terminalerna och hamnarna ibland vara den felande länken när man eftersträvar effektivisering i den intermodala kedjan genom att minska tidsåtgång och kostnader i övergången mellan trafikslag. I utredningen menar Trafikverket att det i många fall leder till att den intermodala kedjan blir mindre attraktiv för transportköpare och speditörer. Inför framtagandet av den nationella transportplanen 2010–2021 pekades ett antal centrala stråk och noder ut (terminaler/hamnar). Nätet har nu uppdaterats av Trafikverket med utgångspunkt från det pågående arbetet med det transeuropeiska nätverket för transporter, TEN-T. Trafikverket föreslår att det utpekade godsnetet bör vara vägledande för framtida prioriteringar av satsningar på transportinfrastrukturen.

Ett effektivt utnyttjande av sjöfarten är enligt regeringens uppfattning en viktig förutsättning för näringslivets tillväxtpotentialer. Stora ökningar av godstransporter för import och export förutses för alla trafikslagen och i synnerhet sjöfarten bedöms ha en potential för detta. Som beskrivs närmare i avsnitt 10.2 väntas särskilt handeln med Östeuropa öka kraftigt vilket sannolikt innebär ökade transporter till och från flera hamnar i Östersjön. Arbetet pågår med att överväga införande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk lagstiftning vilket skulle skapa förutsättningar för branschen att utveckla såväl gods- som passagerartrafik med sjöfart. Detta är också viktigt med tanke på att möjliggöra fler sjötransporter för att motverka den kapacitetsbrist som finns på väg- och järnvägssidan.

Regeringen anser att det är av stor betydelse att färjetrafiken till och från Gotland även fortsättningsvis ger god tillgänglighet som tillfredsställer behoven hos medborgare och näringsliv i regionen. Frågan om hanteringen av det s.k. Gotlandstillägget bereds fortsatt inom Regeringskansliet.

Attraktiva bytespunkter för bättre kollektivtrafik

Bytespunktens utformning och funktion är av avgörande betydelse för hur resenären upplever sin resa. Valet av färdstätt kan påverkas av i vilken utsträckning den som reser kan använda bytespunkten smidigt, effektivt och enkelt. Det handlar bl.a. om hur plattformar och planskildheter är organiserade i förhållande till omgivningen. Viktiga faktorer i anslutning till bytespunkten är parkeringsmöjligheter för cykel och bil, trafikmiljön kring bytespunkten och tillgång till service av olika slag. Det handlar också om möjligheten att hantera bagage och förflyttningar inom bytespunkten samt att trafikinformationen fungerar tillfredsställande. Dessa faktorer bidrar till upplevelsen av attraktiva, effektiva och trygga

bytespunkter och regeringen vill betona deras betydelse för arbetspendlingen. Prop. 2012/13:25

Förbättringar i bytespunkterna kan bidra till ökad effektivitet i transportsystemet. Många aktörer är involverade i bytespunkterna och en bytespunkt kan till olika delar ägas av Trafikverket, kommunen, landstinget, trafikhuvudmannen, Jernhusen AB och privata fastighetsägare. Det krävs enligt Trafikverket en aktiv samverkan mellan de olika aktörerna för att skapa goda förutsättningar för attraktivitet i bytespunkterna och på så sätt underlätta för resenärerna.

6.4 Kostnadsansvaret i svensk transportpolitik

Det har varit en framträdande princip i svensk transportpolitik ända sedan slutet av 1970-talet att de transportpolitiskt motiverade skatterna och avgifterna bör utformas så att de främjar en samhällsekonomisk effektiv resursanvändning inom transportsektorn. Skatter och avgifter som tas ut för trafiken och som är transportpolitiskt motiverade bör därmed – för att vara samhällsekonomisk effektiva – motsvara trafikens samhällsekonomiska kostnader. Dessa bidrar därmed till att de transportpolitiska målen nås till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad. Det finns i teorin ingen konflikt mellan å ena sidan att nå politiska mål och å andra sidan samhällsekonomisk effektivitet. Det är i praktiken svårt att beräkna en skattesats eller avgift som är optimal för att nå alla politiska mål samtidigt. Om regering och riksdag bedömer ett visst utfall som oacceptabel är internalisering av marginalkostnaderna inte alltid tillräckligt. Ekonomiska styrmedel måste då kompletteras med tydliga restriktioner i form av t.ex. förbud i lagstiftningsform.

Regeringens och riksdagens definition av det transportpolitiska kostnadsansvaret har varit relativt tydlig och tillämpningen i transportpolitiken har varit mycket stabil över tiden. Beskrivningen av prissättningens syfte, kostnadsansvarets omfattning och vilka skatter och avgifter som kan betraktas som transportpolitiskt motiverade har i allt väsentligt legat fast i mer än trettio år. I fråga om kostnadsansvarets omfattning byggde politiken på en delvis annan syn under perioden mellan 1988 och 1998. Skillnaden mot tidigare och nuvarande riktlinjer var dock i praktiken inte stor och fick begränsat praktiskt genomslag. I regeringens proposition *Moderna transporter* (prop. 2005/06:160, bet. 2005/06:TU5, rskr. 2005/06:308) anges att utformningen av trafikens kostnadsansvar är en tillämpning av principen att trafikens samhällsekonomiska kostnader generellt ska beaktas när transportpolitikens styrmedel tas fram. Dessutom framgår i 2001 års infrastrukturproposition *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem* (prop. 2001/02:20, bet. 2001/02:TU2, rskr. 2001/02:126) att fokus under de närmast kommande åren borde ligga på att åstadkomma ökad differentiering för att bidra till utveckling av ett långsiktigt hållbart transportsystem. I enlighet med riksdagens beslut om propositionen *Mål för framtidens resor och transporter* (prop. 2008/09:93, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257), fastställdes en ändrad och förenklad transportpolitisk målstruktur. De transportpolitiska målen och de transportpolitiska

principerna skulle enligt riksdagens beslut vara den viktigaste utgångspunkten för regeringens åtgärder och val av styrmedel inom transportområdet. Syftet var att underlätta avvägningar i beslutsprocessen och styrningen liksom planeringen, genomförandet och uppföljning av den statliga transportpolitiken.

Alla transportpolitiska principer har mer eller mindre stark koppling till kostnadsansvarets utformning även om det är tydligast när det gäller principen att trafikens samhällsekonomiska kostnader ska vara en utgångspunkt när transportpolitiska styrmedel utformas. I propositionen anges också att en tillämpning är det s.k. kostnadsansvaret, som innebär att de skatter och avgifter som tas ut av trafiken som är transportpolitiskt motiverade bör motsvara trafikens samhällsekonomiska kostnader och bidra till att de transportpolitiska målen nås. Styrmedlens ändamålsenlighet och effektivitet utvärderas kontinuerligt och nivåerna på skatter och avgifter anpassas för att nå optimalt utnyttjande av transportsystemet och största möjliga uppfyllnad av de transportpolitiska målen. För att analysera utvecklingen i förhållande till klimatmålen genomförs till exempel under de närmaste åren en så kallad kontrollstation 2015 som kan komma att leda till justeringar av styrmedel och instrument. Regeringen arbetar kontinuerligt med frågan och det är särskilt viktigt att ta fram kunskapsunderlag där det finns kunskapsluckor.

I avrapporteringen från myndigheter och utredningar från år 2000 och senare har ingen uttaland omformulering skett av den ursprungliga tolkningen av kostnadsansvaret, de transportpolitiskt motiverade skatterna och avgifterna eller transportpolitikens syfte med kostnadsansvaret.

Järnvägstrafiken har varit föremål för kraftiga reala öknings av internaliserande avgifter under de senaste fyra åren. Ökningen av uttag av banavgifter var emellertid något lägre från 2011 till 2012 än genomsnittet för perioden 2008–2012. Beskattningen av övriga trafikslag ökade måttligt och minskade till och med i vissa fall, mätt i reala termer. I ett europeiskt perspektiv är banavgifterna i Sverige förhållandevis låga.

Sammantaget visar olika studier att godstransporter med tunga lastbilar har den största beräknade icke-internaliserade kostnaden för externa effekter. Internaliseringsgraden är dock samtidigt högre för godstransporter med tunga lastbilar jämfört med godstransporter på järnväg. För järnvägstrafik är det särskilt på stråk med trängsel på spåren som förorsakar trafikstörningar som det finns icke internaliserade externa kostnader.

För persontrafik har färjor och flygtrafik relativt höga icke-internaliserade externa kostnader, jämfört med persontrafik på järnväg och personbilstrafik på landsbygden. Personbilstrafik på landsbygden med bensindrivna bilar är den enda typ av transport för vilken de externa effekterna tycks vara fullt internaliserade. Personbilstrafik i tätorter kan ha ungefär lika höga icke-internaliserade kostnader som flyg- och färjetrafik. Detta gäller i synnerhet dieseldrivna personbilstrafik.

Trängselproblem bör analyseras och hanteras separat från andra externa effekter och åtgärdas genom egna former av styrmedel. Ett viktigt skäl till detta är att trängselproblem som regel har stark geografisk och/eller tidsmässig koppling, vilket innebär att de inte kan hanteras med generella styrmedel. I stället måste de hanteras med styrmedel som har samma typ av geografiska och/eller tidsmässiga variationer.

Ett skäl till att skattningar av vissa typer av marginalkostnader och andra viktiga ekonomiska sammanställningar fortfarande saknas är bristen på ekonomiska grunddata. Avregleringar och marknadsöppningar gör transportmarknaderna alltmer präglade av privat företagsamhet och affärsmässig konkurrens. Det går inte att inte ta för givet att privata företag lämnar ut andra ekonomiska data än de aggregerade kostnader och intäkter som presenteras i årsredovisningarna. Det gäller även privata transportföretag. Data över resursåtgång och produktionskostnader för olika typer av transporter och transportmedel är därför svåra att få tag i. I stort sett allt som produceras inom ramen för den officiella statistiken består av olika typer av fysiska data (körsträckor, fordonsbestånd etc.). Detta gör det i sin tur svårt att göra analyser av olika kostnadssamband och kostnadsjämförelser. Detta gäller framför allt fordons- och trafikeringkostnader inom kollektivtrafik och större trafiksystem.

Bättre beslutsunderlag krävs

Det finns ett stort behov av fortsatt forskning och utredning när det gäller analyser av transportsektorn ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Tillgången är god på väl utvecklade teoretiska analysmetoder och principer, såväl ekonomiska som statistiska. Det stora problemet är bristen på underlagsmaterial i form av ekonomiska grunddata och tillförlitliga skattningar av olika ekonomiska värden.

Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) tar på Trafikanalys uppdrag fram beräknade marginalkostnader för olyckor (den externa delen av kostnaden), slitage på infrastruktur och buller från bussar och lätta lastbilar. Trängselkostnader är emellertid utforskade för samtliga fordon på väg och järnväg. Även kostnader för hälsoeffekter av emissioner och buller behöver utredas vidare. Det gäller i synnerhet för flyg och sjöfart. Eventuella miljöeffekter av sjöfart på vatten och vattenmiljöer är ett annat område som behöver utforskas och eventuella kostnader skattas. Ett exempel kan vara ändringarna i EU:s svaveldirektiv som medför att utsläppen av luftföroreningar minskar och därmed minskar sannolikt även sjöfartens externa kostnader avseende svavel (Rådets direktiv 1999/32/EG av den 26 april 1999 om att minska svavelhalten i vissa flytande bränslen och om ändring av direktiv 93/12/EEG¹⁷).

6.4.1 Europeiska kommissionens syn på kostnadsansvaret

Europeiska kommissionens betoning av transportavgifternas betydelse för utvecklingen av ett effektivt och hållbart transportsystem i Europa och en fungerande inre marknad på transportområdet har kommit till uttryck på många olika sätt. Ett betydelsefullt steg var vitboken om *Rättvisa trafikavgifter*, KOM (1998) 466 slutlig, som kommissionen publicerade 1998.

I den senaste vitboken *Färdplan för ett gemensamt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem*, KOM (2011) 144 slutlig, om den gemensamma transportpolitiken handlar det tionde

¹⁷ EGT L 121, 11.5.1999, s. 13 (Celex 31999L0032).

och sista målet om avgiftspolitik. Här har kommissionen ambitionen att ta ytterligare steg mot en fullständig tillämpning av principerna ”användaren betalar” och ”förorenaren betalar”.

Enligt kommissionen spelar prissignaler en viktig roll vid många beslut som har långtidsverkan på transportsystemet. Transportavgifter och transportskatter bör omfördelas så att de i större utsträckning avspeglar principerna om ”förorenaren betalar” och ”användaren betalar”, vilket kan tolkas som en strävan att knyta kostnaderna till enskilda transporter.

Beträffande kostnadsansvarets utformning anger kommissionen att den totala belastningen på sektorn bör återspegla de sammanlagda transportkostnaderna, inklusive infrastruktur och externa kostnader.

Kommissionen anger en rad syften med prissättning av transporter och för fram att det är väsentligt att användare, operatörer och investerare får korrekta och entydiga ekonomiska incitament. Internalisering av externa kostnader, undanröjande av skattemässig snedvridning och av obefogat stöd samt fri konkurrens utan snedvridning är därför en del av ansträngningarna för att anpassa marknadens val till hållbarhetsbehoven. De är även nödvändiga för att skapa likvärdiga villkor mellan olika transportmedel som direkt konkurrerar med varandra. I flera delar ligger således kommissionens beskrivning av principerna för de ekonomiska styrmedlen nära motsvarande principer i Sverige. Det är dock viktigt att betona att regeringen inte i alla delar ställer sig bakom kommissionens uppfattning om det praktiska genomförandet av dessa principer.

Riktlinjerna för infrastruktur- och trafikavgifterna inom EU kan komma att förändra förutsättningarna också för den svenska transportpolitiken. Det som tidigare kanske varit det mest avgörande hindret för att fullt ut omsätta transportpolitikens övergripande principer och riktlinjer till praktisk verklighet – internationella överenskommelser och utländsk konkurrens – skulle kunna komma att upplösas gradvis genom gemensamma riktlinjer för EU:s medlemsstater.

6.5 Tillämpning av riktvärden för buller

Omkring två miljoner människor bedöms vara exponerade för trafikbuller som överskrider riktvärdet 55 dBA ekvivalent ljudnivå utomhus vid sina bostäder. Den största delen bullerutsatta finns längs det kommunala vägnätet. Statliga medel har under ett antal år avsatts för skyddsåtgärder, bl.a. har fönsteråtgärder för de mest exponerade utförts. Regeringen har i propositionen Infrastrukturinriktning för framtida transporter (prop. 1996/97:53) redovisat sin bedömning beträffande vilka riktvärden för trafikbuller som normalt inte bör överskridas vid nybyggnation av bostadsbebyggelse eller vid nybyggnation eller väsentlig ombyggnad av trafikinfrastruktur. Riktvärdena är

- 30 dB(A) ekvivalentnivå inomhus,
- 45 dB(A) maximalnivå inomhus nattetid,
- 55 dB(A) ekvivalentnivå utomhus (vid fasad),
- 70 dB(A) maximalnivå vid uteplats i anslutning till bostad.

För utomhusnivån avses för flygbuller FBN¹⁸ 55 dB(A). Vid åtgärder i järnväg eller annan spåranläggning avser riktvärdet för buller utomhus 55 dB(A) ekvivalentnivå vid uteplats och 60 dB(A) ekvivalentnivå i bostadsområdet i övrigt.

I propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155) hänvisade regeringen till den bedömning som gjordes i prop. 1996/97:53. Regeringen konstaterar att de riktvärden för trafikbuller som redovisades i 1996/97 års infrastrukturproposition och de avstegsfall som har redovisats i båda ovan nämnda propositioner är väl etablerade. Regeringen anser att de även i fortsättningen bör vara vägledande i planerings-sammanhang för såväl transportinfrastruktur som bostadsbebyggelse. Regeringen gör i avsnitt 8.2.2 bedömningen att frågor om planering av infrastruktur och planering av bostadsförsörjning bör samordnas i större utsträckning än vad som har gjorts tidigare. Samtidigt kan konstateras att en förutsättning för en god samverkan mellan infrastrukturåtgärder och planering för nya bostäder är att det är tydligt hur buller ska hanteras vid planläggning och lovgivning enligt plan- och bygglagen (2010:900) respektive prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Detta är inte tillräckligt tydligt i dag.

I rapporten *En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller* (RiR 2009:5) konstaterar Riksrevisionen att det finns brist på transparens och förutsebarhet i plan- och byggprocessen i frågor om buller. I rapporten anger Riksrevisionen att det finns en bristande samordning av de statliga myndigheternas vägledningar inom bullerområdet och att länsstyrelserna tillämpar riktvärdena för trafikbuller olika.

Mot bakgrund av Riksrevisionens rapport ändrade regeringen 2009 Naturvårdsverkets instruktion, så att verket i stället för ett övergripande ansvar för bullerfrågor fick i uppgift att samordna myndigheternas arbete avseende omgivningsbuller. Ansvaret för bullerfrågan är dock fördelat på olika myndigheter beroende på vilken lagstiftning som utgör utgångspunkt.

I sin roll som samordnande myndighet för omgivningsbuller leder Naturvårdsverket sedan 2010 ett projekt där även bl.a. Boverket, Socialstyrelsen, Trafikverket och Transportstyrelsen ingår i styrgruppen.

6.5.1 Bättre samordning i fråga om buller

Regeringens bedömning: Det bör tillsättas en utredning som ska föreslå nya eller ändrade bestämmelser i syfte att öka samordningen av planläggning och lovgivning enligt plan- och bygglagen med prövning och tillsyn enligt miljöbalken i fråga om buller.

Skälen för regeringens bedömning: Som regeringen konstaterar i avsnitt 4.4.1 råder det brist på bostäder i Stockholm. Flera av landets övriga tillväxtregioner är i samma situation. Bostadsbristen riskerar att hämma den ekonomiska tillväxten i landet som helhet. Ett av hindren för bostadsbyggande är den osäkerhet som i vissa fall finns avseende hur

¹⁸ En för flygbuller viktad ekvivalentnivå.

buller från bl.a. trafik ska hanteras vid planering och byggande av nya bostäder. Osäkerheten beror framför allt på att det i samband med kommunal planering i vissa fall kan vara oklart om framtida prövning- eller tillsynsbeslut enligt miljöbalken kan komma att leda till konsekvenser för verksamheter som ligger nära den planerade bostadsbebyggelsen.

I dag kan det innebära en ekonomisk risk för infrastrukturhållare om bostäder byggs med avsteg från riktvärdena för trafikbuller. En infrastrukturhållare kan med stöd av miljöbalken föreläggas att vidta åtgärder i efterhand om bullersituationen bedöms utgöra en olägenhet för människors hälsa. Vidare kan avsteg från riktvärdena leda till att näringsverksamhet, såsom flygplatser, hamnar och industrier, i närheten av bostäderna begränsas vid kommande tillståndsprövningar enligt miljöbalken. Detta gäller inte minst flyg- och hamnverksamhet i citynära områden.

Regeringen bedömer att de beskrivna situationerna bl.a. kan försvåra för en god bostadsförsörjning och en god samordning av infrastruktur- och bostadsförsörjningsåtgärder.

För att det ska bli enklare att bygga bostäder i bullerutsatta lägen bör en utredning tillsättas som får i uppdrag att bl.a. lämna förslag på nya eller ändrade bestämmelser i syfte att öka samordningen av planläggning och lovgivning enligt plan- och bygglagen med prövning och tillsyn enligt miljöbalken i fråga om buller.

Förslagen ska leda till att det blir tydligt hur man ska förhålla sig till givna tillstånd enligt miljöbalken, kända infrastrukturplaner och framtida trafikprognoser vid planering enligt plan- och bygglagen respektive hur man vid en prövning enligt miljöbalken ska förhålla sig till beslutade planer och lov enligt plan- och bygglagen.

Utredningens förslag bör åtföljas av konsekvensanalyser. Utredningen ska samarbeta med berörda myndigheter samt den förhandlingsperson som tillkallas för uppdraget om utbyggnad av tunnelbanan och ett ökat bostadsbyggande i Stockholms län. Utredningen bör vara klar den 31 augusti 2013.

En översyn av det här slaget är viktig för att kunna säkerställa att de infrastrukturåtgärder som görs samspelar med ett ökat bostadsbyggande samtidigt som hänsyn tas till människors hälsa.

6.5.2 Boverkets roll

Regeringens bedömning: Boverkets uppdrag att vägleda kommuner och andra när det gäller hur riktvärdena för trafikbuller ska tillämpas vid planering och byggande av bostäder bör tydliggöras i verkets instruktion.

Skälen för regeringens bedömning: Av plan- och bygglagen (2010:900) framgår att bebyggelse och byggnadsverk ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet, bl.a. med hänsyn till människors hälsa och säkerhet. Buller ingår som en del i denna bedömning. Det är kommunerna som gör bedömningen.

Enligt plan- och byggförordningen (2011:338) har Boverket i uppgift att ge råd och stöd om tillämpningen av lagen. Vidare ska Boverket

enligt förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket inom sitt verksamhetsområde verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling och samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö som bl.a. tar upp buller. Myndigheten ska enligt instruktionen utöva tillsyn, ge tillsynsvägledning och ha uppsikt i enlighet med lagar och förordningar. Vidare ska verket särskilt beakta de konsekvenser som verkets beslut och verksamhet kan få för bl.a. folkhälsa.

Det ingår således i Boverkets uppdrag att vägleda kommuner och andra när det gäller hur riktvärdena för trafikbuller och avsteg från dessa ska tillämpas vid planering och byggande av bostäder. Regeringen avser att ytterligare tydliggöra detta genom en ändring i Boverkets instruktion.

På regeringens uppdrag har Boverket utarbetat underlag om hur riktvärdena bör tillämpas i samband med prövning enligt plan- och bygglagen. Detta underlag har publicerats i form av två rapporter, som innehåller allmänna råd, dels *Buller i planeringen – Planera för bostäder i områden utsatta för buller från väg- och spårtrafik* (Allmänna råd 2008:1), dels *Flygbuller i planeringen* (Allmänna råd 2009:1).

I de allmänna råden preciserar Boverket bl.a. de undantag från riktvärdena som bör kunna accepteras i vissa planeringssituationer, framför allt inom eller i anslutning till områden med tätare bebyggelse eller med goda kommunikationer.

6.5.3 Buller vid hamnar och industrier m.m.

Regeringens bedömning: Boverket bör ges i uppdrag att efter samråd med Naturvårdsverket och övriga berörda myndigheter utarbeta en vägledning för planering för och byggande av bostäder avseende förekomsten av buller från hamnar och industrier och liknande verksamhet i enlighet med plan- och bygglagen (2010:900).

Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att efter samråd med Boverket och övriga berörda myndigheter utarbeta en vägledning för hur buller från miljöfarlig verksamhet som t.ex. hamnar och industrier kan hanteras vid prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Uppdragen bör på lämpligt sätt samordnas med varandra.

Skälen för regeringens bedömning: De uppdrag som regeringen tidigare lämnat till Boverket i fråga om trafikbuller har avsett buller från dels väg- och spårbunden trafik, dels flygverksamhet. Uppdragen har bl.a. resulterat i två allmänna råd. För andra bullerstörande verksamheter som t.ex. är knutna till sjöfarten finns för närvarande inte någon central vägledning i frågan om hur planeringen av ny bostadsbebyggelse ska förhålla sig med avseende på verksamhetens bulleremissioner.

Naturvårdsverket har bl.a. utfärdat *Riktlinjer för externt industribuller* (Råd och riktlinjer 1978:5). Avsikten med riktlinjerna är dels att göra Naturvårdsverkets bedömningsgrunder allmänt tillgängliga, dels att underlätta arbetet med att ta fram ett tillfredsställande bedömningsunderlag för dem som söker tillstånd eller gör anmälan enligt miljö-

skyddslagen (nuvarande miljöbalken). Riktlinjerna för externt industribuller är tillämpliga både vid anläggande av ny och för befintlig industriell verksamhet. Riktlinjerna ska ses som utgångspunkt och vägledning för den individuella bedömning som bör göras i varje enskilt fall. Inom Naturvårdsverket pågår sedan några år tillbaka ett arbete med en översyn av de riktlinjer som nu tillämpas.

Dagens samhällsbyggande är i ökande utsträckning inriktad mot att omvandla befintliga, centralt belägna hamn-, industri- och järnvägsområden till attraktiva bostadsområden. Det innebär bl.a. att den nya bostadsbebyggelsen växer fram på mark i anslutning till sådana områden eller på områden som är under omvandling eller successiv avveckling. Ett stadsbyggande på detta sätt försvåras av att det saknas tillräcklig vägledning från centrala myndigheter om hur bullerförhållanden ska beaktas i samband med planering för och byggande av bostäder.

Regeringen anser att Boverket bör belysa frågan om hur buller från miljöstörande verksamheter som t.ex. hamnar och industrier kan behandlas i samband med kommunal planering enligt plan- och bygglagen. Regeringen avser därför att ge Boverket i uppdrag att efter samråd med Naturvårdsverket och övriga berörda myndigheter utarbeta en vägledning för planering för och byggande av bostäder avseende förekomsten av buller från hamnar och industrier och liknande verksamhet i enlighet med plan- och bygglagen.

Regeringen anser att det är angeläget att det finns aktuell vägledning om hur buller från miljöstörande verksamheter, som t.ex. hamnar och industrier kan behandlas i samband med tillsyn och prövning enligt miljöbalken. Regeringen avser därför att ge Naturvårdsverket i uppdrag att efter samråd med Boverket och övriga berörda myndigheter utarbeta en vägledning för hur buller från miljöfarlig verksamhet som t.ex. hamnar och industrier kan hanteras vid prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

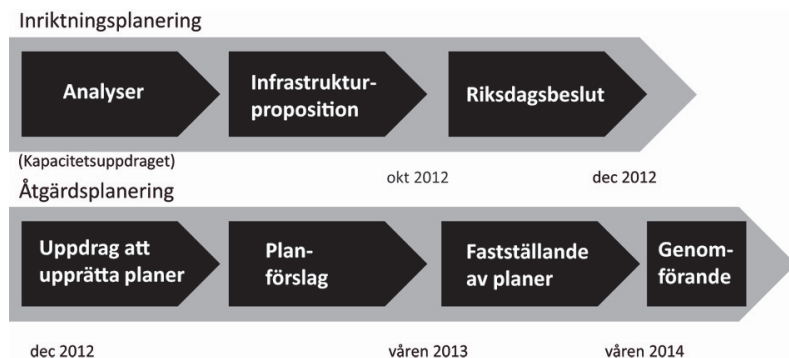
Uppdragen till Boverket och Naturvårdsverket bör på lämpligt sätt samordnas med varandra.

7 Optimerad planering av transportinfrastruktur

Planeringsprocessen för åtgärder i transportinfrastrukturen består av två steg: inriktningsplanering och åtgärdsplanering. Inriktningsplaneringen avslutas i och med att riksdagen fattar beslut med anledning av denna proposition. I inriktningsplaneringen har ingått framtagande av underlag, främst Kapacitetsutredningen, samt denna proposition. I åtgärdsplaneringen mejslas sedan detaljerna för Sveriges transportsystem fram. Under hösten 2012 avser regeringen att lämna direktiv till Trafikverket och länen om att inleda åtgärdsplaneringen. Efter riksdagens ställningstagande till propositionen kan direktiven komma att ändras och blir då definitiva. Trafikverket upprättar sedan ett förslag till långsiktig planering och våren 2014 avser regeringen att besluta om en ny nationell plan

för transportinfrastrukturen under perioden 2014–2025. Länen kommer att erbjudas att upprätta förslag till länsplaner för regional transportinfrastruktur som lämnas till Regeringskansliet senast våren 2015. Processen för nationell planering illustreras i följande bild.

Prop. 2012/13:25



Figur 7.1: Processen för långsiktig planering av transportinfrastrukturen.

7.1 Beskrivning av den ekonomiska planeringsprocessen

Regeringen överlämnade den 22 mars 2012 propositionen *Planeringssystem för transportinfrastruktur* (prop. 2011/12:118) till riksdagen. I propositionen bedömer regeringen att den långsiktiga infrastrukturplaneringen även i framtiden bör ha ett perspektiv på minst tio år.

7.1.1 Nationell plan

Fyrstegsprincipen bör utgöra underlag för vägledning när regeringen tar ställning till vilka åtgärder som ska genomföras i det nationella perspektivet. Regeringen fastställer en sådan långsiktig nationell plan ungefär vart fjärde år. Denna ordning bör enligt propositionen kompletteras med årliga beslut om åtgärders genomförande. Trafikverket ska lämna årliga förslag till regeringen om genomförande av infrastrukturåtgärder de följande sex åren. Förslagen ska vara indelade i en del som avser de närmast följande tre åren (år 1–3) och bestå av åtgärder som är färdiga att byggstarta och en del som avser åtgärder som bedöms kunna byggstarta under de därpå följande tre åren (år 4–6). Trafikverkets förslag ska bestå av projekt som passerat kontrollstationer (grindar) som säkerställer att projekten kommit tillräckligt långt i såväl den fysiska, som i den ekonomiska planeringen. Regeringen fattar därefter, med Trafikverkets förslag som underlag, ett beslut om vilka åtgärder i nationell plan som får genomföras de närmast följande tre åren (år 1–3) och ett beslut om vilka åtgärder som bör förberedas för genomförande de därpå följande tre åren (år 4–6). Beslut och bedömningar med ekonomisk innebörd som avser år 1–3 ska överensstämma med de beslut riksdagen fattat om statens budget

och med den information regeringen gett riksdagen i den senast lämnade budgetpropositionen. Prop. 2012/13:25

Under våren 2014 avser regeringen vid ett och samma tillfälle fatta tre olika planbeslut.

1. Nationell åtgärdsplan för transportinfrastruktur för perioden 2014–2025 (år 1–12) – uppdateras ungefär en gång per mandatperiod.

2. Ekonomisk plan för perioden 2014–2016 (år 1–3) – uppdateras varje år.

3. Ekonomisk plan för perioden 2017–2019 (år 4–6) – uppdateras varje år.

Regeringen avser att i anslutning till att denna proposition lämnas till riksdagen ge Trafikverket i uppdrag att inleda förberedelser för åtgärdsplaneringen för perioden 2014–2025. Trafikverket ska i dessa förberedelser utgå från de riktlinjer och ekonomiska ramar som regeringen föreslår i propositionen. Sedan definitiva ekonomiska ramar fastställts av riksdagen avser regeringen att ge Trafikverket i uppdrag att inleda åtgärdsplaneringen. Bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken ska tillämpas i syfte att integrera miljöaspekter i den kommande planen så att en hållbar utveckling främjas. Trafikverket ska i framtagandet av den nationella planen för utveckling av transportsystemet samverka med aktörer på läns- och lokal nivå. Uppdraget om åtgärdsplaneringen kommer att redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) under våren 2013. Därefter ska förslaget remitteras och beredningen slutföras.

7.1.2 Länsplaner och länens roll i planeringsprocessen

Regeringens förslag: Regeringen bemyndigas att efter åtgärdsplaneringen slutligt besluta om fördelningen av medel mellan nationell plan och länsplaner för den nya planperioden 2014–2025.

Regeringens bedömning: Den totala ekonomiska ramen för länen bör under planperioden 2014–2025 ligga på motsvarande genomsnittliga nivå årligen som under den nuvarande planperioden. Fram till och med 2021 bör ingen förändring i fördelningen mellan länen äga rum. Fördelningen mellan länen under perioden 2022–2025 bör fastställas efter att åtgärdsplaneringen för länsplanerna har genomförts.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Syftet med planeringsmodellen är att främja kvaliteten i planeringsunderlagen och att uppmuntra nationella och regionala aktörer att överväga prioriteringar både inom den egna planen och vad som kan vara motiverat att genomföra i övriga planer. En sådan modell tillämpades redan i förra planeringsomgången och erfarenheterna är goda. Regeringen bör efter åtgärdsplaneringen avgöra fördelningen av den statliga ekonomiska ramen och rapportera utfallet i en skrivelse till riksdagen.

Många olika tänkbara åtgärder behöver vägas mot varandra under åtgärdsplaneringen. De slutliga prioriteringarna för 2022–2025 bör baseras på hur väl olika åtgärder bidrar till inriktningen i denna proposition. Genom att hålla denna fråga öppen får planeringsansvariga på länsnivå respektive nationell nivå incitament att noga överväga vilka åtgärder som ska lyftas fram i prioriteringen.

På nationell nivå är det Trafikverket som upprättar förslag till långsiktiga infrastrukturplaner. Förslag till länsplaner upprättas av samverkansorgan, landsting, en kommun (Gotlands kommun) samt i några fall av länsstyrelser¹⁹. Vad respektive plan kan innehålla regleras i förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur, förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur samt förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.

Planer på nationell nivå fastställs av regeringen medan länens planer fastställs av den organisation som har ansvar för fastställande av trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur i respektive län. Av förordningen om länsplaner för regional transportinfrastruktur framgår att en sådan länsplan ska gälla över en period av tolv år.

Den föregående planomgången som utgick från regeringens proposition *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt* (prop. 2008/09:35), inleddes efter att regeringen i direktiv²⁰ hade gett förutsättningarna för åtgärdsplaneringen till Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket och Luftfartsstyrelsen och för länen. För länen angav regeringen i direktiven preliminära ekonomiska ramar för perioden 2010–2021.

I regeringens beslut om fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet samt fastställelse av definitiva ekonomiska ramar för trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för perioden 2010–2021 (dnr N2009/6374/TE och N2008/8869/TE [delvis]) fastställdes länens ekonomiska ramar slutligt och den organisation som har ansvar för planering i respektive län uppmanades att inom tre månader fastställa länsplanernas innehåll. I denna proposition föreslår regeringen kompletterande ekonomiska ramar för den nationella planen från 2014 fram till 2021 och nya ekonomiska ramar från 2022 fram till 2025 (se avsnitt 4.1). Regeringen bedömer att varje enskilt läns ekonomiska ramar bör lämnas oförändrade från 2014 fram till 2021 och att den sammantagna genomsnittliga årliga nivån för länen för planperioden 2010–2021 förlängs från 2022 fram till 2025.

Länen kommer att erbjudas möjlighet att inleda processen med att upprätta förslag till nya trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur samtidigt som Trafikverket inleder sin åtgärdsplanering på nationell nivå. De preliminära ekonomiska ramarna för länen för perioden 2022–2025 och andra förutsättningar för länens planering avser regeringen bereda och återkomma om under hösten 2012. Länen kommer att lämna förslag till nya trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur till Regeringskansliet senast våren 2015. Regeringen kommer därefter bereda förslagen och fatta

¹⁹ Samverkansorganen i 13 län. Landstingen i Skåne, Västra Götalands och Hallands län samt Gotlands kommun. Länsstyrelserna i Stockholms, Västmanlands, Västernorrlands och Norrbottens län.

²⁰ Uppdrag att genomföra åtgärdsplanering inför fastställandet av nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur (dnr N2008/8698/IR, N2008/8869/IR [delvis]).

beslut om definitiva ekonomiska ramar för länen. Länen fastställer därefter länsplanerna inom tre månader.

Transportpolitikens bidrag till förbättrad tillgänglighet är centralt för att skapa en hållbar tillväxt i alla delar av landet. Specialisering och sektorisering i samhället kan i vissa fall leda till fragmentering, bristande helhetssyn och sämre resursutnyttjande och i förlängningen en sämre tillväxt. Det finns enligt regeringen behov av stärkt samordning både mellan nationell, regional och lokal nivå och mellan olika sektorsområden inom dessa nivåer. De aktörer som har det regionala tillväxtansvaret i respektive län har en särskild roll som är kopplad till den ekonomiska och strategiska planeringen. De arbetar med att samordna insatser från olika sektorer och aktörer på olika nivåer för att skapa hållbar tillväxt och utveckling, och tar fram samlade strategier för detta. Därigenom har de en god insyn i behoven hos brukarna av transportsystemet och används som en resurs såväl i arbetet med inriktnings- och åtgärdsplanering som i arbetet med nationell plan och regionala planer. Regeringen ska i början av varje planeringsomgång tydliggöra hur arbetet ska gå till, vilka roller aktörer ska ha i processen samt hur dialog, samverkan, ansvar och inflytande ska hanteras.

Länen har fortsatt ett tydligt utpekat ansvar för att ta fram länsplaner. Trafikverket och andra statliga aktörer ska utgöra ett stöd i deras arbete genom dialog och samverkan. Regeringen bedömer vidare att Trafikverket ska samverka med aktörer med regionalt tillväxtansvar, tillika ansvariga för länsplanerna, så att deras kunskaper och erfarenheter tas till vara i det kommande arbetet med nationell plan. Detta kommer att ske genom att Trafikverket i direktiven för åtgärdsplaneringen ges i uppdrag att föra dialog och samverka med dessa berörda aktörer och andra berörda statliga myndigheter om framtagandet av planen. Trafikverket ska i början av processen med den nationella åtgärdsplaneringen, dvs. redan i den fas då förberedelserna inleds, precisera hur denna dialog och samverkan ska gå till.

7.1.3 Väghållaransvar

Sveriges vägnät består av allmänna vägar, gator och enskilda vägar. De allmänna vägarna är statliga eller kommunala. Det statliga vägnätet omfattar knappt 10 000 mil, de allmänna vägar och gator som kommunerna förvaltar drygt 4 000 mil och det enskilda vägnätet med statsbidrag drygt 7 000 mil. Därutöver finns ett mycket stort antal enskilda vägar utan statsbidrag (cirka 36 000 mil), de flesta så kallade skogsbilvägar.

Frågan om ansvarsfördelningen när det gäller vägnätet mellan stat, kommun och enskilda har aktualiserats bl.a. i Trafikverksutredningens betänkande *Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg* (SOU 2009:3). Trafikverket bedriver i samråd med Riksförbundet Enskilda Vägar och Sveriges Kommuner och Landsting ett arbete när det gäller väghållaransvaret. Bland annat har en gemensam målbild diskuterats när det gäller ansvarsfördelningen, med inriktningen att få en mer ändamålsenlig fördelning av väghållaransvaret vilket skulle kunna leda till effektivare och rationellare väghållning.

Successiva förändringar i samhället såsom befolkningsförändringar, bosättningsmönster, företagsetableringar och lokalisering av olika servicefunktioner påverkar användningen av vägnätet. Det leder till förändrade krav på vägnätets utformning och funktionalitet. Det finns därför behov av att successivt ompröva ansvarsfördelningen mellan berörda väghållare. Regeringen ser positivt på samarbetet mellan berörda aktörer och anser att det bör fortsätta. Det kan också på sikt finnas behov av att se över och justera delar av regelverket.

7.2 Prognosutveckling – ett successivt, kontinuerligt arbete med årlig uppföljning

En prognos är en beskrivning av ett tillstånd vid en given tidpunkt i framtiden eller en tillståndsutveckling under en kommande tidsperiod. Prognoser av framtida trafik och efterfrågan på transporter behövs för att få en uppfattning om den framtida belastningen på transportinfrastrukturen, både med och utan olika typer av åtgärder. För framtida arbete med prognoser är det viktigt att indata i prognoserna är dokumenterade och tillgängliga för granskning och kvalitetssäkrade samt att antaganden ska dokumenteras och motiveras. Det är centralt att de prognoser för trafikutveckling som ligger till grund för kommande åtgärdsplanering utgår från nu beslutade förutsättningar, styrmedel och planer för transportinfrastrukturen. Med anledning av de överväganden regeringen gjort i propositionen *Planeringssystem för transportinfrastruktur* (prop. 2011/12:118) är det av särskild vikt att prognoser uppdateras årligen och att de underbyggs med god kvalitet.

Trafikverket har ansvar för att utveckla och förvalta metoder och modeller för samhällsekonomiska analyser inom transportområdet och för att ta fram och tillhandahålla aktuella trafikprognoser enligt förordningen (2010:185) med instruktion till Trafikverket. Prognoser för trafikutvecklingen är en viktig utgångspunkt för planering av utvecklingen av transportsystemet. Trafikverket bör successivt utveckla detta arbete och årligen i samband med budgetunderlaget redovisa uppdaterade prognoser. Trafikverket bör arbeta med prognosutveckling för alla typer av person- och godstrafik, såväl landtransporter som sjö- och lufttransporter och då beakta arbetet hos andra statliga aktörer på detta område. Prognosresultaten ligger till grund för de beslut om prioriteringar som görs och det är rimligt att ställa höga kvalitetskrav på prognosen och att tillämpningar eller alternativa prognoser kan relateras till de framtagna nationella prognoserna.

Trafikverket har arbetat med utveckling av prognoser och identifierat flera brister i nuvarande prognosprocess, exempelvis att dokumentationen är ofullständig eller att indata inte är allmänt tillgängliga. Dessa brister har inneburit att det inte gått att säkerställa möjlighet till oberoende granskning. För förståelse och jämförbarhet ställs krav på att alla typer av trafikprognoser ska kunna relateras till den nationella trafikprognosen som tas fram som underlag till den återkommande årliga processen som är en del av den långsiktiga infrastrukturplaneringen. Inom EU pågår arbete med utveckling av prognosmodeller. Detta arbete

bör påverka den svenska prognosmodellen. Det är därför viktigt att Trafikverket i utvecklingen av den modell som tillämpas beaktar det arbete som sker internationellt.

För framtagande av prognoser för person- och godstrafik krävs information om infrastruktur, trafik, transporter och kostnader, men också om faktorer utanför transportområdet. Det gäller framför allt information om hur ekonomin och samhället i sin helhet ser ut i dag och hur utvecklingen kan tänkas bli i framtiden. Både person- och gods-transporter påverkas av befolkningsutvecklingen och förändringar i lokaliseringen av bostäder, arbetsplatser och servicefunktioner. Utvecklingen av sysselsättning och ekonomi påverkar också transporter i hög grad. Även den omställning som krävs för att nå tvågradersmålet inom klimatpolitiken skulle kunna innebära långtgående krav liksom kommande lagstiftning t.ex. lagstiftningskrav om utsläpp av svaveldioxid från och med den 1 januari 2015. Godstransporterna är dessutom starkt kopplade till den globala och nationella ekonomiska utvecklingen, handelsmönster, industristruktur och logistik. Effekterna av alternativa antaganden ska studeras genom känslighetsanalyser. Känslighetsanalyser är ett viktigt verktyg för att hantera olika dilemman, förutsättningar och antaganden. Känslighetsanalyser av ett prognosresultat är att föredra framför flera olika prognoser. Då ekonomisk och fysisk planering sammanfaller i planeringssystemet är det viktigt att ha samma prognoser i båda processerna. Det är viktigt att ett systematiskt och målmedvetet erfarenhetsutbyte och utvecklingsarbete sker tillsammans med andra länder med likartade förutsättningar inom trafikområdet i syfte att bibehålla ett dynamiskt och kvalitativt utvecklingsarbete. Det är även viktigt att etablera en arbetsform för de förbättringar som uppkommer genom forskning, konsulter eller andra nationella/internationella iakttagelser. Det är ytterst viktigt för de politiska besluten att de underlag som används vid beslut har tagits fram på ett kostnadseffektivt sätt samt med så hög kvalitet som möjligt.

7.3 Planering och samverkan för utbyggnad av elektroniska kommunikationer

Regeringen beslutade 2009 om en bredbandsstrategi för Sverige (dnr N2009/8317/ITP). Målen i strategin är bl.a. att Sverige ska ha bredband i världsklass och att 90 procent av alla hushåll och företag bör ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s år 2020. Bredbandsstrategin utgår från att det i första hand är marknadens uppgift att göra investeringar i denna typ av infrastruktur. Statens roll är framför allt att se till att marknaden fungerar effektivt och att marknadsaktörerna ges förutsättningar för sin verksamhet genom lämplig reglering. På den svenska lands- och glesbygden saknas dock i vissa områden incitament för marknaden att göra investeringar. Det finns därför ett fortsatt behov av riktade statliga stödinsatser i lands- och glesbygder. Regeringen har därför i budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1) föreslagit att ytterligare 600 miljoner kronor satsas under perioden 2013–2014 för att finansiera bredbandsutbyggnadsprojekt inom ramen för Landsbygdsprogrammet.

Den totala bredbandssatsningen för perioden 2012–2014 uppgår, inklusive redan beslutade satsningar, därmed till totalt 1,1 miljarder kronor.

Prop. 2012/13:25

Alla aktörer på marknaden har ett ansvar för att målen i bredbandsstrategin ska uppnås. Det betyder att det krävs insatser från såväl enskilda och företag som offentliga aktörer. Särskilt viktig är, precis som vid utbyggnad av transportinfrastruktur, en fungerande samverkan vid samhällsplanering, bebyggelseplanering och markanvändning. I syfte att främja denna samverkan har regeringen bl.a. gett Trafikverket i uppdrag att i sin verksamhet avseende kanalisation vid nyanläggning och ombyggnad av vägnätet samverka med de aktörer som tillhandahåller elektronisk kommunikation. Trafikverket har enligt regeringen vissa möjligheter att bidra till att underlätta bredbandsutbyggnad. Trafikverket bör därför även kunna verka för att målen i regeringens bredbandsstrategi för Sverige nås.

8 Fyra steg i planeringen av transportsystemet

Regeringens bedömning: Fyrstegsprincipen är en viktig utgångspunkt för den fortsatta förvaltningen och utvecklingen av transportsystemet. Resultatet från Kapacitetsutredningen bör vara en viktig del av underlaget i den kommande åtgärdsplaneringen.

Kapacitetsutredningens förslag: Överensstämmer huvudsakligen med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, bl.a. *Naturvårdsverket*, *Transportstyrelsen*, *Naturskyddsföreningen* och *Nässjö kommun*, påtalar att de stöder Kapacitetsutredningens angreppssätt utifrån fyrstegsprincipen och vissa ställer sig dessutom positiva till att Kapacitetsutredningen i första hand lyfter fram fyrstegsprincipens steg 1- och steg 2-åtgärder som sätt att lösa kommande kapacitetsbrister. Många remissinstanser, bl.a. *Trafikanalys*, *Sveriges Åkeriföretag* och *Region Blekinge*, framhåller på olika sätt att Kapacitetsutredningen utgör ett ambitiöst, brett och intressant underlag som innehåller värdefulla resonemang om nuläget och om utvecklingen under den tidsram som specificerats. Flera remissinstanser, bl.a. *Region Värmland*, *Helsingborgs stad* och *Sveriges Kommuner och Landsting* framhåller även att Trafikverket genomfört ett bra arbete utifrån givna förutsättningar och den korta utredningstid som stått till förfogande. Flera remissinstanser bl.a. *Länsstyrelsen Norrbotten*, *Länsstyrelsen Västernorrlands län*, *Region Gävleborg*, *Region Dalarna* och *Västra Götalands läns landsting* anser dock att nyinvesteringar krävs för att leva upp till det transportpolitiska målet om tillgänglighet i hela landet. En återkommande synpunkt är ett missnöje med utredningens snäva fokus på transportsystemets kapacitet. Utöver kapacitetshöjande satsningar i framför allt storstäderna krävs enligt remissinstanserna även åtgärder för förbättrad tillgänglighet i hela landet. Därför efterfrågas ett

bredare och framför allt ett regionalt utvecklingsperspektiv som ser transportsystemet i ett större sammanhang och tydliggör hur infrastrukturen och kommunikationer kan relateras till en önskvärd samhällsutveckling.

Skälen för regeringens bedömning: Den så kallade fyrstegsprincipen bör enligt regeringens mening vara en viktig utgångspunkt för planeringen av förvaltningen och den fortsatta utvecklingen av transportsystemet. Fyrstegsprincipen beskrivs översiktligt i avsnitt 3.1. Det förslag till ekonomiska ramar som lämnas i denna proposition är resultatet av en tillämpning av fyrstegsprincipen och ska ses sammantaget med överväganden kring en rad olika styrmedel. Regeringen bedriver ett kontinuerligt arbete med att göra skatterna på klimat- och energiområdet mer träffsäkra och ändamålsenliga, vilket bl.a. resulterat i förslag i budgetproposition för 2013 (prop. 2012/13:1 utg. omr. 20) om förändrad beskattning av drivmedel och fordon. Utredningsarbete pågår också om bl.a. trängselskattesystemet och en fossiloberoende fordonsflotta. Tidigare utredningar som regeringen tillsatt har i sina betänkanden om planeringssystemet för transportinfrastruktur pekat på vikten av att tillämpa fyrstegsprincipen under hela planeringsprocessen, se bl.a. betänkande *Effektivare planering av järnvägar och vägar* (SOU 2010:57). *Medfinansiering av transportinfrastruktur* och *Ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt riktlinjer och processer för medfinansiering* (SOU 2011:49). Regeringen har i propositionen *Planeringssystem för transportinfrastruktur* (prop. 2011/12:118) framhållit att det i dag inte finns någon lämplig form för att med tillämpning av fyrstegsprincipen göra mer förutsättningslösa analyser av hur olika transportbehov kan tillgodoses. Regeringen bedömde därför i den propositionen att den fysiska planeringen bör föregås av en förberedande studie som innebär en förutsättningslös trafikslagsövergripande analys med tillämpning av fyrstegsprincipen. Därför angav regeringen i uppdraget till Trafikverket om att genomföra Kapacitetstuderingen att fyrstegsprincipen skulle utgöra den grundläggande utgångspunkten för alla förslag till åtgärder. Trafikverket har som en följd av detta arbetat systematiskt i enlighet med fyrstegsprincipen.

Anledningen till att regeringen gav Trafikverket de uppdrag som resulterade i Kapacitetstuderingen var bl.a. att en kraftig trafikökning medfört ett högt kapacitetsutnyttjande i transportsystemet. Det fanns därför behov av att kartlägga nuvarande och kommande kapacitetsbrister och föreslå åtgärder som ger ökad kapacitet, som bidrar till ett mer robust och samtidigt hållbart transportsystem och som leder till en effektivare användning av transportsystemet i dess helhet. Kapacitetstuderingens resultat bör vara ett viktigt underlag för den kommande planeringen av åtgärder i den nationella planen för åren 2014–2025. Planeringen bör därutöver utgå ifrån att nå högsta möjliga transportpolitiska måluppfyllelse till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad.

Fysisk planering och ekonomisk planering är två processer som båda behövs för att göra verklighet av tilltänkta åtgärder i transportinfrastrukturen. Som ett led i att effektivisera den fysiska planeringsprocessen är det angeläget med en enkel och öppen prövningsprocess. Regeringen har nyligen skickat ut promemorian *Effektivare identifiering, beskrivning och*

bedömning av miljökonsekvenser (dnr. M2012/2031/R) på remiss. I Prop. 2012/13:25 promemorian presenteras ett förslag till ett nytt 6 kap. i miljöbalken. Syftet med de föreslagna förändringarna är att effektivisera miljöbalkens bestämmelser och göra miljöprövningen mer förutsägbar utan att miljöskyddet försvagas.

8.1 Fyrstegsprincipen – en viktig utgångspunkt

Fyrstegsprincipen innebär att möjliga förbättringar i transportsystemet ska prövas stegvis och avse åtgärder för att styra efterfrågan (steg 1), att underhålla och optimera befintlig infrastruktur (steg 2), att trimma och på så sätt förbättra infrastrukturen och dess förhållande till omgivningen (steg 3) och för att investera i ny infrastruktur (steg 4).

Planering för utveckling av transportsystemet enligt fyrstegsprincipen förväntas bidra till att säkra kostnadseffektiva lösningar som beaktar alla trafikslag och färdmedel liksom alla typer av åtgärder. En effektiv lösning på ett specifikt transportbehov kan alltså innefatta åtgärder från flera av fyrstegsprincipens steg. Detta handlar om både en god resurs-hushållning och bidrag till hållbar samhällsutveckling.

8.2 Steg 1 – att styra efterfrågan

Steg 1 i fyrstegsprincipen innebär att åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt övervägs. Det omfattar planering, styrning, reglering, påverkan och information med bäring på såväl transportsystemet, som samhället i övrigt för att minska transportefterfrågan eller föra över transporter till mindre utrymmeskrävande, säkrare eller miljövänligare färdmedel för att möjliggöra ökad uppfyllelse av olika samhällsmål.

Många av de kapacitets- och effektivitetsbrister, som finns eller förväntas uppstå i transportsystemet, kan i stället åtgärdas med hjälp av styrmedel som bidrar till en mer effektiv användning av infrastrukturen. Effektivt utformade styrmedel kan också användas för att säkerställa att de som använder infrastrukturen själva står för de samhällsekonomiska kostnader (negativa effekter) som uppstår.

8.2.1 Trafikens samhällsekonomiska kostnadsansvar

| |
|---|
| <p>Regeringens bedömning: Principen om att trafiken ska bära sina samhällsekonomiska kostnader bör även fortsatt vara en utgångspunkt i transportpolitiken. Regeringens arbete som är relaterat till trafikens kostnadsansvar bör fortsätta.</p> |
|---|

Kapacitetsutredningens bedömning: Kapacitetsutredningen beskriver i scenario 2050 att full internalisering av alla externa kostnader bör eftersträvas för alla transporter.

Remissinstanserna: Vissa remissinstanser, bl.a. *Näringslivets Transportråd*, *Transportgruppen* och *Svenskt Näringsliv*, framhåller att

de ställer sig bakom principen om internalisering av externa kostnader, men är samtidigt noga med att påpeka vikten av genomarbetade konsekvensanalyser av sådana beslut inklusive av effekterna av en full internalisering av externa kostnader och hur detta påverkar transportnäringens kostnadsläge och konkurrensförmåga och näringslivets internationella konkurrenskraft. Även ökad tydlighet inom andra områden efterfrågas av några remissinstanser. Exempelvis efterlyser *Trafikanalys* att det bör framgå vilka kostnader som ännu inte kunnat internaliseras medan *Boverket* framför önskemål om en mer utvecklad diskussion kring de olika trafikslagens internaliseringsgrad, framför allt gällande olika effekter. Några remissinstanser, t.ex. *Branschföreningen Tågoperatörerna*, påtalar även miljöaspekten i diskussionen om internalisering och framhåller bl.a. att en helhetssyn måste prägla en fortsatt internalisering av trafikslagens externa kostnader då en ensidig förändring kan leda till överflyttningar som får oönskade effekter på transportsektorns totala miljöbelastning. *Trafikanalys* menar att kostnaden för koldioxid inte är internaliserad på en nivå som behövs för att nå klimatmålen.

Skälen för regeringens bedömning: Den transportpolitiska principen om att trafiken ska bära sina samhällsekonomiska kostnader ska vara en utgångspunkt när transportpolitiska styrmedel utformas. En tillämpning av detta är det så kallade kostnadsansvaret som innebär att de skatter och avgifter som tas ut för trafiken och som är transportpolitiskt motiverade bör motsvara trafikens samhällsekonomiska kostnader och bidra till att de transportpolitiska målen nås. I avsnitt 6.4 redogörs för transportsektorns samhällsekonomiska kostnader och i vilken utsträckning nuvarande skatter och avgifter täcker dessa kostnader. *Trafikanalys* har i uppdrag att årligen lämna en rapport för analyser av transportsektorns samhällsekonomiska kostnader i relation till skatte- och avgiftsuttag inom olika delar av den svenska och europeiska transportsektorn.

Regeringen konstaterar att det finns ett stort behov av fortsatt kunskapsutveckling när det gäller analyser av transportsektorn ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Tillgången på teoretiska analysmetoder och principer är god, såväl när det gäller ekonomiska analyser som statistik. Däremot finns brister i fråga om underlagsmaterial i form av ekonomiska grunddata och tillförlitliga skattningar av olika ekonomiska värden samt vissa av de nyttoeffekter, t.ex. för bostadsförsörjningen, som kan uppkomma till följd av investeringar i transportinfrastruktur.

Väg- och järnvägstransporter är generellt sett mer utforskade än övriga trafikslag med undantag av busstrafik och lätt lastbilstrafik där vissa kunskapsbrister finns. Inom dessa områden tas det nu fram underlag för att kunna beräkna marginalkostnader för olyckor, buller och slitage på infrastruktur. Det finns också behov av ytterligare kunskap när det gäller trängselkostnader för alla trafikslagen, hälsoeffekter av bl.a. emissioner och buller samt sjöfartens effekter på vatten och vattenmiljöer. Vidare behövs mer kunskap om hur stora samhällskostnaderna är för transportsystemets påverkan på människors hälsa.

Regeringen har gett *Trafikanalys* i uppdrag att årligen redovisa transportsektorns samhällsekonomiska kostnader i relation till skatter och avgiftsuttag inom olika delar av den svenska och europeiska transportsektorn. Regeringen avser att fortsätta det arbete som är relaterat till

8.2.2 Samordning med övrig samhällsplanering

Regeringens bedömning: Utvecklingen av ett samhällsekonomiskt effektivt och långsiktigt hållbart transportsystem bör i ökad utsträckning samordnas med planering av markanvändning, bostadsförsörjning och övrig samhällsplanering samt insatser inom andra områden i samhället såsom tillväxt inom näringsliv och arbetsmarknad m.m.

Kapacitetsutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Många remissinstanser stöder att Trafikverket i Kapacitetsutredningen har arbetat med fyrstegsprincipen som utgångspunkt. Flera ställer sig också positiva till att utredningen i första hand lyfter fram de första stegen i fyrstegsprincipen som sätt att lösa kommande kapacitetsbrister, bl.a. *Transportstyrelsen*, *Naturvårdsverket*, *Region Blekinge*, *Naturskyddsföreningen*. *Svensk kollektivtrafik* och *Sveriges Kommuner och Landsting* ställer sig positiva till att Kapacitetsutredningen lyfter fram behovet av transport- och infrastrukturplanering som en integrerad del av samhällsplaneringen och betydelsen av en bebyggelsestruktur som främjar kollektivtrafikens utveckling liksom gång och cykling. *Boverket* framför att för att samhällsplaneringen ska få genomslag måste den kombineras med tydliga styrmedel och menar att det behövs tydligare övergripande regionala och statliga planeringsnivåer. *Transportstyrelsen* delar Trafikverkets bedömning att det är nödvändigt att överväga kraftfulla styrmedel och samhällsplaneringsåtgärder i syfte att skapa en samhällsekonomiskt effektiv transportförsörjning. Många av de regionala remissinstanserna anser att betydande nyinvesteringar behövs för att leva upp till det transportpolitiska målet om tillgänglighet i hela landet, t.ex. *Länsstyrelserna i Norrbottens* och *Västernorrlands län*, *Västra Götalands läns landsting* m.fl.

Skälen för regeringens bedömning: I propositionen *Planeringssystem för transportinfrastruktur* (prop. 2011/12:118) framförde regeringen att en väl fungerande planering inom infrastrukturuområdet behöver kunna fungera som en plattform för samverkan mellan berörda aktörer. I sin tur möjliggör detta en samordning med annan samhällsplanering och insatser inom andra områden i samhället såsom regionalt tillväxtarbete, näringslivsutveckling och bostadsförsörjning.

Genom aktiv samhällsplanering förbättras förutsättningarna för att en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning fortsatt säkerställs för medborgare och näringsliv i hela landet. Markanvändning, bebyggelseplanering och samhällsplanering är områden som såväl påverkar som påverkas av transportsystemet och dess funktion. Planeringen inriktas inom flera regioner allt tydligare på hållbar utveckling där energieffektivitet, attraktiv urban miljö, täta städer med mindre transportbehov samt med möjligheter att gå, cykla samt en effektiv kollektivtrafikförsörjning betonas.

Genom en planeringsprocess där man bättre samordnar planeringen av infrastruktur med regional utvecklingsplanering, regionalt tillväxtarbete, näringslivsutveckling och kommunernas planering, ökar möjligheten till en effektiv och hållbar utveckling av transportsystemet.

Tillgänglighet till olika verksamheter och samhällsfunktioner blir också allt viktigare i takt med ökad specialisering i samhället och fortsatt urbanisering. Ökad täthet i städerna minskar i vissa fall behovet av transportinfrastruktur samtidigt som det möjliggör ökat resande med kollektivtrafik och att cykla eller gå. Flera olika aktörer, såväl offentliga som privata på lokal, regional och nationell nivå, är berörda och det behövs en väl fungerande samordning för att ge förutsättningar för en samhällsutveckling som kan bidra till att viktiga samhällsmål nås och till transportsystemets utveckling. Ett exempel är att nya exploateringar bör planeras för att ge god tillgänglighet för resor med cykel och till fots, för att skapa förutsättningar för en effektiv kollektivtrafik och för att möjliggöra en effektiv citylogistik (godstrafik). Det finns även stor potential att förbättra kollektivtrafik och cykelpendling i mindre och medelstora städer samt i den tätortsnära landsbygden.

Regeringens mål är att föra Sverige mot full sysselsättning genom minskat utanförskap och politiken ska därför fortsätta att skapa bättre förutsättningar för tillväxt, sysselsättning och välfärd i alla delar av landet och ta ansvar för långsiktiga mål för miljö, klimat, hälsa och livskvalitet. Genom en planeringsprocess där man bättre samordnar planeringen av infrastruktur med regional utvecklingsplanering, regionalt tillväxtarbete, näringslivsutveckling och kommunernas planering ökar transportsystemets bidrag till detta övergripande mål liksom till visionen om att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser år 2050.

Ansvaret för markanvändningsplanering ligger på enskilda kommuner, medan nyttan av infrastrukturinvesteringar kan komma flera kommuner eller län till del. För att få ut hela nyttan av en statlig investering är det rimligt att staten ställer krav på motprestationer i form av utbyggnad av bostäder och lokal service. Därigenom styrs utbyggnaden i tillväxtområden till de platser där infrastrukturen förstärks. Detta kan vara ett sätt att möjliggöra för fler att få tillgång till bostäder med goda transportförbindelser. I vissa tätbefolkade områden kan kapacitetshöjande investeringar t.ex. i spårburen transportinfrastruktur då bli aktuella. Samarbetet mellan ansvariga aktörer på lokal, läns- och nationell nivå bör hela tiden utvecklas, såväl inom som mellan dessa nivåer. Här har också Trafikverket ett ansvar för att underlätta utbyggnad av annan infrastruktur, t.ex. it-infrastruktur i anslutning till vägar och järnvägar. Detta kan i förlängningen minska belastningen på transportsystemen genom att det skapas förutsättningar för distansarbete och resfria möten per telefon eller video. Trafikverket ska i sin verksamhet avseende kanalisation vid nyanläggning och ombyggnad av vägnätet samverka med aktörer som tillhandahåller elektroniska kommunikationer. Trafikverket ska i sin verksamhet även verka för att befintlig kanalisation för it-infrastruktur i anslutning till vägnätet görs tillgänglig för dessa aktörer på marknadsmässiga och konkurrensneutrala villkor. Detta ska göras med hänsyn till den egna verksamhetens behov och krav på säkerhet m.m.

I den kommande åtgärdsplaneringen för utvecklingen av transportinfrastrukturen bör Trafikverket, länsplaneupprättare och regionalt

tillväxtansvariga, gemensamt komma med förslag på åtgärder för förbättrad samordning mellan berörda aktörer inom områdena tillväxt och samhällsplanering.

Prop. 2012/13:25

8.2.3 Styrmedel för att optimera användningen av transportsystemet

Regeringens bedömning: Rätt utformade styrmedel bidrar till en optimal användning av transportsystemet i sin helhet och ger goda förutsättningar för ökad transportpolitisk måluppfyllelse. Vid användning av styrmedel bör även näringslivets konkurrenskraft beaktas.

Kapacitetsutredningens förslag: Överensstämmer i stort med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, bl.a. *Transportstyrelsen*, *Västsvenska handelskammaren* och *Sveriges Kommuner och Landsting*, välkomnar Kapacitetsutredningens ansats att det är nödvändigt att använda kraftfulla styrmedel, samhällsplaneringsåtgärder och påverkansåtgärder i syfte att skapa en samhällsekonomiskt effektiv transportförsörjning. *Naturvårdsverket* bedömer att styrmedel är avgörande för att klara miljö- och klimatmålen samt att frågan om hur det kan säkerställas att steg 1-åtgärder får en framträdande roll i den framtida transportplaneringen bör ses över. *Trafikanalys* önskar ett utvecklat resonemang om hur styrmedel mer konkret kan avhjälpa kapacitetsproblemen i transportsystemet. Några regioner, bl.a. *Regionförbundet i Jämtlands län* och *Region Dalarna*, efterlyser en ökad tydlighet rörande effekterna av en ökad användning av ekonomiska styrmedel.

Skälen för regeringens bedömning: I propositionen *Mål för framtidens resor och transporter* (prop. 2008/09:93) angav regeringen att olika typer av transportpolitiska styrmedel – som skatter, avgifter och regleringar – är verktyg för att påverka efterfrågan av transporter, val av transportmedel och i förlängningen behovet av ny infrastruktur. Styrmedel är nödvändiga för att de transportpolitiska målen ska kunna uppfyllas. De transportpolitiska styrmedlen ska skapa goda förutsättningar för effektiva transportlösningar och strävan mot konkurrensneutrala spelregler mellan trafikslagen bör vara en central utgångspunkt.

Styrmedel kan vara såväl ekonomiska och administrativa som informativa. Ekonomiska styrmedel kan vara avgifter, skatter, handel med utsläppsrätter, subventioner och rabatter. Administrativa styrmedel kan vara restriktioner av olika slag, t.ex. lagar och tillstånd, eller principer för kapacitetstilldelning. Exempel på informativa styrmedel är ITS-lösningar för att styra trafiken och ”mobility management” för att främja hållbara transporter.

Ekonomiska styrmedel

Ekonomiska styrmedel har i enlighet med den transportpolitiska principen om att trafiken ska bära sina samhällsekonomiska kostnader en central roll att optimera användningen av transportsystemet. Generellt verkande styrmedel som sätter pris på utsläppen utgör grunden för detta.

Det gäller främst koldioxidskatten. Sådana styrmedel kan kompletteras med mer riktade styrmedel. Ett sätt att minska trafikens klimatpåverkan är att påverka fordonsflottans sammansättning genom en ökad differentiering i fordonsbeskattningen för att premiera nyförsäljning av fordon med låg klimatpåverkan. Hur skatter och avgifter utformas och hur de påverkar trafiken har också betydelse utifrån ett kapacitetsperspektiv. Ett exempel på ekonomiskt styrmedel som avser att balansera efterfrågan mot tillgänglig kapacitet är trängselskatten som under vissa tider tas ut inom vägtrafiken i ett avgränsat område i Stockholm.

Huvudsyftet med trängselskatt är att öka framkomligheten för vägtrafiken. Det kan handla om att generellt minska trafiken, men även om att få till stånd en lägre trafikbelastning på infrastruktur med nedsatt kapacitet. Utformningen av trängselskatten kan successivt anpassas efter förändrade trafikmönster. Eftersom trängselskatt bidrar till minskade trafikvolymmer kan skatteuttaget också medföra lägre bullernivåer. Trafikminskningen medför även en minskning av olika luftföroreningar, exempelvis partiklar, kolväten och kvävedioxider samt av koldioxid. Trängselskatt tas i dag ut i de centrala delarna av Stockholm. Från och med den 1 januari 2013 ska trängselskatt tas ut även i de centrala delarna av Göteborg.

Ett annat ekonomiskt styrmedel som har påverkan på människors val av färdmedel är att subventionera kollektivtrafik genom att en offentlig aktör lämnar bidrag för att täcka driftunderskott. Sådana bidrag kan vara aktuella för att kunna erbjuda kollektivtrafik med bättre turtäthet och användbarhet. Kommuner och landsting, som ansvarar för lokal och regional kollektivtrafik, lämnar denna typ av subventioner som 2010 uppgick till cirka 15 miljarder kronor. Ytterligare ett exempel på ekonomiska styrmedel är bidrag till kommuner för utbyggnad av cykelvägnät.

Ett effektivt utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen är mycket angeläget. Där är därför av vikt att den planering av kapacitetsutnyttjandet som Trafikverket årligen genomför sker så effektivt som möjligt. Järnvägslagens (2004:519) bestämmelser om uttag av banavgifter ger Trafikverket utrymme att utforma avgifter som ger incitament inte bara för effektivt kapacitetsutnyttjande, utan även åtgärder som minskar slitaget från järnvägsfordon och driftstörningar.

Regeringen gav den 20 januari 2011 Trafikverket i uppdrag att utveckla banavgifterna till mer effektiva styrmedel i kapacitetsplaneringen (dnr N2011/153/TE). Uppdraget utvidgades den 1 december 2011 till att omfatta en tydligare redovisning av kunskapsläge, metoder och behov av utvecklingsarbete vad gäller kostnadsunderlagen som ligger till grund för banavgifterna samt en analys av potentialen för att genom kvalitetsavgifter minska störningarna i järnvägssystemet (dnr N2011/6900/TE). Uppdraget ska slutredovisas i maj 2014.

De successivt höjda avgiftsnivåer som Trafikverket planerar innebär ökade möjligheter att differentiera avgifterna med effektivt styrande verkan på järnvägsföretagens efterfrågan av framkomlighet på järnvägsnätet. Med högre avgiftsnivå kan den avbokningsavgift Trafikverket vill införa också få en reell effekt i meningen att järnvägsföretag avhåller sig från att boka tåglägen som de inte avser att använda.

Sjöfartens infrastruktur tillhandahålls av såväl staten som av privata och kommunala bolag och avgifterna har i första hand konstruerats för att uppfylla finansieringskrav. Det råder sällan trängsel i svenska farleder vilket medför att trängselavgift sannolikt är mindre relevant för sjöfarten. Sjöfartens miljöpåverkan kommer dessutom att minska påtagligt när EU:s nyligen antagna ändring av svaveldirektivet (se även avsnitt 6.4) träder i kraft.

Trängsel prissätts inte inom luftfarten utan principen för tilldelning av så kallade slots är baserad på ”grandfather’s rights”²¹. Luftfarten är integrerad i handeln med utsläppsrätter vilket på sikt hanterar luftfartens marginalkostnader för emissioner. Övriga avgifter inom luftfarten är i hög grad differentierade, t.ex. startavgifter, avgifter för buller och avgaser och passageraravgifter.

Administrativa styrmedel

För att ta till vara utvecklingspotentialen för fordon och farkoster kan det, förutom stöd till teknisk utveckling, även behövas förändringar i regelverk. Andra möjliga administrativa styrmedel kan vara policy för bilparkering, offentlig upphandling av infrastrukturtjänster och kollektivtrafik samt omkörningsförbud under vissa tider.

Informativa styrmedel

För vägtrafik kan informativa styrmedel ge god kapacitetsstyrande effekt som ITS-åtgärder, t.ex. variabla hastigheter, reversibla körfält och tidsbegränsade omkörningsförbud samt s.k. mobility management. Mobility management är ett koncept för att främja hållbara transporter och påverka användningen av bilen genom att förändra resenärers attityder och beteenden. Målet är att minska trängsel, ensamåkande i bil och negativa miljöeffekter. Mobility management avser så kallade mjuka åtgärder som påverkar resan innan den har börjat, t.ex. information och åtgärder för ökad cykling och kollektivtrafikresande, eller personlig rådgivning om användning av bilen. Andra exempel är arbetsgivares subvention av de anställdas kostnader för kollektivtrafikresor, bilpooler eller åtgärder för säker gångväg till skolan för barn. Mobility management kan också handla om anställdas förutsättningar för distansarbete och utökad flexram för att på så sätt sprida resande över tid och minska topparna i trafiken. I många delar av vägnätet kan prioritet för bussar, annan kollektivtrafik och cyklar ge stor effekt för framkomligheten i trafiken.

Busstrafik uppfattas ofta ha en lägre attraktivitet än spårfordon och större uppmärksamhet på designfrågor kan därför ha en potential för att öka attraktiviteten. Bus Rapid Transport (BRT) är ett exempel på hur attraktiviteten kan ökas genom särskilda anpassningar av fordon och infrastruktur vilket bör kunna medföra att fler väljer denna form av kollektivtrafik.

²¹ ”Grandfather’s rights” innebär att om ett flygtrafikföretag använt mer än 80 procent av sin tilldelade slot ett år har det företräde till samma slot nästa år. Flygtrafikföretaget betalar inte för sloten.

Regeringen anser att det finns goda möjligheter att med styrmedel av olika slag bidra till effektivare användning av transportsystemet vilket kan ge ökad och kostnadseffektiv uppfyllelse av transportpolitiska mål. Mer riktade styrmedel bör övervägas i åtgärdsplaneringen då de kan vara relevanta som hela eller delar i lösningar. När sådana styrmedel övervägs bör näringslivets konkurrenskraft beaktas.

8.3 Steg 2 – att underhålla och optimera användningen av befintlig infrastruktur

Steg 2 i fyrstegsprincipen innebär åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintlig infrastruktur. Det omfattar insatser inom styrning, reglering, påverkan och information riktade till transportsystemets olika komponenter för att använda befintlig infrastruktur effektivare, säkrare och miljövänligare.

8.3.1 Drift, underhåll och reinvestering

Regeringens bedömning: En grundläggande förutsättning för ett tillförlitligt och hållbart transportsystem är att tillräckliga resurser avsätts för drift och underhåll av samt reinvesteringar i statliga vägar och järnvägar.

Kapacitetsutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, bl.a. *Statens väg- och transportforskningsinstitut* (VTI), *Mellansvenska handelskammaren* och *Swedtrain*, är positiva till Kapacitetsutredningens ambitioner när det gäller att belysa drift, underhåll och reinvesteringar och de framhåller att det är viktigt att på det sättet försöka uppnå ett bättre utnyttjande av kapaciteten i befintligt system. Flera instanser delar också Trafikverkets uppfattning om att det finns behov av ökade satsningar på drift och underhåll. Vissa tveksamheter finns också om de föreslagna finansiella ramarna verkligen kommer att vara tillräckliga (*Region Värmland, SJ AB m.fl.*). *Regionförbundet Jämtlands län* betonar att medelsfördelning för drift och underhåll inte bara bör se till trafikvolymerna utan också väga in den roll en väg eller järnväg spelar i den region som berörs. Några remissinstanser, bl.a. VTI, framhåller att den samhällsekonomiska nyttan inte presenteras på ett uttömmande vis och anser att det därmed är svårt att bedöma om åtgärderna är samhällsekonomiskt motiverade. *Näringslivets transportråd* och *Transportgruppen* understryker särskilt betydelsen av ett systematiskt förebyggande underhåll.

Skälen för regeringens bedömning: Drift och underhåll av befintlig transportinfrastruktur ges hög prioritet eftersom nyttan av redan gjorda investeringar annars riskerar att gå till spillo. Framtida transporter kommer till övervägande del att nyttja den redan befintliga infrastrukturen. Förvaltning av infrastruktur ska utgå från en helhetssyn på

infrastrukturen med dess trafik i förhållande till omgivningen och inbegriper att hänsyn tas till de förutsättningar och behov som finns i omgivningen. Regeringen anser att drift, underhåll och reinvesteringar bör genomföras på sådant sätt att andelen oplanerade störningar på grund av akuta avhjälpande insatser minskar.

Drift och underhåll innehåller flera olika aktiviteter. Med drift avses aktiviteter för att planera och styra trafiken, till exempel trafikledning, trafikplanering och trafikinformation. Underhåll indelas i följande kategorier:

- avhjälpande underhåll som genomförs efter det att fel upptäckts och med avsikt att få enheten i ett sådant tillstånd att den kan utföra krävd funktion, exempelvis felavhjälpning, snöröjning och skador,
- förebyggande underhåll som genomförs med förutbestämda intervall eller enligt förutbestämda kriterier och i avsikt att minska sannolikheten för fel eller degradering av funktion, till exempel besiktning, tillståndsbaserat underhåll, spårslipning, skötsel av vägkanter och banvallar, samt åtgärder för att förebygga skred och ras, och
- indirekt underhåll vilket avser kostnader som inte motsvaras av en åtgärd direkt relaterad till anläggningen, exempelvis tillståndsbedömning och behovsanalys, projektering och upphandling av underhåll.

Med större förebyggande åtgärder – reinvestering – avses utbyte eller upprustning av en enhet för att nå ursprungligt tillstånd, till exempel byte av broar och spårbyten.

För att åstadkomma tillförlitliga transporter och upprätthålla en grundläggande tillgänglighet i hela landet krävs välplanerade underhålls- och reinvesteringar samt god beredskap för att hantera störningar på grund av oförutsedda händelser. För att kunna använda tillgänglig kapacitet på bästa sätt är driften en viktig förutsättning. Driftåtgärder som syftar till att minska negativa effekter av störningar är framför allt optimerad trafikplanering, trafikledning och trafikinformation. För vägtrafiken kan det handla om aktiva trafikledningsaktiviteter för att minska antalet starter och stopp i trafikflödet, snabb omledning av vägtrafik och flytt av stillastående fordon vid en olycka. För järnvägs-trafiken är korrigerande av avvikelser i tågplanen, störningsplaner för att minska effekten av en störning och successiv tilldelning av tåglägen särskilt viktiga åtgärder. Trafikinformation är en central funktion för att såväl förebygga som minimera konsekvenserna av en störning. Med mer tillförlitliga prognoser för trafiken kan resenärer och godstransportköpare göra rationella val för sin resa eller transport.

Förutom särskilda miljöåtgärder kan ökad miljöhänsyn i samband med drift, underhåll och reinvesteringar bidra till förbättrade miljöförhållanden i infrastrukturen. Regeringen avser att prioritera dessa och andra nära relaterade åtgärder som ger bättre måloppfyllelse.

För samtliga trafikslag gäller att anläggningarna måste vara utformade för att hantera skred- och rasrisker. Som regeringen bedömde i propositionen *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt* (prop. 2008/09:35) ska åtgärder för att förebygga sådana

händelser rymmas inom ramen för drift och underhåll. Sveriges geotekniska institut har på regeringens uppdrag karterat riskerna för skred längs hela Göta älv med anledning av ett förändrat klimat med ökade flöden i älven. Rapporten Skredrisker i Göta älv dalen i ett förändrat klimat överlämnades den 30 mars 2012 och innehåller beräkningar av konsekvenserna för transportinfrastrukturen. Rapporten ger ett gott underlag för den fortsatta underhållsplaneringen.

De enskilda vägarna är en viktig förutsättning för de areella näringarna, den råvarubaserade industrin, turism, annat näringsliv, boende och en hållbar utveckling på landsbygden.

Riksdagen har i juni 2012, med anledning av trafikutskottets betänkande 2011/12:TU5, tillkännagett för regeringen att regeringen snarast bör återkomma till riksdagen med förslag på hur underhållet av järnvägsinfrastrukturen ska organiseras. Regeringen har behandlat denna fråga i skrivelsen *Utförande av drift och underhåll av järnväg* (skr. 2012/13:19).

8.3.2 Styrning och uppföljning av drift och underhåll

Regeringens bedömning: För att möjliggöra en effektiv styrning av drift och underhåll är det viktigt att det tydligt går att beskriva hur olika drifts- och underhållsinsatser leder till effekter på transportsystemet, hur prioriteringar av insatser kan ske samt hur en förbättrad och utvecklad återrapportering kan säkerställas med utvecklade samhällsekonomiska bedömningar. Trafikverkets utvecklingsarbete inom området går i rätt riktning och behöver fortsätta i hög takt.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen gav den 9 februari 2012 Trafikverket i uppdrag att utveckla och införa ett ramverk för styrning av drift och underhåll av väg och järnväg. Syftet med styrramverket har varit att skapa förutsättningar för regeringen och Trafikverket att bedriva en effektivare resursstyrning av drift och underhåll för väg och järnväg samt att effektivisera och förtydliga regeringens målstyrning av Trafikverkets drift- och underhållsverksamhet för att säkerställa att också drift- och underhållsåtgärder leder till högsta möjliga måluppfyllnad av de transportpolitiska målen. Styrramverket ska skapa förutsättningar för mer underbyggda antaganden om åtgärders effekter och ligga till grund för mer träffsäkra långsiktiga antaganden. Senast den 31 december 2012 ska Trafikverket slutredovisa uppdraget och redovisa en plan för genomförandet av det utvecklingsarbete som kvarstår. Trafikverket ska fr.o.m. verksamhetsåret 2013 rapportera enligt den struktur som ramverket utgör.

Den 1 juni 2012 delredovisade Trafikverket uppdraget. Av redovisningen framgår att en grundläggande målsättning för uppdraget är att säkerställa att redovisningen utvecklas för att bättre beskriva hur satsade medel används och vilken effekt medlen får för väg- och järnvägsystemet och dess användare. En viktig del i utvecklingen är de s.k. leveranskvaliteterna som beskriver Trafikverkets förmåga att leverera ett tillgängligt och säkert transportsystem som tar hänsyn till miljö och hälsa. Leveranskvaliteterna ska beskriva transportinfrastrukturens status

och utveckling över tid, vilka insatser som är nödvändiga samt vilka effekter insatserna leder till. Val av metoder, material, tidpunkter m.m. för drift- och underhållsinsatser kan påverka infrastrukturen på olika sätt. Effektsambanden mellan dessa val och de transportpolitiska funktions- och hänsynsmålen bör visas och resultatet ligga till grund för kommande beslut. I delredovisningen presenterar Trafikverket förslag på definitioner av leveranskvaliteterna. Till respektive leveranskvalitet knyts en eller flera indikatorer som återspeglar vad som avses. De sex leverans- kvaliteter som Trafikverket föreslår är:

- Punktlighet – Transportsystemets förmåga att uppfylla eller leverera, planerade res- och transporttider samt förmågan att snabbt tillhandahålla rätt information vid störningar.
- Kapacitet – Transportsystemets förmåga att hantera efterfrågad volym av resor och transporter.
- Robusthet – Transportsystemets förmåga att stå emot och hantera störningar.
- Användbarhet – Transportsystemets förmåga att hantera kundgruppernas behov av transportmöjligheter.
- Säkerhet – Transportsystemets förmåga att minimera antalet omkomna och allvarligt skadade.
- Miljö och hälsa – Transportsystemets förmåga att minimera negativ påverkan på klimat, landskap och hälsa samt förmågan att främja den positiva utvecklingen av dessa.

Regeringen delar Trafikverkets bedömning av leveranskvaliteternas utformning och anser att de bör vara vägledande i den fortsatta utvecklingen med att förbättra styrningen och uppföljningen av drift och underhåll av väg och järnväg. Regeringen anser vidare att en grundläggande förutsättning för att Trafikverket ska kunna sätta samman de analyser som efterfrågas är tillgången på strukturerad data av hög kvalitet och hög tillförlitlighet. Underlagen som tagits fram för bedömningarna om ökade medel har utvecklats positivt under denna planeringsomgång men det är av stor vikt att Trafikverket fortsätter utveckla detta område för att antagandena ska bli ytterligare underbyggda och för att effektsambanden tydligare ska kunna redovisas från tillstånd till insats till slutlig effekt. Vidare är det viktigt hur de kopplar till de transportpolitiska funktions- och hänsynsmålen och att man kan följa upp hur transportsystemet utvecklas i olika delar av landet.

Vidare anser regeringen att de långsiktiga antagandena för att fastställa anslagsnivåer för drift och underhåll av väg och järnväg bör fortsätta att utvecklas och då utifrån styrramverket. Trafikverkets tidsplan för införandet av styrramverket pekar på att det kan bli aktuellt med en utvecklad bedömning enligt föreslagen struktur för verksamhetsåret 2013, för utvecklade samhällsekonomiska bedömningar möjligen något längre fram. Med ett utvecklat styrramverk på plats som innebär att planeringsunderlagen utvecklats och bygger på mer underbyggda antaganden och samhällsekonomiska bedömningar, kommer det finnas anledning att ompröva anslagsnivåerna för drift och underhåll utifrån mer långsiktiga antaganden. Dessa kan då ha en betydligt större säkerhet och vara mer underbyggda.

Sammantaget anser regeringen att det är av stor vikt att arbetet med att utveckla styrverket för drift och underhåll fortsätter i hög takt, att det genomförs successivt och att utvecklingen av de samhällsekonomiska bedömningarna prioriteras. Med styrverket på plats skapas förutsättningar för att regeringen ska ha väl underbyggda underlag att tillgå inför beslut om planering och finansiering av infrastruktur i alla delar av landet.

8.3.3 Andra steg 2-åtgärder

Regeringens bedömning: Utöver en ökad satsning på drift, underhåll och reinvesteringar bör även övriga steg 2-åtgärder alltid övervägas och vid behov användas i utvecklingen av transportinfrastrukturen.

Kapacitetsutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Hos remissinstanserna finns varierande synpunkter på olika steg 2-åtgärder. Vissa instanser, bl.a. *Göteborgs-regionens kommunalförbund*, är positiva till ”Mobility management” och anser att det borde ges större utrymme i och prövas i planeringen. Flera remissinstanser bl.a. *Svensk handel*, *Sveriges Kommuner och Landsting* samt *Näringslivets Transportråd* och *Transportgruppen* instämmer i att det är angeläget att effektivisera citylogistiken och att hitta varaktiga lösningar för storstädernas varudistribution. Många remissinstanser, bl.a. *Region Blekinge*, *Skånes läns landsting* och *Östgötatrafiken*, har synpunkter när det gäller utjämnade medelhastigheter och är kritiska till sådana åtgärder, främst eftersom ökade restider riskerar att motverka ökad regionförstoring. Resonemang runt att separera trafik bejakas av flera remissinstanser. *Branschföreningen Tågoperatörerna* menar att hastighetsseparering av järnvägstrafik bör fortsätta och flera remissinstanser menar att snabbare trafik bör separeras från långsammare trafik. *Busstransportens riksförbund* lyfter särskilt fram förslagen att prioritera busstrafik i tätorterna genom körfält för fordon i linjetrafik m.fl., signalprioritering m.m. Flera remissinstanser, bl.a. *Volvo AB*, ser positivt på att kombinera gods- och kollektivtrafik i prioriterade körfält. Reversibla körfält kommenteras exempelvis av *Region Halland* som stödjer sådana åtgärder men menar att det är viktigt att busstrafikens tillgänglighet prioriteras vid utformningen. Möjligheten att använda variabla hastigheter bejakas av bl.a. *Länsstyrelsen och Landstinget i Uppsala län*. När det gäller utveckling av fordon kommenterar några remissinstanser att beskrivningen i huvudsak avser vägfordon och att utvecklingen av järnvägsfordon inte behandlats tillräckligt. Möjligheterna med busstrafiken och effektiva busslösningar bejakas av flera remissinstanser liksom möjligheterna att använda längre och tyngre fordon.

Skälen för regeringens bedömning: Utöver drift, underhåll och reinvestering finns också en rad andra steg 2-åtgärder som kan bidra till en mer effektiv användning av transportinfrastrukturen.

Det finns mycket att vinna på en effektiv citylogistik. Dagens stadskärnor är ofta bristfälligt anpassade till rationell varudistribution och flylnadsgraderna är ofta låga i distributionsfordonen. Lokaliseringen av

terminaler och depåer är avgörande för en effektiv citylogistik och en sämre lokalisering kan generera onödiga transporter. Transporterna kan också effektiviseras genom att styras i tid och genom att avsätta viss kapacitet specifikt för varudistributionen. Exempelvis skulle en möjlighet kunna vara att låta distributionsbilar använda kollektivtrafikkörfält under tider när det inte är rusningstrafik.

Blandad trafik på järnväg innebär en begränsning av kapaciteten och med utjämnade hastigheter kan kapaciteten utnyttjas mer effektivt. Det kan också finnas en outnyttjad kapacitet i vissa regionalståg samtidigt som pendeltågen går fulla. Samordnad trafik och utjämnade hastigheter kan ge fler dubbelturer per timme om pendeltågen turas om att stanna vid de mindre stationerna samtidigt som regionstågen stannar vid fler stationer.

Det finns sannolikt en potential att öka effektiviteten i järnvägs-systemet genom en tydligare separering mellan tåg i olika hastigheter. Ett exempel är att separera pendeltågstrafiken från övrig järnvägstrafik i storstadsområdena eller separering av godstrafik från persontrafik. Erfarenheten från andra länder visar att en tydlig separering troligen leder till högre punktlighet och större möjligheter till tätare trafik.

Ett annat exempel på separering av trafik kan vara att låta bussar och taxi ha egna körfält på vägar med kapacitetsbrist och återkommande köbildning. Separata körfält för godstrafik kan vara ett sätt att effektivt hantera godsflöden i närheten av och inom storstäderna. Reversibla körfält kan också ge goda effekter där pendlingen huvudsakligen är enkelriktad.

I vissa vägtrafikmiljöer kan det vara aktuellt att möjliggöra variabla hastighetsgränser vilket enligt genomförda försök generellt ger bättre anpassning av hastigheten till trafiksituationen, minskad olycksrisk, lugnare tempo och något förbättrad framkomlighet.

Kapacitetsanvändningen påverkas också av hur fordon, flygplan och fartyg kommer att utformas och användas. Införande av fordon med högre kapacitet (längre och tyngre fordon med ökad volym) skulle kunna innebära en mer rationell användning av befintlig infrastruktur. Det finns goda erfarenheter när det gäller lastbilar inom till exempel skogsnäringen i projekten ETT (En trave till) och ST (Större travar). Projekten visar positiva resultat i form av minskad energianvändning, bibehållen trafik-säkerhet och ökad produktivitet. För järnväg kan längre och bredare godståg med tyngre last ge ökad kapacitet.

Det finns också potential för ökad kapacitet genom modernare järnvägsfordon för persontransporter. Minskad tågvikt, tåg med ökad volym och längd samt utvecklad inredningsdesign kan ge fler passagerare vilket särskilt i högttrafikerade stråk får betydelse för kapaciteten.

I framtiden kommer troligtvis variationen och mängden av mindre fordon att öka i storstäderna i takt med ökad trängsel. Det kan vara i form av cyklar, elcyklar, mopeder, elmopeder och motorcyklar. Denna utveckling kan i sin tur ge nya säkerhetsutmaningar och ändrade krav på infrastruktur, drift och underhåll. För att tillgodose den utvecklingen bör den mötas med lämpliga åtgärder.

Det genomsnittliga antalet personer per personbil har i genomsnitt minskat mellan 1997 och 2010 vilket har inneburit ett ökat tryck på kapaciteten. Att stimulera ökad beläggingsgrad genom till exempel

prioritet för fordon med fler passagerare skulle kunna ge effektivare kapacitetsanvändning.

Fartyg opererar på en marknad med global konkurrens och det är generellt sett god tillgång på fartyg. Utbudet av fartyg kan dock vara begränsat i det fall speciella krav ställs på fartygen. Det finns en potential att öka fyllnadsgraden generellt och att i större utsträckning hitta retur-laster.

Inom luftfarten har det skett en långsam utveckling mot större flygplan. Navigationssystemen för flyget utvecklas för att åstadkomma effektivare användning av transportsystemet.

Längre bussar och tvåvåningsbussar kan öka kapaciteten i väginfrastrukturen. Bus Rapid Transit, BRT, innebär i sin mest utvecklade form att fordon med hög kapacitet (t.ex. långa dubbelledade bussar) körs med full prioritet i egna körfält och har stationer i stället för hållplatser. Dessutom ges realtidsinformation och trafikeringen är tät och snabb.

Sammantaget bedömer regeringen att det finns en avsevärd potential i övriga steg 2-åtgärder och sådana lösningar bör aktivt övervägas i kommande åtgärdsplanering och utveckling av transportsystemet.

8.4 Steg 3 – att genomföra åtgärder i befintligt system

Steg 3 i fyrstegsprincipen innebär begränsade ombyggnadsåtgärder. Det omfattar förbättringsåtgärder och ombyggnader i befintlig infrastruktur, till exempel miljö-, trafiksäkerhets- eller bärighetsåtgärder.

Den övergripande inriktningen för regeringens satsningar på steg 3-åtgärder för den kommande planeringsperioden 2014–2025 redovisas i avsnitt 4.3.

8.4.1 Åtgärder för ökad och säker cykeltrafik

Regeringens bedömning: Åtgärder för ökad och säker cykeltrafik har potential att bidra till utvecklingen av ett effektivt och långsiktigt hållbart transportsystem.

Kapacitetsutredningen: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Några remissinstanser, bl.a. *Boverket* och *Cykelfrämjandet*, kommenterar cykeltrafiken i sina yttranden. Boverket menar att cykelpotentialen bör ses i ett bredare perspektiv än kapaciteten i storstäderna och att cykling bör ges en större tyngd, medan Cykelfrämjandet efterlyser mer djupgående samhällsekonomiska beräkningar som visar på vilka transporter som ska premieras och vilka som ska begränsas. Vidare anser Cykelfrämjandet att cykeltrafikens behov av drift och underhåll behöver utvecklas ytterligare. Exempelvis påtalas vikten av att cykelvägarna måste hållas fria vintertid, vilket ställer tydliga krav på hela drift- och underhållsplaneringen.

Skälen till regeringens bedömning: Regeringen konstaterade i propositionen *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt* (prop. 2008/09:35) att andelen gång- och cykeltrafik av de korta resorna bör öka och att kombinerade resor med gång/cykling och kollektivtrafik bör underlättas samt att cykelturismen i Sverige bör utvecklas. Åtgärder som leder till ökat resande med cykel kan bidra till att nå flera samhällsmål såsom att minska resandets miljöpåverkan, minskad trängsel och positiva effekter för folkhälsan.

Särskilt i större tätorter och storstäder finns en avsevärd potential till effektivare kapacitetsutnyttjande genom att främja ökad cykeltrafik. Cykling kan ofta vara en del i en kombinerad resekedja i arbetsresor, t.ex. cykling–kollektivtrafik–gång för att komma från bostad till arbetsplats.

Infrastrukturen har traditionellt i första hand utformats utifrån bilismens behov och krav medan cykling vid infrastrukturplaneringen ofta har betraktats som ett transportsätt som är likställt med gång. För att cykling på allvar ska kunna bidra till att lösa framtida problem i transportsystemet behöver den i större utsträckning ses som ett eget trafikslag med specifika behov i infrastrukturen. Detta förstärks utifrån den utveckling som sker av cykeln som ett fordon, exempelvis genom en ökad andel elcyklar. Dessutom har cykeltrafiken ändrat karaktär genom att hastigheten har ökat.

En utmaning när det gäller cykling är därför att öka säkerheten för cyklisterna och deras medtrafikanter. En ökad fokusering på oskyddade trafikanter behövs för att minska dödade och skadade i trafiken. Singelolyckorna utgör en stor andel av cykelolyckorna och behöver därför särskilt uppmärksammas. Ytterligare kunskap bl.a. när det gäller underhåll och vinterväghållning behövs för att kunna vidta effektiva åtgärder för att förbättra säkerheten. Fördjupade analyser behövs också när det gäller mekanismerna bakom cykelhjelmsanvändning då forskning visar tydliga samband med minskad risk för skallskador vid användande av cykelhjälm.

Den stora potentialen för att åstadkomma ökad och säker cykling finns i och nära tätorter och i större städer. Där kan staten och kommuner genom samordnade insatser åstadkomma goda förutsättningar för ökad och säker cykling. Cykling bör kunna ses som ett attraktivt alternativ för en del av eller hela resan och bör smidigt kunna kombineras med kollektiva färdmedel. För att åstadkomma detta krävs insatser inom en rad områden såsom infrastruktur, planering och uppföljning, regler och vägvisning, organisation och samverkan.

Den enskilt viktigaste åtgärden för att öka cykelresandet är att förbättra infrastrukturen för cyklister, främst i fråga om väl utformade och underhållna cykelvägar. Planering av cykling har främst hanterats på lokal nivå, men för att stimulera cykling bör dess förutsättningar beaktas vid planeringen av transportsystemet även utifrån ett regionalt och nationellt perspektiv. För att stimulera ökad cykling pekar forskning på att ett paket av åtgärder ger de bästa effekterna. Ett väl fungerande samarbete mellan aktörer på nationell, regional och lokal nivå som omfattar bl.a. kunskapsspridning, arbete med regionala cykelstråk och enhetligt formspråk för vägvisning kan ge goda effekter. Det är också viktigt med

attraktiva cykelparkeringar t.ex. vid bytespunkter för att underlätta kombinerade resor med cykel och kollektivtrafik.

Regeringen tillkallade 2010 en särskild utredare för att se över de regler som påverkar förutsättningarna för att cykla, den så kallade Cyklingsutredningen (dir. 2010:93 och dir. 2010:109). Översynen ska syfta till att öka cykeltrafiken och göra den säkrare. Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2012.

8.5 Steg 4 – att genomföra nya investeringsåtgärder

Steg 4 i fyrstegsprincipen innebär nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder och omfattar sådana åtgärder som ofta tar ny mark i anspråk, till exempel nya väg- eller bansträckningar. Regeringens omfattande satsningar på nya investeringsåtgärder för planeringsperioden 2014–2025 redovisas i avsnitt 4.4.

8.6 Fyrstegsprincipen och tidsaspekten – en lösning i dag på morgondagens problem

Fyrstegsprincipen innebär att möjliga förbättringar i transportsystemet ska prövas stegvis. Många av de kapacitets- och effektivitetsbrister som finns eller kan komma att uppstå i transportsystemet kan åtgärdas utan kostsamma investeringar. Vård och utveckling av infrastrukturen ska inbegripa ett förhållningssätt som tar hänsyn till omgivningens förutsättningar och villkor. Möjligheterna till resurseffektivisering och till att vidta olika relevanta miljöåtgärder kan tas tillvara i alla steg av fyrstegsprincipen. Det kan t.ex. handla om att välja material och metoder som minimerar kostnader i ett livscykelperspektiv t.ex. i samband med drift och underhåll. Genom åtgärder i steg 1–3 enligt fyrstegsprincipen kan viktiga bidrag ges till att optimera det befintliga transportsystemet. Steg 1 kan innebära åtgärder som samhällsplanering, trafikstyrning (till exempel skatter och avgifter, handel med utsläppsrätter, s.k. mobility management och ITS), steg två omfattar exempelvis drift, underhåll och reinvesteringar på järnväg och väg. Med steg 3 menas t.ex. trimningsåtgärder och mindre ombyggnadsåtgärder för att förbättra tillgänglighet och trafiksäkerhet eller för att minska miljöpåverkan. Ett exempel är separering av cykel- och biltrafik, ett annat är ombyggnad av en befintlig landsväg till en så kallad 2+1-väg. Den här typen av åtgärder kan bidra till att nå andra delar av tillgänglighetsmålet så som att minska utanförskapet eller att underlätta för barn och ungdomar genom satsningar på kollektivtrafik och cykling. Trafikverket har i sina överväganden och rekommendationer i Kapacitetsutredningen utgått från denna principiella inriktning.

Genom att konsekvent tillämpa fyrstegsprincipen vid analysen av trafikproblem och transportbehov kan åtgärder i steg 1–3 i många fall visa sig tillräckliga. Det bör dock noteras att Trafikverket inte har rådighet över alla åtgärdstyper och samverkan mellan olika aktörer är därför en förutsättning för ett effektivt användande av fyrstegsprincipen.

För de trafikproblem där inte åtgärder i steg 1–3 är tillräckliga kan dock åtgärder i steg 4 vara nödvändiga för att lösa trafikproblemen. För att kunna hantera trafikproblem tills dess att en större åtgärd i steg 4 kan öppnas för trafik är det viktigt att sammanhållet bedöma vilka åtgärder i steg 1–3 som kan vara nödvändiga att sätta in under tiden fram till byggstart och under byggtiden.

I flera delar av transportsystemet, i synnerhet i de större stadsregionerna, har sambanden mellan transportsystemets olika delar kommit att bli alltmer komplexa. Val av åtgärd behöver då ske i ett sammanhang, där en strategiskt utformad och sammanhållen gruppering av åtgärder inom alla steg i fyrstegsprincipen kan behövas för att hantera ett trafikproblem eller ett transportbehov. Detta görs på systematiskt sätt i åtgärdsvalsprocessen, där olika möjligheter till åtgärder prövas trafikslagsövergripande.

8.7 Resultat från Kapacitetsutredningen

Trafikverket redovisade den första delen av Kapacitetsutredningen den 30 september 2011. Redovisningen omfattade rapporten *Järnvägens behov av ökad kapacitet – förslag på lösningar för åren 2012–2021*, en bristanalys samt en sammanställning av inkomna remissyttranden för delfeveransen.

Trafikverket slutredovisade uppdragen om ökad kapacitet i transportsystemet den 27 april 2012. Redovisningen bestod av rapporten *Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder – förslag på lösningar fram till år 2025 och utblick mot 2050*, en bristanalys, en miljökonsekvensbeskrivning samt en sammanställning av inkomna remissyttranden. Trafikverket har under utredningen också tagit fram en rad underlagsrapporter som publicerats på Trafikverkets webbplats (www.trafikverket.se).

Trafikverket konstaterar i sin utredning att det finns vissa skillnader mellan transportsystemets delar när det gäller uttolkningen av kapacitetsbegreppet. För järnväg beskrivs kapacitetsutnyttjande som ett mått på hur stor del av tiden som banan är belagd med tåg utifrån fastställd tågplan. Kapacitetsbegränsning är en bedömning utifrån kapacitetsutnyttjande och trafikefterfrågan. Vägsystemets kapacitets- och effektivitetsbrister kategoriseras förenklat i de tre grupperna trängsel, bärighet och övrig funktion. Den övergripande definitionen av kapacitetsbrister på väg är brister som gör att framkomligheten varaktigt inte är den som kan förväntas med hänsyn till vägens standard och trafikmängd. Effektivitetsbrist på väg definieras som en brist vars avhjälpande kan minska problemen med kapacitetsbrist. Kapaciteten för sjöfarten påverkas av farlederna, hamnanläggningen och landinfrastrukturen i anslutning till hamnen. Luftfartens kapacitet handlar dels om luftrummet, flygplatsernas kapacitet avseende t.ex. landningsbanor, teknisk utrustning och miljötillstånd samt landanslutningar till flygplatserna.

Trafikverket har vidare i sin utredning analyserat brister i transportsystemet i olika tidsperspektiv. Hur och var kapacitetsbristerna finns och utvecklas beror på olika faktorer såsom förväntad trafikutveckling,

styrmedel och andra åtgärder som genomförs i transportsystemet. Trafikverket har i slutredovisningen valt att beskriva bristerna i transportsystemet till 2025. En förutsättning är då att gällande nationell plan och länsplanerna för tidsperioden 2010–2021 genomförs samt att projekt som påbörjats under planperioden fullföljs.

8.7.1 Paket av kapacitetshöjande åtgärder

Trafikverket framför i Kapacitetsutredningen att åtgärder av olika slag kan stödja och förstärka varandra och att störst effekt kan uppnås om åtgärder kombineras i form av paket. I utredningen presenterar Trafikverket förslag på storstadspaket, godspaket, persontransportpaket och klimatpaket med tidsperspektivet till 2025. Dessa paket svarar dels mot olika brister fram till 2025, dels mot utmaningar och potentialer som identifierats fram till 2050. Paketerna följer fyrstegsprincipen och innebär att åtgärder i steg 1–3 prioriteras högst.

Godspaket

Trafikverket presenterar i Kapacitetsutredningen ett paket för godstransporter med inriktningen att skapa förutsättningar för god funktion i hela systemet både inom landet och i flöden till och från Sverige. Effektiva och tillförlitliga godstransportflöden är en avgörande förutsättning för Sveriges konkurrenskraft. Behoven är störst på järnväg eftersom den är extra känslig för störningar vid ett högt kapacitetsutnyttjande. Underhåll och reinvesteringar är centrala åtgärder. På väg är det viktigt att upprätthålla bärigheten på vägarna och bibehålla standarden på bl.a. utpekade stråk och till utpekade noder. För att utveckla godstransportsystemet behövs också investeringar för att förstärka de utpekade stråken och i anslutningarna till utpekade noder.

Storstadspaket

Trafikverket bedömer att kapacitetssituationen i storstadsområdena kommer att bli särskilt problematisk i takt med ökad inflyttning och arbetspendling. Trafikverket föreslår paket med samverkande åtgärder som bedöms leda till ett effektivare utnyttjande av systemet. Styrmedel och utvecklad samhällsplanering anses var viktiga delar av lösningarna på såväl kortare som längre sikt, men enligt Trafikverket kommer det även att krävas större investeringsåtgärder. Storstadspaketet omfattar de tre storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö med angränsande områden.

Trafikverkets bedömning är att det krävs snabba åtgärder i Stockholmsområdet som ger effekt under de kommande tio åren, men även åtgärder för att förhindra att eftersläpningen i infrastrukturens utveckling fortsätter med tanke på den kraftiga befolkningsutvecklingen i området.

När trängselskatten införs i Göteborg och planerade satsningar på kollektivtrafiken genomförs bedömer Trafikverket att efterfrågan på att pendla med tåg kommer att öka. Det medför konkurrens med bl.a. godstågen till hamnen om spårkapaciteten in mot Göteborg och innebär behov

av ytterligare trimningsåtgärder i järnvägen. På lite längre sikt finns behov även av investeringar i såväl väg och järnväg. Prop. 2012/13:25

Öresundsregionen växer och spårkapaciteten räcker enligt Trafikverket inte till för att tillgodose efterfrågan. Utvecklingen innebär också ökade trängselproblem på vägnätet. Omfattande transittrafik är en särskild utmaning för Öresundsregionen.

Persontransportpaket

Långväga och regional persontrafik behövs för att knyta ihop de tre storstadsregionerna samt för att ge goda förutsättningar för regional utveckling utanför storstäderna. I persontransportpaketet föreslår Trafikverket satsningar på järnväg på stråk med stort resandeunderlag. Viktigt för långväga resande är att säkerställa ett rimligt utbud, god kapacitet och rimliga restider för affärs- och turistresor. Effektiv och attraktiv arbetspendling bör vara utgångspunkten för det regionala resandet.

Klimatpaket

Trafikverket framför i Kapacitetsutredningen att teknikutveckling, styrmedel och fysisk planering mot ett mer transportsnålt samhälle är avgörande för hur transportsektorn kan bidra till att nå klimatmålen. Mot den bakgrunden har ett klimatscenario med utblick mot år 2030 och år 2050 tagits fram. För att beskriva hur de uppsatta klimatmålen kan nås har Trafikverket även tagit fram ett klimatpaket med tidsperspektivet till år 2025. Klimatpaketet bygger på de övriga paketen (för gods, storstad respektive persontransporter) men åtgärder som har mindre klimatpåverkan har särskilt lyfts fram.

8.7.2 **Transportsystemets utmaningar och möjligheter på lång sikt**

Trafikverket har också i enlighet med regeringens uppdrag gjort en långsiktig utblick mot 2050. Trafikverket konstaterar att de största utmaningarna är att möta och förena efterfrågan på ökade gods- och persontransporter med klimatmålen. Bedömningar för trafikutvecklingen fram till 2030 och 2050 har tagits fram med utgångspunkt från nu beslutade förutsättningar, styrmedel och planer för transportinfrastrukturen. Trafikverket rekommenderar även i det långsiktiga perspektivet i första hand satsningar på steg 1–3-åtgärder enligt fyrstegsprincipen. Därutöver beskrivs ett antal möjliga utvecklingsstrategier som även innehåller steg 4-åtgärder i det långsiktiga perspektivet. Detta beskrivs översiktligt i avsnitt 10.2 i denna proposition.

9 Forskning och innovation för utveckling av ett hållbart transportsystem

Prop. 2012/13:25

9.1 Transportsystemet står inför stora utmaningar

Transportsektorn samlade utmaning är att kunna möta en kraftigt ökad efterfrågan på transporter och samtidigt utveckla ett långsiktigt hållbart transportsystem. Det förutsätter en förnyelse av transportsystemets alla delar och det i en högre takt än tidigare. Det ökar behoven av forskning, innovation och utbildning för att få mer av såväl utveckling som tillämpning av ny kunskap. Huvudsyftet med forsknings- och utvecklingsverksamheten är att få mer förnyelse via innovation i transportsektorn.

Ett effektivt, robust och hållbart transportsystem är en förutsättning för hållbar tillväxt och samhällsutveckling. Den ekonomiska tillväxten och globaliseringen av handeln ökar efterfrågan kraftigt på såväl person- som godstransporter. Ökande internationell konkurrens kräver högre effektivitet och kvalitet i transportsystemet. Producerande företag behöver effektivare logistik, affärsmodeller och informationssystem för att åstadkomma mer resurseffektiva godsflöden, särskilt där avstånden till marknaderna är stora.

Hela 90 procent av den svenska exporten använder sjöfart som transportmedel någon gång i transportkedjan. Enligt International Maritime Organization (IMO) förväntas sjöfraktens transportarbete öka med 30-46 procent till 2020 och med hela 150-300 procent till 2050. Enligt Kapacitetsutredningen är det både nödvändigt och möjligt att öka sjötransporterna. Det kräver dock utveckling av intermodaliteten, dvs. logistisk samverkan med andra trafikslag och aktörer samt att sjöfarten blir mer miljövänlig. Sjöfartens tillväxt påverkar möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen. Det ställer krav på utveckling av såväl miljöteknik som på regelverk och styrmedel. Det behövs globala beslut för att avgörande minska emissionerna. Sverige ska därför fortsatt vara drivande i IMO:s arbete med att begränsa sjöfartens miljöpåverkan.

Stort fokus ligger i dag på framtidens drivmedel, bränsleeffektivitet och åtgärder för att minska sjöfartens luftföroreningar och klimatpåverkan. En aktuell utmaning är de nya gränsvärden för svavelhalten i marint bränsle som utfärdats av IMO och som träder ikraft i januari 2015. Det påverkar särskilt Sverige, och vissa andra länder, då den svenska kusten ligger inom ett särskilt kontrollområde för svaveldioxidutsläpp, ett s.k. SECA-område.

Ytterligare utmaningar för sjöfartssektorn är bl.a. skärpta krav på hantering av barlastvatten och avloppsvatten från kryssningsfartyg, som träder ikraft 2017, samt krav på minskning av utsläpp av kväveoxider och koldioxid.

För att klara de utmaningar sjöfarten står inför krävs en förnyelse bl.a. med hjälp av forskning, utveckling och innovation samt samarbete mellan sjöfartssektorns aktörer, nationellt och internationellt. Sverige har en stark internationell position inom sjöfartsteknisk utveckling, där svenska företag konkurrerar med miljötekniska lösningar av högsta klass. Det är viktigt att behålla och utveckla den positionen.

Enligt OECD väntas en fyrdubbling av flygtrafiken inom Asien och Latinamerika, samtidigt som flygtrafiken inom, till och från Europa väntas fördubblas till 2029. Vidare anger OECD att antalet bilar globalt väntas öka från 750 miljoner i dag till 2 miljarder bilar 2050.

Trafikverket har påpekat att kapacitetsbristerna inte enkelt kan byggas bort i takt med förväntade trafikökningar. För att öka effektiviteten i transportsystemet behövs en mängd åtgärder. Klimatpåverkan och framtida bränsleförsörjning förutsätter en effektivare energianvändning i transportsystemet. För att tvågradersmålet ska kunna nås måste de klimatpåverkande emissionerna minska drastiskt. Regeringens mål om en fordonsflotta oberoende av fossila bränslen 2030 och visionen om ett Sverige utan nettoutsläpp av växthusgaser 2050 ställer inte bara krav på utveckling av fordon och energibärare utan även på transportsektorn som helhet.

Urbaniseringen innebär en kraftig ökning av befolkningen, framförallt i storstadsregionerna, men även i vissa mellanstora städer och deras omgivande landsbygd. Mer transporter på begränsade ytor kan medföra trängsel och ineffektivitet med konsekvenser för miljön, medborgarna och näringslivet. Detta samt den ökande specialiseringen av arbetskraften kräver bättre pendlingsmöjligheter inom och mellan städerna samt mellan städerna och deras omland. Det behövs förbättringar av befintliga transportsystem, men även utveckling av nya mer yt- och kostnads-effektiva samt miljömässigt hållbara transportsystem för att möta ökande krav från resenärer och godskunder. Förutom teknikutveckling behövs även bättre samordning mellan trafik- och samhällsplanering och verksamheter inom andra samhällsområden. Effektiva transporter är en förutsättning för näringslivsutveckling, regionalt tillväxtarbete m.m. Det gäller såväl städer som landsbygd. Trots en förväntad minskande befolkning antas flera glesbygdsområden behålla eller öka sin ekonomiska betydelse för landet. Effektiva transporter blir här strategiskt viktiga.

Behovet av förnyelse sätter även fokus på utbildning och kompetensförsörjning. Utmaningarna kräver ett ökat ansvarstagande och gemensamma insatser av offentliga och privata aktörer på alla nivåer.

Trots väntat kraftigt ökat transportarbete behöver transportsystemet utformas så att det bidrar till utvecklingen av mer attraktiva livsmiljöer. Hänsyn till barn, äldre och andra utsatta grupper behöver därför vara en av flera utgångspunkter vid utformningen av stadens trafikmiljöer. Åtgärder för att förbättra möjligheterna att förflytta sig till fots, med cykel eller med kollektivtrafik behöver prioriteras, bl.a. för att bidra till minskad ohälsa orsakad av olyckor, buller och luftföroreningar.

Mångårig forsknings- och utvecklingsverksamhet har bidragit till att Sverige är bland de främsta länderna i världen på trafiksäkerhetsområdet. Det har medfört en utveckling av infrastruktur, fordon, utbildning, lagstiftning m.m. Detta mångfacetterade och systematiska arbete behöver fortsätta för att Sverige ska kunna nå våra högt ställda mål på området.

Ett trafikslagsövergripande samarbete är nödvändigt för att transportsystemet ska kunna fungera som en helhet för resenärer och godskunder. Ett sådant samarbete gör transportsystemet mer lättillgängligt, minskar dess effektivitetsförluster och kan ge positiva synergieffekter. Uttrycken ”Hela resan” och ”Dörr till dörr” står för ett trafikslagsövergripande samarbete och har sin grund i en helhetssyn och ett användarperspektiv. Begreppen har till en del även inspirerat omorganisationen av den statliga delen av transportsektorn, inte minst genom inrättandet av Transportstyrelsen och Trafikverket.

Ett hållbart transportsystem kräver i första hand en utveckling inom respektive trafikslag. Samtidigt måste den potential som finns i en samordning av olika trafikslag, transportsystem och transportutbud utnyttjas. Det kräver ett samarbete mellan trafikslagets privata och offentliga aktörer. En helhetssyn inbegriper även att beakta konsekvenser för det omgivande samhället av åtgärder i transportsystemet och vice versa. Trafiksystemen är en viktig del av och instrument för samhällsutvecklingen i stort.

9.3 Ansvar för forskning och innovation

I transportforskningsutredningens betänkande *Mer innovation ur transportforskning* (SOU 2010:74) föreslog utredningen bl.a. att alla finansierande myndigheter ska engageras i och bidra till arbetet med transportforskningens utveckling. De bör enligt utredningen även ha, ett gemensamt ansvar både för att långsiktigt stärka sektorns FoI-system exempelvis genom långsiktig kunskapsuppbyggnad, uppbyggnad av starka FoI-miljöer, doktorandutbildningar, entreprenörs- och innovationsprogram, men även för att säkerställa att innovationer relaterat till transportområdet kommer till nytta för näringsliv, akademi och samhälle. Utredningen anser att ansvarsfördelningen bör skrivas in i myndigheternas instruktioner. Nästan alla remissinstanser var positiva till dessa förslag.

Regeringen anser att de statliga transportmyndigheterna samt övriga myndigheter, framför allt Verket för innovationssystem (Vinnova) och Statens energimyndighet, som finansierar viss transportrelaterad forskning har stor betydelse för utvecklingen inom transportsektorn, bl.a. genom att efterfråga och medverka i utvecklingen av nya lösningar. För att åstadkomma ett långsiktigt hållbart transportsystem krävs kraftsamling och ökat samarbete mellan sektorns aktörer. Transportmyndigheterna bör aktivt medverka i och driva på utvecklingen, såväl enskilt som i samverkan med varandra och andra berörda offentliga och privata aktörer.

Trafikverket ska enligt sin instruktion beställa, dokumentera, mäta och följa upp sådan forsknings-, innovations- och demonstrationsverksamhet inom transportområdet som motiveras av Trafikverkets uppgifter. Luftfartsverket ska enligt sin instruktion, nationellt eller internationellt, främja forskning, utveckling och införande av ny teknik av betydelse för

verksamheten. Övriga transportmyndigheter saknar liknande formuleringar i sina instruktioner. Transportmyndigheterna är nyckelaktörer inom sina ansvarsområden och de bör därför i sina instruktioner ges ett visst ansvar för innovation och förnyelse inom sina respektive ansvarsområden. De bör engagera sig i hela innovationskedjan, från forsknings-, utvecklings- och demonstrationsverksamhet till spridning och tillämpning av ny kunskap. Tyngdpunkten bör dock ligga på de senare delarna av innovationskedjan, dvs. på utveckling och innovation med sikte på tillämpning inom respektive ansvarsområde.

Vinnova ska, enligt förordningen (2009:1101) med instruktion för Verket för innovationssystem, främja hållbar tillväxt genom finansiering av behovsmotiverad forskning och utveckling av effektiva innovationssystem. Myndigheten har ett särskilt ansvar inom teknikområdet samt områdena transport, kommunikation och arbetsliv. Vinnova, Trafikverket och Statens energimyndighet står tillsammans för mer än 90 procent av alla statliga medel till forskning och utveckling inom transportsektorn. Det är därför angeläget att dessa myndigheter utvecklar ett effektivt samarbete sig emellan och med sektorns övriga offentliga och privata aktörer.

Transportmyndigheterna bör även söka ett systematiskt samarbete och utbyte med forskningsråden och de universitets- och högskolemiljöer som bedriver tillämpad transportforskning. I de fall där lämplig samarbetspartner saknas för projekt/initiativ, som sektorns aktörer anser bör prioriteras, så bör transportmyndigheterna enskilt eller i samverkan överväga att initiera sådan verksamhet, t.ex. genom samfinansiering av projekt och program, doktorander och institutioner.

Transportmyndigheterna bör aktivt medverka i utformning, beställning och uppföljning av forskning, utveckling och innovation inom sina ansvarsområden. Ett aktivt deltagande av myndigheterna även under forsknings- och utvecklingsarbetet bidrar till att öka deras kompetens, vilket kan underlätta tillämpning och spridning av ny kunskap i sektorn.

Det är särskilt angeläget att Sjöfartsverket får en tydlig uppgift att i samarbete med universitets- och högskolemiljöer samt sjöfartens aktörer, nationellt och internationellt, definiera, initiera och låta genomföra sådan forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamhet, som behövs för att lösa sjöfartens problem. Sjöfartsverket har identifierat ett antal FOI-områden, varav ett är uthålliga maritima transporter och miljö. Det är angeläget att sjöfartsforskningen har resurser att möta utmaningarna på dessa viktiga områden.

Det är viktigt att myndigheternas och övriga aktörers sammanlagda forsknings- och innovationsverksamhet täcker hela transportsektorn, dels för att tillgodose behovet av helhetssyn, dels för att väsentliga problemområden inte ska hamna mellan deras respektive ansvarsområden och därmed riskera att försummas. En av transportmyndigheterna bör därför ges ett visst ansvar för att bevaka att de väsentliga behoven av forskning och innovation inom hela transportområdet tillgodoses. Om brister noteras bör myndigheten ta initiativ för att åtgärda dessa.

Trafikverkets breda ansvarsområde, uppgifter och de stora resurser myndigheten förvaltar gör den till ett av regeringens viktigaste instrument för transportsektorns utveckling. Regeringens bedömning är att Trafikverket förutom sitt nuvarande begränsade ansvar även bör ges

ett ansvar, vilket beskrivs ovan, för forskning och innovation inom hela transportområdet. Trafikverket bör hantera den samlade forsknings- och innovationsverksamheten på ett långsiktigt, effektivt, väl avvägt och uppföljningsbart sätt för största möjliga nytta i transportsektorn som helhet. Det förutsätter ett nära samarbete med övriga transportmyndigheter och övriga finansiärer av forskning och innovation inom transportsektorn. Den vanligtvis dominerande tekniska forskningen och utvecklingen bör kompletteras med såväl beteende- som samhällsvetenskaplig forskning, och där så är relevant från ett trafikslagsövergripande perspektiv. För att effektivt kunna utföra denna uppgift måste Trafikverket samarbeta med andra forskningsfinansierande aktörer. TRANSAM-gruppen kan t.ex. vara en utmärkt plattform för ett sådant samarbete (se vidare avsnitt 9.4).

Utvecklingen av transportsektorn gynnas även av ett utvecklat regelverk. Regelverket bör utformas så att det underlättar och stödjer förnyelsen av transportsektorn. Transportstyrelsen med sitt trafikslagsövergripande ansvar för regelgivning, tillståndsgivning och tillsyn, bör därför även ges ansvar för att överväga, definiera behov av och eventuellt initiera forskning och utveckling inom sitt ansvarsområde.

Transportmyndigheterna bör enskilt och i samarbete med andra aktörer genomföra insatser längs forsknings- och innovationskedjan. Från långsiktig kunskapsuppbyggnad, t.ex. stöd till uppbyggnad av starka FoU-miljöer, doktorandutbildningar, entreprenörs- och innovationsprogram till stöd för utveckling och implementering av nya och bättre lösningar.

Avgörande för utvecklingen av transportsektorn är att ny kunskap tas fram och tillämpas i högre utsträckning än tidigare. Myndigheterna behöver därför, enskilt och gemensamt, aktivt verka för att resultat från forskning och utveckling realiseras som innovationer i den offentliga eller privata delen av transportsektorn. Det är angeläget att transportmyndigheterna har kompetens och kapacitet för att kunna ta emot, sprida och verka för ökad användning av resultat från forskning och utveckling.

Regeringen avser att följa utvecklingen på området och det kan finnas anledning att återkomma till alternativa sätt att fördela ansvaret för ovan nämnda uppgifter inom transportområdet. Underlag till sådana överväganden kan till en del komma att finnas i nu pågående utredningar. Se avsnitt 9.7 om uppföljning och utvärdering.

9.4 Nationell samordning och samarbete

Samordning och samarbete är nödvändiga för att få effektivitet i arbetet för ett långsiktigt hållbart transportsystem. Transportsektorns myndigheter utformar i allmänhet egna program för forskning och innovation inom sina respektive verksamhetsområden. I många fall är det ett relevant tillvägagångssätt, men för att effektivt kunna möta de utmaningar transportsektorn nu står inför behövs såväl mer av samordning som samarbete. En samlad redovisning av genomförd, pågående och planerad forsknings- och innovationsverksamhet skulle ge en värdefull överblick, synliggöra luckor i verksamheten samt underlätta prioriteringar och gemensamma satsningar.

Som ett första steg i en sådan utveckling kommer regeringen att ge Trafikverket i uppdrag att i samarbete med Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Transportstyrelsen och Trafikanalys ta fram ett samlat program för transportmyndigheternas forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamhet på kort och medellång sikt. I uppdraget bör ingå att utreda och redovisa behov av insatser inom givna ekonomiska ramar, föreslå inriktning och prioriteringar av FoI inom varje trafikslag och verksamhetsområde, samt även av gemensam, myndighets- och trafikslagsövergripande verksamhet. I uppdraget bör även ingå att föreslå former för samarbetet samt för uppföljning och utvärdering. Trafikverket bör även samråda med övriga forskningsfinansiärer på transportområdet. Om möjligt bör i uppdraget även behandlas och redovisas den transportrelevanta forsknings- och utvecklingsverksamhet som dessa bedriver.

Trafikverket är i dag den enda transportmyndighet som har anslag som kan användas till finansiering av forsknings, utvecklings- och innovationsverksamhet. Övriga myndigheter har begränsade möjligheter att finansiera sådan verksamhet med avgifter. Regeringen bedömer att behovet av resurser för närvarande är störst på sjöfartens område och i viss mån på luftfartens område. Det är olämpligt att finansieringen av forskning, utveckling och innovation belastar berörda avgiftskollektiv. Finansieringen bör i stället tills vidare huvudsakligen belasta Trafikverkets budget. Det är i linje med förslaget att ge Trafikverket ett övergripande ansvar för forskning och innovation inom hela transportområdet. I avvaktan på redovisningen av ovan nämnda uppdrag avser regeringen att inom den ekonomiska ram, som riksdagen beslutar för Trafikverket för 2013, avsätta vissa resurser till forsknings- och innovationsverksamhet inom sjöfarts- och luftfartsområdena.

I den s.k. TRANSAM-gruppen deltar de fem transportmyndigheterna i ett informellt informationsutbyte mellan tretton statliga myndigheter, som alla finansierar viss transportrelaterad forskning och/eller utveckling. Samarbetet i TRANSAM-gruppen bör utvecklas. Det är t.ex. angeläget med en årlig redovisning av gruppens samlade verksamhet på transportområdet. En samlad redovisning gör det möjligt för alla aktörer att snabbare hitta intressanta projekt och lämpliga samarbetsparter. En årlig redovisning bör även ge en god överblick och underlag för prioritering av myndigheternas fortsatta verksamhet. Statens Väg- och Transportforskningsinstitut (VTI) nya databas för pågående forskning och innovationsverksamhet bör kunna ge användbart underlag till en sådan sammanställning.

Det finns många grupper och plattformar för samarbete inom transportsektorn. Ett exempel är det så kallade fördubblingsprojektet, som bedrivs av berörda branschorganisationer och som syftar till att kraftigt öka antalet resenärer inom kollektivtrafiken. En ny plattform är Forum för innovation inom transportsektorn. Där samarbetar näringsliv, universitet och högskolor samt myndigheter för att bidra till utvecklingen av ett hållbart transportsystem. Transportmyndigheterna är i hög grad engagerade i dessa samarbeten. De bör vidareutvecklas och förstärkas så att de kan bli kraftfulla instrument för utveckling och innovation i transportsektorn.

Möjligheter till test, utveckling och verifiering stärker innovationskraften och påskyndar innovationsprocessen. Test- och demonstrations-

anläggningar är dock ofta dyra att bygga och driva. Därför krävs ett samarbete mellan offentliga och privata aktörer för att sådana anläggningar ska kunna realiserats och drivas. Ett exempel på sådant samarbete är programmet för Fordonsstrategisk forskning och innovation (FFI), där näringsliv och myndigheter samarbetar inom forskning och utveckling av ny framdrivningsteknik och effektiva fordon. Elektrifiering och automatisering med hjälp av ny informations- och kommunikationsteknologi är exempel på intressanta utvecklingsområden som också kräver test och demonstrationsanläggningar för utveckling och realisering. Statens energimyndighet stöder till exempel i samarbete med Kungl. Tekniska högskolan en testanläggning där elförsörjning under färd av elbilar med hjälp av släpkontakt testas och demonstreras under verklighetsnära förhållanden.

Regeringen har uppdragit åt Vinnova att utveckla testbäddar inom miljöteknikområdet för att bidra till utvecklingen av regeringens innovationsstrategi (dnr N2010/3381/E). Uppdraget ska rapporteras senast i januari 2015.

9.5 Internationellt samarbete

Den nödvändiga förnyelsen av transportsektorn inbegriper framför allt en kraftig förbättring av befintliga transportsystem och serviceformer. Den kräver även ett ökat sökande efter och en utveckling och implementering av nya och bättre transportlösningar. Merparten av arbetet kan göras nationellt, men förnyelseprocessen kan bli snabbare och mer kostnads-effektiv genom ett ökat samarbete med andra länder.

Transportsektorns utmaningar liknar dem i många länder. Det finns därför med stor sannolikhet mycket att lära av den forskning och utveckling som bedrivs utomlands. Det understryks av att Sverige står för en mycket liten del av världens forskning. Svenskt deltagande i internationellt forsknings- och utvecklingssamarbete, såväl inom som utanför EU, är därför inte bara angeläget utan även nödvändigt.

Utmaningarnas storlek understryker behovet av att utveckla samarbeten med länder, inom och utanför EU. Allt fler stater ger hög prioritet åt arbetet för att stärka innovationsklimat och innovationsförmåga för att kunna möta morgondagens utmaningar. I såväl OECD:s innovationsstrategi som i EU:s Europa 2020-strategi framhålls innovation som en av de viktigaste drivkrafterna för tillväxt, välfärd och miljö. Regeringen delar denna uppfattning. I regeringsförklaringen för 2010 aviserades en nationell innovationsstrategi under hösten 2012. Strategin har beslutats av regeringen i oktober 2012 och omfattar alla sektorer. Den kommer att bli ett viktigt instrument för regeringen i det fortsatta arbetet.

EU-kommissionen lade hösten 2011 fram ett förslag till ramprogram för forskning och innovation för perioden 2014–2020, Horisont 2020 (KOM 2011(811)). Horisont 2020 ska bidra till att skapa en ekonomi baserad på kunskap och innovation inom unionen genom att fungera som hävstång för forskning, utveckling och innovation. Programmet ska bl.a. stödja genomförandet av Europa 2020-strategin samt genomförandet av det europeiska forskningsområdet (ERA). Delprogrammet Samhälls-

utmaningar rymmer bl.a. en satsning på smarta, gröna och integrerade transporter Förhandlingar pågår om budget och innehåll under hösten 2012 och framåt.

Sverige har tillsammans med Litauen ansvar för att koordinera genomförandet av prioriteringsområde ”Forskning & Innovation” i EU:s Strategi för Östersjöregionen som rör transporter och infrastruktur. Arbetet syftar bl.a. till att förbättra tillgängligheten i transportsystemet för att på så sätt stärka regionens konkurrenskraft. Det innebär även ökat fokus på transnationell, nationell och regional samordning i Sveriges närområde.

Det är angeläget att svenska transportmyndigheter aktivt deltar i ramprogrammet för att ta del av och bidra till den senaste kunskapsutvecklingen. Konkurrensen om forskningsmedel från ramprogrammet höjer kvaliteten på forskningen. Dessutom kräver insatser för framtida och ny teknik ofta tvärvetenskapliga satsningar, vilket förutsätter tillgång till en bredd av kompetenser. Det kan vara lättare att finna lämpliga samarbetspartners på europeisk nivå än i ett relativt litet land som Sverige. Rörlighet bland forskare och andra stimulerar transnationellt utbyte av kunskaper och erfarenheter.

Det är även angeläget att få till stånd ett mer systematiskt samarbete med aktörer på global nivå i syfte att identifiera och importera väl fungerande lösningar som kan öka utvecklingstakten i den svenska transportsektorn. Som exempel kan nämnas att Sverige har undertecknat samarbetsavtal för kunskaps och erfarenhetsutbyte med såväl USA som Kina, bl.a. på trafiksäkerhets- respektive järnvägsområdet.

9.6 Lärande och kompetensförsörjning

För att snabbare kunna tillämpa ny kunskap och realisera förbättringar i transportsystemet behöver transportsektorns aktörer ägna sig åt mer av systematiskt lärande. Ökad kunskapsproduktion bör matchas med ökad spridning och tillämpning av kunskaperna. Utvecklingen av transportsystemet kan inte nå längre än vad som möjliggörs av den utbildning, kompetens och motivation som finns hos mottagande och genomförande aktörer. För att de ska kunna tillgodogöra sig ny teknik, nya processer och nya sätt att arbeta måste utbildningsnivån i sektorn kontinuerligt höjas. Det är angeläget att det finns incitament till utveckling och förnyelse. Även attityder och kultur spelar roll för synen på förnyelse. Nytänkande bör välkomnas och idéer tas tillvara, oavsett om de uppkommer inom eller utanför företaget/organisationen/myndigheten. Det är primärt ett ansvar för ledningarna för företag, organisationer och myndigheter.

Varje aktör har behov av kontinuerlig tillförsel av kompetent och utbildad personal, både för att driva och utveckla transportsystemet. Detta bör vara ett viktigt fokusområde för transportsektorns offentliga och privata aktörer. Ett mer systematiskt samarbete och utbyte mellan universitet och högskolor, myndigheter och näringsliv är av godo för både lärande och kompetensförsörjning. Det kommer även bidra till en snabbare utveckling mot ett långsiktigt hållbart transportsystem.

Det är angeläget att transportsektorns aktörer i större utsträckning utnyttjar den kompetens som finns vid universitet och högskolor. För närvarande finns de största transportforskningsmiljöerna på Statens väg- och transportforskningsinstitut, Kungl. Tekniska högskolan, Chalmers tekniska högskola och Lunds universitet.

Utvecklingen av transportsektorn gynnas av om sektorn kan attrahera en större andel högt kvalificerade akademiker, t.ex. doktorander. Doktorander bidrar inte bara till att utveckla forskningsresultat till morgondagens innovationer inom näringsliv och samhälle utan de bidrar även till att förbättra industrins upptagningsförmåga av forskningsresultat. Doktoranderna utgör också en viktig länk till högkvalitativ utbildning genom att de kan bidra med de senaste forskningsresultaten till de kurser de undervisar i på universitet och högskolor, inte minst inom ingenjörsutbildningarna. I syfte att tillgodose industrins och samhällets långsiktiga behov av forskarutbildad personal inom transportsektorn bör Trafikverket ta initiativ till en diskussion med berörda myndigheter, universitet och högskolor samt privata aktörer.

9.7 Utvärdering och uppföljning

Uppföljning och utvärdering är nödvändig för utveckling av all verksamhet. Det gäller även för forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamheten på transportområdet, som därför bör följas upp kontinuerligt och utvärderas regelbundet när det gäller såväl kvalitet som relevans. Det är ett nödvändigt inslag i effektivisering av verksamheten och för identifiering av rätt problemområden och insatser för sektorns utveckling. Nedan redovisas kort ett antal regeringsuppdrag, som får betydelse för regeringens fortsatta arbete med transportsektorns utveckling.

I enlighet med förslaget från Utredningen om Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter i betänkandet *Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter* (SOU 2012:20) är det angeläget att samtliga myndigheter som bedriver och/eller finansierar forskning har en effektiv och tillfredsställande kvalitetssäkring, där det normalt ingår extern forskarmedverkan. En lämplig form för kvalitetssäkring kan, som utredningen föreslår, vara att inrätta ett vetenskapligt råd, eller motsvarande, vid myndigheter som bedriver eller finansierar forskning. Ett sådant råd, med externt tillsatta ledamöter kan ge stöd vid utvecklingen av myndigheternas forsknings- och utvecklingsverksamhet. Transportmyndigheterna bör utnyttja möjligheten till ett sådant stöd och inrätta ett gemensamt vetenskapligt råd. Som ett komplement och stöd för myndigheternas totala verksamhet bör regelbundna externa utvärderingar genomföras av kvalitet och relevans i deras forsknings- och utvecklingsverksamhet. Regeringen avser att följa myndigheternas arbete med kvalitetssäkring.

Våren 2012 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att översiktligt utvärdera hur tidigare transportforskning bidragit till transportpolitisk måluppfyllelse (dnr N2012/1373/TE). Samtidigt gav regeringen Trafikanalys i uppdrag att föreslå en modell för utvärdering av transportforskning (dnr N2012/1372/TE). Båda uppdragen ska rapporteras till

regeringen i november 2012. Resultaten från uppdragen kommer att ligga till grund för regeringens övervägande om hur uppföljning och utvärdering bör hanteras i fortsättningen.

Regeringen har vidare uppdragit åt Trafikverket att analysera hur innovationsupphandling kan användas för att driva på utvecklingen av effektivare processer och ny teknik (dnr N2012/1991/TE). Uppdraget kommer att redovisas i juni 2014.

Regeringen har tillsatt en utredning om en fossiloberoende fordonsflotta som ska föreslå möjliga handlingsalternativ samt identifiera åtgärder i linje med visionen för 2050 i propositionen *En sammanhållen svensk klimat- och energipolitik – Klimat* (prop. 2008/09:162). Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 oktober 2013 (dir. 2012:78). Cirka 30 miljarder kronor binds årligen i entreprenadkontrakt för investeringar och underhåll i anläggningsbranschen. Regeringen tillsatte den 8 oktober 2009 en kommitté med uppgift att följa upp och analysera de statliga upphandlarnas åtgärder för att förbättra produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen (dir. 2009:92). I kommitténs betänkande *Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen* (SOU 2012:39), anges potentialen för ökad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen vara stor. Betänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet.

I samband med att regeringen fastställde den nationella trafikslagsövergripande planen för utvecklingen av transportsystemet för perioden 2010–2021 fick Trafikverket uppdraget att öka kunskapen om transportsystemets påverkan, effekter och konsekvenser för miljön samt om skadeförebyggande och kompenserande åtgärder. Mät- analys- och värderingsmetoder ska utvecklas i samråd med övriga berörda myndigheter. Trafikverket har i en delredovisning av uppdraget beskrivit en metod för systematiskt kunskapsbyggande och kunskapsåterföring (dnr N2011/5185/TE). Delredovisningen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

10 Utblick mot 2050

Bakgrunden till att regeringen gav Trafikverket de uppdrag som resulterade i Kapacitetsutredningen var bl.a. att den kraftiga trafikökningen på senare år har medfört ett högt kapacitetsutnyttjande i transportsystemet. Det fanns därför behov av att kartlägga nuvarande och kommande kapacitetsbrister och föreslå åtgärder som ger ökad kapacitet, som bidrar till ett mer robust och långsiktigt hållbart transportsystem och som leder till en effektivare användning av transportsystemet i dess helhet. I uppdraget ingick också att analysera utvecklingen av transportbehoven fram till år 2050. I detta avsnitt redovisas Trafikverkets beskrivning av framtidstrender och bedömningar av möjliga utvecklingsstrategier. Även Trafikanalys och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) och Tillväxtverket har gjort analyser om framtidstrender vilka redovisas i avsnittet. Dessutom ingår avsnitt om vitboken om EU:s framtida transportpolitik i detta avsnitt.

Regeringen anser att dessa analyser av trender beskriver några möjliga utvecklingsvägar. Framtidsanalyserna bör beaktas och utgöra en del av underlaget i den kommande åtgärdsplaneringen. Prop. 2012/13:25

10.1 Långsiktiga omvärldstrender

10.1.1 Trafikverkets Kapacitetsutredning om framtidsrender

Trafikverket anser i Kapacitetsutredningen att genom att förstå vad som påverkar förändringarna i samhället kan man skapa beredskap att agera och även möjlighet att påverka utvecklingen. Ett antal långsiktiga trender i omvärlden har varit en av utgångspunkterna i utredningen.

Ökande och mer koncentrerad befolkning

Många trender pekar på ökad koncentration av befolkning och ekonomi vilket kan leda till skarpare skillnader mellan länder och regioner. Befolkningsutvecklingen förändras i och med att flera folkrika världsdelar går in i skeden med mer stabil utveckling, ökad livslängd och sjunkande nativitet. Tyngdpunkten av befolkningen förskjuts mot Kina och Indien medan Europa ser ut att få en minskning i befolkningstillväxten och dessutom en ökad andel åldrande befolkning. Även i Sverige blir befolkningen allt äldre och försörjningsbördan växer. I de glesaste områdena förutses en minskande och åldrande befolkning vilket kan innebära minskade resor och transporter. Befolkningen antas bli mer koncentrerad till centralorterna och storstadsregionerna ser ut att växa snabbast vilket också innebär nya behov och mönster för rörligheten.

Ökad världshandel och ökade transporter

Ökad världshandel förutses mot bakgrund av fortsatt globalisering av ekonomin. En fortsatt strukturomvandling i näringslivet med växande tjänstesektor och ökad specialiseringsgrad förväntas. Utanför de tätbefolkade regionerna förutses godsflöden för export fortsätta öka och besöksnäringen kommer att ställa ökade krav på resmöjligheter. Den offentliga ekonomin i Sverige kan i växande grad behöva tas i anspråk för vård och omsorg i takt med att antalet äldre växer.

Klimatutmaningen

För att nå tvågradersmålet för global uppvärmning behöver utsläppen minska drastiskt de närmaste decennierna och för transportsektorn innebär det en mycket stor utmaning.

Det finns flera internationella studier, från bl.a. OECD och International Maritime Organisation (IMO), som pekar på att transporterna i världen kommer att öka kraftigt under kommande decennier till följd av ökad befolkning, växande ekonomi och ökad internationalisering och handel. Denna utveckling gäller även för EU och Sverige även om ökningen kan komma ett ske i en något lägre takt.

Trafikanalys har i rapporten *Transportsektorn i framtiden. Trender och omvärldsscenarier för transportpolitiken* (PM 2011:8) pekat på trender i omvärlden som bedöms påverka transportsektorn i Sverige i hög grad. Dessa redovisas i detta avsnitt.

Ökad efterfrågan på resor och transporter

Befolkningen i Sverige blir äldre och 2060 beräknas 25 procent av befolkningen vara över 65 år. Det kommer att innebära förändrade krav på till exempel tillgängligheten i kollektivtrafiken. Det kan också skapa mer flexibla mönster för resande med ökad tidsmässig spridning. Urbaniseringen bedöms fortsätta vilket kommer att leda till ökad trängsel i städerna.

Efterfrågan på resor och transporter kommer att öka mot bakgrund av fortsatt ekonomisk tillväxt, ökande befolkning och ett snabbare transportsystem som underlättar möjligheterna att resa, inte minst när det gäller arbetspendling över längre sträckor. Även för godstransporter bedöms fortsatt stor efterfrågan och mot bakgrund av att transportkostnaden ofta är en relativt liten del av slutpriset för olika varor kommer framtida logistiklösningar att innehålla mycket transporter. Trafikanalys förutser ökade krav på kollektivtrafikens flexibilitet och ett ökat intresse för gång och cykling.

Hot och risker i transportsektorn

Ett påtagligt hot mot transportsektorn är risken för översvämningar, ras och stormar till följd av förändrat klimat. Tillgången på olja och andra naturresurser är begränsade och den ökade efterfrågan på global nivå till följd av ekonomisk tillväxt kan leda till kraftigt ökade priser, vilket leder till ett stort behov av en omställning till ett fossilfritt transportsystem. Energieffektiviseringar och en strävan efter ett brutet fossilberoende enligt de nationella klimatmålen skulle enligt Trafikanalys därmed inte bara vara en klimatfråga, utan också en ekonomisk fråga och avgörande för att den svenska konkurrenskraften och tillväxten ska vara hållbar på sikt.

Kollektivtrafik och bytespunkter som samlar många människor är potentiella mål för terrorister i form av bl.a. flygplanskapningar och attentat i tunnelbanor. Lastbilskapningar och piratverksamhet till sjöss är exempel på hot mot godstransporter. Dessa företeelser kan leda till ytterligare säkerhetskontroller, ökad tidsåtgång och ökade kostnader för resor och transporter.

Stora förhoppningar på teknisk utveckling

Det finns i dag stora förväntningar på att ny teknik ska lösa många av transportsektorns problem, till exempel när det gäller utsläpp och energieffektivitet. Tekniska genombrott behövs bl.a. när det gäller batteriteknik och annan utrustning för att elbilen ska lyckas. Särskilt informations- och kommunikationsteknologin anses ha stor potential när det gäller effektivisering av transporter, till exempel smartare godslogistik, trafikinformation och resfria möten.

10.1.3 Tillväxtanalys och Tillväxtverket om befolkningsutveckling och arbetspendling

Variationer i befolkningsutvecklingen

I landets storstadsregioner, täta regioner med små och medelstora städer samt i landsbygdsregioner nära en större stad sker en befolknings-tillväxt²² (Tillväxtanalys, Rapport 2011:07, *Regional tillväxt 2011 – en rapport om tillstånd och utveckling i Sveriges FA-regioner*). Myndighetens prognoser visar på ett liknande mönster även framöver. Utvecklingen inom regionerna visar också på en fortsatt koncentration. Emellertid finns det ett flertal platser på landsbygden och utanför de större tätorterna som går mot strömmen.

Ökad arbetspendling och fortsatt regionförstoring

Ramen för hur stor arbetspendlingen kan vara i en region utgörs av grundläggande geografiska egenskaper och infrastrukturella förutsättningar. Den huvudsakliga utvecklingen under 2000-talet var en fortsatt ökning av pendlingsrörligheten i samtliga regiontyper. De största relativa förändringarna har däremot inte skett i regiontypen storstadsregioner utan i regiontypen avlägset och mycket avlägset belägna regioner, dock från låga nivåer. Arbetspendlingen visar också på en fortskridande regionförstoring men med en något långsammare takt.

Behov av ett utvecklat transportsystem på flera håll i landet

Strukturomvandlingen av det svenska näringslivet fortsätter och trenden är enligt Tillväxtverket att kunskapsinnehållet i produkter och tjänster ökar. Samtidigt sker en stark utveckling inom vissa delar av näringslivet som har andra drivkrafter för sin lokalisering än befolkningstäthet. Dessa delar av näringslivet påverkas mer av efterfrågan globalt och nationellt. Detta gäller exempelvis utvecklingen inom den råvaruintensiva delen av näringslivet. Ett annat exempel är turistbranschen. Trots en förväntad minskande och åldrande befolkning i stora delar av de glest befolkade delarna i landet antas flera av dessa regioner således ändå bibehålla eller till och med öka sin ekonomiska betydelse. En slutsats är då att behovet av transporter inte automatiskt minskar i dessa områden. Behovet av godstransporter kan kvarstå och i några fall även öka kraftigt. Dessutom kan persontransporter bli allt mer strategiskt viktiga i dessa regioner, dels för att säkerställa kompetensförsörjning och matchning på arbetsmarknaden dels för tjänstenäringsringar som turism.

10.2 Trafikverkets bedömning inför 2050

Trafikverket har i Kapacitetsutredningen tagit fram bedömningar som ger en indikation på hur trafiken skulle kunna utvecklas fram till 2030 och 2050. Bedömningarna ger en bild av vilka utmaningar samhället eventuellt går till mötes och ger möjlighet att redan i dag välja åtgärder för att påverka utvecklingen. Bedömningarna som tagits fram inom

²² Analysen är gjord på en gruppering av s.k. FA-regioner i regionfamiljer.

utredningen har gjorts med förutsättningarna att redan beslutade styrmedel används och att åtgärder i nu gällande planer för transportinfrastrukturen genomförs.

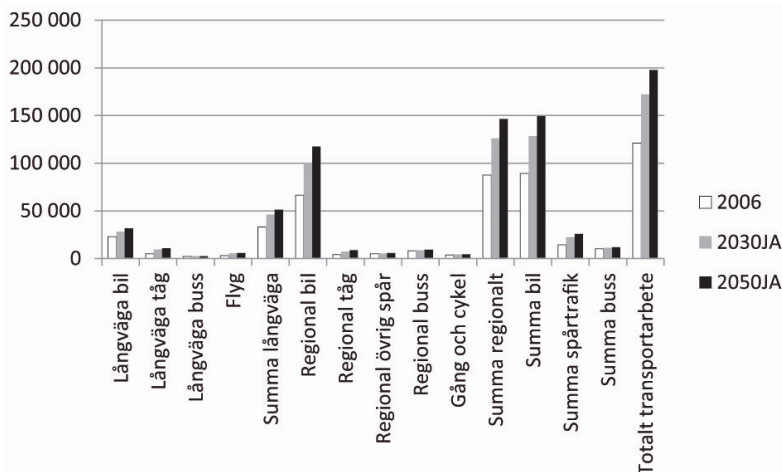
Bedömningarna bygger på ett antal förutsättningar och antaganden som har hämtats från i första hand Långtidsutredningen 2008, Baltic Transport Outlook, Statistiska centralbyrån (SCB), Statens energimyndighet, och Trafikverkets egna antaganden, t.ex. när det gäller framtida vägnät och utveckling av tågtaxor. Bedömningar har tagits fram för person- respektive godstransporter. Känslighetsanalyser har gjorts för antaganden och förutsättningar som i stor utsträckning kan påverka resultaten.

Enligt bedömningarna ökar det totala persontransportarbetet mellan 2006 och 2050 med 63 procent vilket motsvarar en årlig ökning med 1,1 procent.

| | 2006 | 2050 | Ökning |
|-------------------------------|---------|---------|--------|
| Bil | 89 189 | 149 206 | 67 % |
| Spårtrafik | 14 476 | 26 007 | 80 % |
| Buss | 10 423 | 11 982 | 15 % |
| Inrikesflyg | 3 074 | 5 883 | 91 % |
| Gång och cykel | 3 786 | 4 604 | 22 % |
| Totalt transportarbete | 120 948 | 197 682 | 63 % |

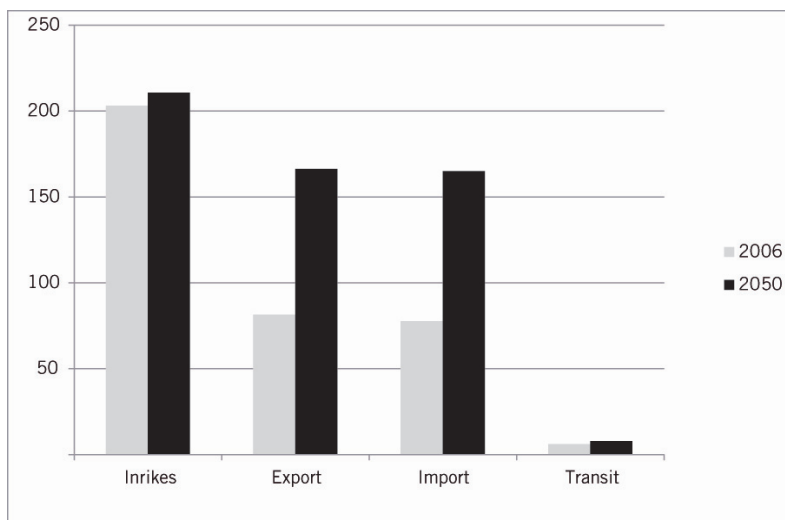
Figur 5.2: Miljoner personkilometer per år. Källa: Kapacitetsutredningen, Trafikverket.

Det är enligt prognosen i första hand det regionala resandet som väntas öka.



Figur 5.3: Trafiktillväxt per 2030 och 2050 per trafikslag (miljoner personkilometer). Källa: Kapacitetsutredningen, Trafikverket.

För gods visar prognosen en fördubbling av import och export fram till 2050, medan de inrikes transportmängderna ökar marginellt. Prop. 2012/13:25



Figur 5.4: Godstransporter 2006 och 2050 (miljoner ton). Källa: Kapacitetsutredningen, Trafikverket.

Det är framför allt i handeln med Europa som godsmängderna väntas öka, inte minst mot östra Europa där export och import skulle kunna bli i stort sett lika omfattande som med västra Europa. Även handeln med Ryssland och länderna i Fjärran Östern förväntas öka starkt. Om prognosen uppfylls skulle det innebära en kraftig ökning av godstransporterna genom södra Sverige mot såväl de västra som östra delarna av Europa. Gruvnäringen väntas också generera stora exportvolymökningar framför allt från Övre Norrland och Bergslagen.

10.2.1 Bedömningar över trafik tillväxt – en indikation

Trafikverket poängterar att bedömningarna i första hand ska ses som en indikation på vilken utveckling som kan förväntas om inga åtgärder utöver nuvarande planer genomförs och inga nya politiska beslut tas. Bakom trafik tillväxten ligger trender som ökad världshandel, ökad koncentration av befolkningen till stora städer och förändrad befolkningsstruktur med ökad andel äldre personer.

Trafikverket har i Kapacitetsutredningen identifierat ett antal viktiga vägvalsfrågor som har betydelse för transportsystemets utveckling på lång sikt. Det handlar om hur transportsystemet kan hantera ökning av trafiken i storstadsregionerna, ökningen av godstransporterna i hela landet, hur styrmedel kan användas, regionalt resande utanför storstäderna för t.ex. turismen, trafikslagens roller och funktion, klimatfrågan m.m. Av dessa anses transportsektorns klimatpåverkan vara den svåraste för transportsystemet att hantera. Utifrån dessa frågeställningar, prognoserna för trafik tillväxten, EU:s vitbok om framtida transportpolitik och andra underlag har Trafikverket analyserat och dragit slutsatser i det

långsiktiga perspektivet till 2050. Trafikverket konstaterar att med den kraftiga trafikökning som bedömningarna visar till 2050 är det inte möjligt att enbart bygga bort kapacitetsbrister. Verket framhåller också att infrastrukturinvesteringar endast marginellt kan påverka den totala mängden resor och transporter.

10.2.2 Styrmedel och samhällsplanering ger förutsättningar för effektiv användning

Trafikverket anser att styrmedel bör användas i högre utsträckning för att påverka trafiken och att trafiken på lång sikt bör bära kostnaderna för användningen av infrastrukturen och påverkan på omgivningen. På så sätt skapas enligt Trafikverket förutsättningar för en samhällsekonomiskt effektiv användning av transportsystemet genom att den som efterfrågar transporten (transportköparen eller resenären) kan ta ett större ansvar för transportens hela kostnad. Både ekonomiska och administrativa styrmedel bör som Trafikverket ser det användas systematiskt och trafikslagsövergripande för att kapaciteten i form av infrastruktur och fordon ska användas optimalt. Trafikverket menar att det behövs en samlad syn på hur styrmedlen långsiktigt ska utformas och användas. Trafikverket framhåller också att markanvändning, bebyggelseplanering och samhällsplanering är områden som såväl påverkar som påverkas av transportsystemet och dess funktion.

Regeringen delar Trafikverkets bedömning men anser att styrmedel där så är möjligt bör vara generella och sektorsövergripande. Det behövs en väl fungerande samverkan mellan olika aktörer, inte minst för att få till stånd en god koppling mellan transportsystemets utveckling och samhällsplanering, bebyggelseplanering och markanvändning. Koordineringen mellan infrastrukturplanering och planer för framtida trafikering bör förstärkas för att skapa förutsättningar för effektiv användning av transportsystemet.

10.2.3 Prioritera tillräckliga resurser för att vårda transportsystemet

Trafikverket framhåller att även framtida transporter till den helt övervägande delen kommer att gå på transportinfrastruktur som finns redan i dag. Det är därför enligt Trafikverket av högsta prioritet även på lång sikt att säkerställa ett robust och långsiktigt hållbart transportsystem genom att avsätta tillräckliga resurser för drift, underhåll och reinvestering i hela landet. Det är nödvändigt för att säkerställa transportsystemets funktion, robusthet och tillförlitlighet. Enligt regeringens mening omfattar vård av transportsystemet även att beakta de förutsättningar och behov som finns i den omgivning som transportsystemet påverkar, t.ex. den biologiska mångfalden. Genom att göra insatser i redan existerande infrastruktur kan kapacitet säkerställas med minsta möjliga ytterligare intrång i miljö och med liten resursåtgång. Genom att avsätta mer resurser för sådana insatser kan andelen oplanerade störningar och akuta avhjälpande

10.2.4 Stor nytta av kontinuerliga trimningsåtgärder

Trafikverket bedömer att behovet av kapacitetshöjande trimningsåtgärder i det befintliga systemet är bestående. Att löpande avsätta resurser för effektiva trimningsåtgärder är centralt för att motverka uppkomsten av flaskhalsar i transportsystemet och öka kapaciteten och effektiviteten i och vid omlastningsnoderna. Exempel på trimning i järnvägssystemet är plattformsförlängning, signal- och bangårdsåtgärder och förlängda mötesspår. För vägtrafiken är det till exempel ökad bärighet och bredd på vissa vägar, flödesstyrda påfarter, utökat antal körfält inom befintligt vägområde, reversibla körfält och ITS-åtgärder. Trafikverket anser att järnvägssystemet i första hand bör trimmas i syfte att öka antalet tåglägen och för vägnätet bör prioriteringen vara trimning inom storstadsregioner och bärighetsåtgärder för näringslivsvägar samt för transportinfrastruktur till viktiga turistmål.

Kapacitetshöjande trimningsåtgärder i befintligt system kännetecknas generellt av låga åtgärdskostnader och hög samhällsekonomisk nytta. Kapacitetshöjande trimningsåtgärder kan även omfatta miljöåtgärder i den befintliga infrastrukturen som syftar till att öka kapaciteten men som också bidrar till möjligheten att nå miljö kvalitetsmål. Kontinuerlig trimning bedöms vara avgörande för anpassning till dagens behov och till framtidens krav på tillförlitliga transporter och effektiv användning av transportinfrastrukturen, inte minst i de av näringslivet prioriterade stråken.

10.2.5 Möjliga utvecklingsstrategier

Trafikverket har utöver att betona vikten av styrmedel, samhällsplanering, drift, underhåll, reinvestering och trimning också beskrivit olika möjliga utvecklingsstrategier för transportsystemet med utblick mot 2050. En utvecklingsstrategi innebär att smärre åtgärder i transportsystemet vidtas allt eftersom de mest akuta behoven uppstår – successiv anpassning. Trafikökningarna måste då i stort sett tas om hand inom trafikslag där det finns mest kapacitet och strategin förutsätter en aktiv användning av styrmedel. Vidare presenteras en utvecklingsstrategi med kraftig utbyggnad för godstransporter mot bakgrund av att stora ökningsar av godstransporter för import och export förutses för alla trafikslagen, särskilt när det gäller handeln med Östeuropa. Det utpekade strategiska godsnätet med stråk och noder föreslås i det scenariot vara utgångspunkten för kapacitets- och effektivitetsåtgärder. I Kapacitetsutredningen presenteras också en utvecklingsstrategi för storstadsområdenas transporter eftersom en stor andel av befolkningstillväxten i Sverige kommer att ske där och efterfrågan på persontransporter då bedöms öka kraftigt. Av kapacitets-, tillgänglighets- och hållbarhetsskäl bör andelen resor som utförs med kollektivtrafik, gång och cykling öka. En sådan inriktning förutsätter dels på många håll en förbättrad infrastruktur för de berörda trafikslagen, dels en aktiv användning av styrmedel som ger

bättre förutsättningar och incitament för resenärerna att välja sådana alternativ. Trafikverket för fram att det är särskilt viktigt i storstäderna att ha en väl fungerande samverkan mellan aktörer inom samhällsplanering, bebyggelseplanering, markanvändning och planering av transport-systemets utveckling.

I utvecklingsstrategin om regionala persontransporter utanför storstäderna konstateras i Kapacitetsutredningen att även utanför storstadsregionerna kommer arbetsmarknadsregionerna fortsätta att växa geografiskt och det bedöms medföra ett ökat behov av arbetspendling även om trafikökningen bedöms ske långsammare än i storstadsregionerna. De mellanstora städerna med omgivande regioner kommer att fortsätta att växa i befolkning, i vissa fall kraftigt. I första hand behövs bra förutsättningar för resor till och mellan länscentra. Trafikverket rekommenderar prioritering av effektiva trimningsåtgärder av transportinfrastrukturen i större tätorter och längs starka stråk för att möjliggöra utveckling av lokal och regional kollektivtrafik på spår och väg. Personbilen bedöms även fortsättningsvis vara det dominerande transportmedlet när det gäller regionalt resande utanför storstadsområdena. Åtgärder behövs också för att ta tillvara potentialen för ökad gång- och cykeltrafik inom städer. Trafikverket anser också att satsningar på att stärka den regionala och lokala kollektivtrafiken behöver göras. Besöksnäringens har också behov av förbättrade och mer funktionella resmöjligheter, särskilt under högsäsong.

Vidare beskrivs i Kapacitetsutredningen en utvecklingsstrategi för långväga persontransporter vilka har stor betydelse för såväl tjänsteresor som fritidsresor och besöksnäring. Trafikverket rekommenderar en satsning på järnvägsstråk som kan bli kommersiellt intressanta för resor mellan storstäder och större orter med restider på upp till 3–4 timmar. Därutöver föreslås att viktiga stråk för långväga personresor på väg (bil och buss) åtgärdas för att få restider på 3–4 timmar och funktionella bytespunkter mellan trafikslagen. Flygets roll bör enligt Trafikverket säkerställas i reserelationer mellan storstadsregionerna och större orter respektive till viktiga resmål för besöksnäringen och näringslivet där det inte går att nå restider under 3–4 timmar med tåg, buss eller bil. Vidare bör anslutningar till viktiga flygplatser med nationell och internationell trafik säkras.

I Kapacitetsutredningen presenteras också ett klimatscenario med en beskrivning av vad som kan behöva åstadkommas inom transportsektorn för att bidra till att nå klimatmålen. Trafikverket poängterar att klimatmålen innebär mycket stora utmaningar för transportsystemet och anser att teknisk utveckling av fordon och drivmedel samt en utveckling mot ett mer ”transportsnålt” samhälle krävs för att nå målen. Trafikverket anser att planeringen av transportsystemet bör inriktas mot en ökad samordning med bebyggelseplanering samt utifrån förbättrade förutsättningar för gång, cykling och kollektivtrafik.

En kraftfull satsning på utbyggd kapacitet i järnvägsnätet bör genomföras och åtgärder för att möjliggöra trafik med längre och tyngre fordon på väg och järnväg bör prioriteras. Dessutom behövs insatser för mer effektiv samordning av varutransporter i städerna och kraftig utbyggnad

av kollektivtrafiken i och mellan städerna i en kostnadseffektiv mix av buss, BRT²³ och spårburen trafik.

Prop. 2012/13:25

Ökad transportkapacitet behövs således samtidigt som allt fler företag, men även enskilda och myndigheter vill minska sin klimat- och miljöpåverkan.

Fast förbindelse Helsingborg–Helsingör

Trafikverket bedömer i Kapacitetsutredningen att det på lång sikt finns ett behov av ökad kapacitet i transportsystemet i Öresundsområdet, bl.a. utifrån EU:s arbete med utpekade godskorridorer, ökad integrering i Öresundsregionen och väntad kraftig tillväxt av import och export. När det gäller frågan om ytterligare en fast förbindelse bör faktorer som ekonomiska förutsättningar, fysiska planeringsförutsättningar och samarbetet mellan berörda aktörer i Sverige och Danmark beaktas. Väl fungerande landanslutningar är avgörande för möjligheterna att få full nytta av ytterligare en fast förbindelse. Trafikverket menar att i första hand bör möjligheterna att öka kapacitetsutnyttjandet på Öresundsbron tas tillvara. Utvecklingen av en eventuell metroförbindelse mellan Köpenhamn och Malmö bör beaktas. Regeringen anser att de ekonomiska förutsättningarna för en fast förbindelse mellan Helsingborg och Helsingör för väg och järnväg behöver utredas vidare för att förbättra underlaget om behov av och förutsättningar för en ny fast förbindelse. Detta gäller såväl anläggningskostnader och samhällsekonomiska effekter som de miljömässiga förutsättningarna att anordna lämpliga landanslutningar. Tänkbara finansieringssätt med bl.a. brukaravgifter bör också utredas. Dessutom är det viktigt att se över prognoserna framför allt för godstransporterna och göra fördjupade analyser, både på nationell nivå och i samverkan med Danmark.

10.3 Vitboken om EU:s framtida transportpolitik

EU-kommissionen presenterade 2011 vitboken *Färdplan för ett gemensamt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem*, KOM (2011) 144 slutlig. Vitboken är kommissionens förslag om hur den framtida europeiska transportpolitiken ska utformas. Vitboken innehåller kommissionens övergripande syn på utvecklingen i transportsektorn, kommande utmaningar i sektorn, visioner om framtida transporter och nyckelåtgärder för att nå visionerna.

Kommissionen slår inledningsvis fast att transporter är av grundläggande betydelse för ekonomin och samhället, för såväl tillväxt som välfärd. Europas framtida välbefinnande är beroende av samtliga regioners förutsättningar att fullt ut och på ett konkurrenskraftigt sätt vara integrerade i världsekonomin och då är effektiva transporter en nödvändighet. Men kommissionen konstaterar också att mycket återstår att göra innan den inre marknaden för transporter är genomförd. De tidigare utmaningarna med växande trängsel och sämre tillgänglighet består.

²³ Bus Rapid Transport, ett internationellt koncept med fordon med hög kapacitet, prioritet i egna körfält, stationer i stället för hållplatser, realtidsinformation samt tät och snabb trafikering.

Samtidigt tillkommer nya utmaningar genom ökat oljeberoende och högre oljepriser. I kombination med Europeiska rådets beslut om minskade utsläpp av växthusgaser (för transporter del en minskning med 60 procent fram till 2050).

Kommissionen har formulerat följande visioner för transportpolitiken:

- *Ökade transporter och ökad rörlighet med 60 procents utsläppsminskning som mål.* Kommissionen konstaterar att det absolut viktigaste målet för europeisk transportpolitik är att bidra till att få till stånd ett system som stöder ekonomiska framsteg, ökar konkurrenskraften och erbjuder transporttjänster med hög kvalitet samtidigt som resurserna används effektivare. Minskad rörlighet är inte ett alternativ. Energieffektivitet och prestanda måste förbättras och transportsystemet kan användas smartare genom förbättrad ny teknik, marknadsåtgärder och undanröjande av administrativa hinder.
- *Ett effektivt stamnät för multimodala resor och transporter mellan städer.* Transportkedjorna ska utvecklas genom bättre integration mellan trafikslagen. Lastbilarnas effektivitet måste öka och järnvägen behöver genomföra strukturförändringar för att kunna konkurrera. För sjöfarten är effektiva landanslutningar till hamnarna avgörande.
- *Lika globala konkurrensvillkor för långdistansresor och interkontinentala transporter.* Effektiviteten hos trafikledning och flygplan behöver förbättras och flygplatsernas kapacitet behöver ökas. För sjöfarten behövs likvärdiga konkurrensvillkor globalt.
- *Rena stadstransporter och pendling.* En utfasning av bilar som drivs med konventionella drivmedel ska minska oljeberoendet och miljöproblemen. Åtgärder behövs för att få flera att resa med kollektivtrafiken, cykla och gå. Gränssnittet mellan gods-transporter på långa sträckor och den sista transportsträckan bör organiseras effektivare i syfte att begränsa enskilda leveranser.

Kommissionen har också formulerat följande tio målsättningar för ett konkurrenskraftigt och hållbart transportsystem som ska utgöra riktmärken för att nå målet att reducera växthusgaser med 60 procent till 2050:

1. Fram till 2030 halvera användningen av fordon i stadstrafik som drivs med konventionella drivmedel. Fasa ut dem i städerna fram till 2050.

2. 40 procent användning av hållbara bränslen med lågt kolinnehåll i luftfarten och 40 procent lägre utsläpp av koldioxid i sjöfarten till 2050.

3. 30 procent av vägtransporterna över 300 kilometer bör fram till 2030 flyttas över till andra transportmedel, och mer än 50 procent fram till 2050.

4. Tredubbla längden på det befintliga nätet för höghastighetståg till 2030 och göra det fullt utbyggt till 2050.

5. Upprätta ett väl fungerande EU-omfattande multimodalt TEN-T stamnät till 2030.

6. Till 2050 ansluta alla flygplatser i stamnätverket till järnvägsnätet och alla viktiga hamnar till järnvägsnätet för gods.

7. Fram till 2020 införa initiativet om det europeiska luftrummet (SESAR²⁴) liksom det nya europeiska signalsystemet för järnväg (ERTMS²⁵), intelligenta transportsystem (ITS²⁶), rapporterings- och informationssystemet för fartyg (SSN²⁷), systemet för långväga information och spårning av fartyg (LRIT²⁸), informationssystemet för sjöfart på inre vattenvägar (RIS²⁹) och satellitnavigeringssystemet Galileo.

8. Till 2020 införa en ram för ett europeiskt system för information för multimodala transporter, transportförvaltning och betalning.

9. Fram till 2050 uppnå målet med nästan inga dödsolyckor i vägtrafiken.

10. Göra framsteg mot full tillämpning av principerna ”användarna betalar” och ”förearen betalar”.

Regeringen delar kommissionens grundsyn att transporter är fundamentala för ekonomin och vårt samhället och anser dessutom att alla regioner ska kunna bidra till Europas framtida välfärd. Regeringen delar även kommissionens syn på att det övergripande målet för europeisk transportpolitik är att bidra till ett system som stöder ekonomiska framsteg, ökar konkurrenskraften och erbjuder transporttjänster med hög kvalitet samtidigt som resurserna används effektivare.

Enligt regeringens mening är det viktigt att EU för en politik som inte begränsar rörligheten men som samtidigt minskar utsläppen. Transportsystemen måste i praktiken använda mindre och renare drivmedel och utnyttja infrastrukturen effektivare. Regeringens inställning är att generella ekonomiska styrmedel, det vill säga som omfattar alla sektorer, ska användas i första hand för att uppnå miljömålen på aggregerad nivå.

Regeringen ifrågasätter att kommissionen förordar överflyttning av ett trafikslag till ett annat som en målsättning i sig. Målet bör i stället vara att skapa ett sam-modalt transportsystem, det vill säga ett transportsystem som är hållbart i alla dimensioner och där trafikslagen samverkar så att de används optimalt.

10.3.1 Det transeuropeiska nätverket för transporter, TEN-T

En viktig del i EU-samarbetet är det transeuropeiska nätverket för transporter (TEN-T), med tanken att väl utbyggd infrastruktur ska ge medborgare i unionen, ekonomiska aktörer samt regionala och lokala samhällen bättre förutsättningar att använda fördelarna med ett EU utan inre gränser. Genom att skapa tillgänglighet till unionens alla regioner, inklusive perifera regioner, ska nätverket bidra till tillväxt samt social, ekonomisk och territoriell sammanhållning i hela EU. I oktober 2011 lade EU-kommissionen fram ett nytt förslag till nya riktlinjer för TEN-T. Enligt förslaget består nätet av ett stomnät och ett övergripande nät. Båda

²⁴ Single European Sky Joint Technology Initiative.

²⁵ European Rail Transport Management System.

²⁶ Intelligent Transport System.

²⁷ SafeSeaNet.

²⁸ Long Range Information and Tracking System.

²⁹ River Information System.

nivåerna omfattar alla trafikslagen inklusive intermodala plattformar. I förslaget finns ett antal krav som ska vara uppfyllda till 2030 för stornätet och till 2050 för det övergripande nätet. Kraven beskrivs i förslag till gemensamma specifikationer och kan innebära kostnader för medlemsstaterna. Staterna föreslås också vara ansvariga för att projekten genomförs.

För att underlätta färdigställandet av kraven för stornätet föreslår EU-kommissionen en metod med utpekandet av tio gränsöverskridande korridorer för en samordnad utbyggnad inom stornätet. Varje korridor föreslås omfatta minst tre trafikslag, tre medlemsstater och två gränser. Tanken är att arbetet ska föra samman berörda medlemsstater och aktörer, exempelvis infrastrukturförvaltare och användare.

Tekniken i TEN-T ska vara driftskompatibel, i synnerhet vad gäller stornätet, vilket innebär till exempel att ERTMS ska tillämpas liksom standarder för exempelvis väg- och tunnelsäkerhet och kommande laddningsställen för elfordon.

EU-kommissionen har också presenterat ett förslag om en infrastrukturfond (Connecting Europe Facility) i vilken det föreslås att 31,7 miljarder euro avsätts för transportinfrastruktur för perioden 2012–2020. I förslaget ingår övergripande prioriteringar för vad som kan finansieras såsom SESAR, ERTMS samt särskilt utpekade korridorer och projekt som ska prioriteras för finansiering från fonden. Järnvägssträckan Stockholm–Malmö är inkluderad i korridor 5 och järnvägssträckorna Malmö–Göteborg, Malmbanan och Botniska korridoren Sundsvall–Haparanda finns med på listan över projekt som kan få finansiering.

Förhandlingar om dessa förordningar pågår i Europaparlamentet och rådet. Ett första steg togs i mars 2012 då rådet antog en allmän inriktning om TEN-T-förordningen. Stora förändringar av substans har under rådets behandling gjorts i TEN-T-förordningen. Bland annat har de långtgående och mycket kostsamma kraven för nätverket sänkts och flera möjligheter till undantag införts. Färdigställandeåren 2030 och 2050 har skrivits om så att de inte längre är lika bindande för medlemsstaterna. Dessutom har kraven på genomförande av projekt mjukats upp och gjorts avhängigt projekts mognadsgrad och tillgången till finansiella resurser. Stornätskorridorerna och de europeiska koordinatörerna finns kvar men stora förändringar har gjorts för att minska administrationen av korridorerna.

Regeringen välkomnar ambitionen att utveckla ett väl fungerande europeiskt transportsystem i syfte att stärka EU:s konkurrenskraft och tillväxtpotential i linje med Europa 2020-strategin. Regeringen ser också positivt på att hela Europa, även de glest befolkade nordliga delarna, t.ex. genom Botniska korridoren, knyts samman med TEN-T:s stornät. Det är positivt att ett flertal sträckor i Sverige är upptagna på listan över prioriterade projekt i förordningen för infrastrukturfonden. Detta är helt centralt för att Sverige ska kunna få möjlighet att senare få medfinansiering. Det är betydelsefullt med gemensamma standarder och harmonisering av regelverk för att garantera effektivitet och driftskompatibilitet i transportsystemet. Flera av de krav som i kommissionens ursprungsförslag föreslogs för infrastrukturen var dock satta på en för hög nivå vilket skulle kunna orsaka orimliga merkostnader. Regeringen är positiv till att de europeiska koordinatörernas roll utökas till att omfatta stornätskorridorer, som består av paket av infrastruktur och

operationella åtgärder. Förutom infrastruktur är det viktigt att koordinatörerna arbetar för att lösa administrativa flaskhalsar och verka för driftskompatibilitet mellan tekniska system.

I juni 2012 antog rådet också en delvis allmän inriktning om en förordning för infrastrukturfonden. Rådet har gjort vissa förändringar av innehållet i förordningen, bl.a. har järnvägssträckorna Stockholm–Sundsvall och godsstråket genom Bergslagen, Mjölby–Hallsberg–Gävle, lagts till i listan över projekt som ska prioriteras för finansiering från fonden. Rådets överenskommelse exkluderar de ekonomiska ramarna för fonden vilka kommer att förhandlas vidare inom ramen för EU:s flerårsbudget.

Europaparlamentet har inte kommit lika långt i sin behandling. Ett slutligt antagande av förordningarna i Europaparlamentet och rådet väntas inte förrän under 2013 för att de ska kunna börja gälla från 2014.

10.3.2 En godskorridor på järnväg ska inrättas mellan Stockholm och Palermo

För att åstadkomma bättre framkomlighet för godstrafik på järnväg har EU genom förordningen (EU) nr 913/2010 om ett europeiskt järnvägsnät för konkurrenskraftig godstrafik beslutat att det ska inrättas ett antal internationella godskorridorer på järnväg. Syftet är att förbättra effektiviteten i godstrafiken på järnväg i förhållande till andra transportsätt. En av godskorridorerna ska inrättas mellan Stockholm och Palermo och berör därför Sverige. Den ska vara inrättad senast den 10 november 2015.

Förordningens bestämmelser har direkt effekt för svenska rättssubjekt som staten, infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag. Korridorerna ska samordnas mellan berörda medlemsstater och mellan berörda infrastrukturförvaltare.

Medlemsstaterna ska, genom en gemensam direktion, definiera ett ramverk för tilldelning av infrastrukturkapacitet i godskorridoren. För de utsedda järnvägslinjerna ska infrastrukturförvaltarna genomföra och regelbundet uppdatera en transportmarknadsundersökning som ska ligga till grund för utformandet av de tjänster som ska erbjudas godsoperatörerna. Infrastrukturförvaltarna ska organisera internationella på förhand iordningsställda tåglägen för godståg. Varje godskorridor ska ha en enda kontaktpunkt, en så kallad one-stop shop, som inrättas för att underlätta ansökningar om infrastrukturkapacitet för internationella godstransporttjänster.

Infrastrukturförvaltarna ska vidare utarbeta och regelbundet se över en vägledande investeringsplan för berörda järnvägslinjer. Bestämmelserna i förordningen påverkar dock inte medlemsstaternas behörighet när det gäller planering och finansiering av järnvägsinfrastruktur. Förordningen om godskorridorer tvingar alltså inte Sverige till investeringsbeslut i järnvägsinfrastrukturen som annars inte skulle ha fattats.

Den direktion och styrelse som tillsatts för godskorridor 3 ansvarar sedan i juni 2012 även för arbetet med att införa ERTMS på sträckan Stockholm–Neapel (se även avsnitt 6.2). Det betyder att det är dessa organ som ska administrera medlemsstaternas åtaganden enligt Letter of Intent för ERTMS-korridor B och kommissionens beslut 2009/561/EC.

Regeringen anser att godskorridoren på järnväg mellan Stockholm och Palermo är ett betydelsefullt medel för att förbättra förutsättningarna för att transportera gods på järnväg i Europa. Dessutom stöder regeringen att sträckningen kompletteras så att även sträckan Malmö–Oslo blir en del av godskorridoren om Norge enligt reglerna i EES-avtalet kommer att tillämpa den ovan nämnda förordningen (EU) nr 913/2010.

11 Förväntade effekter

11.1 Effekter på de transportpolitiska målen

Regeringen föreslår i denna proposition ekonomiska ramar på 241 miljarder kronor till drift och underhåll av vägar och järnvägar samt 281 miljarder kronor till utveckling av transportsystemet. Den detaljerade planeringen av hur ramarna ska disponeras sker i den kommande åtgärdsplaneringen. En grundläggande utgångspunkt för åtgärdsplaneringen är att kommande nationell plan och länsplaner i större utsträckning än hittills ska bidra till att de transportpolitiska målen nås. De förslag till utökade ramar och inriktning av åtgärdsplaneringen som presenteras i denna proposition bedöms bidra till att de transportpolitiska målen nås i större utsträckning än hittills.

11.1.1 Övergripande transportpolitiskt mål

Det övergripande målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet.

Propositionens förslag om betydligt ökade resurser till infrastrukturåtgärder skapar bättre förutsättningar att möta det övergripande målet. Åtgärder som möjliggörs bedöms bidra till ökad nytta för transportsektorns kunder, dvs. medborgare och näringsliv i hela landet. Fler medborgare bör enklare och snabbare kunna nå både sitt arbete och andra aktiviteter samtidigt som näringslivet ges nya möjligheter att utveckla mer klimatvänliga och effektiva transportkedjor. En viktig utgångspunkt för propositionens förslag liksom för den fortsatta planeringen av förvaltningen och den fortsatta utvecklingen av transportsystemet är den så kallade fyrstegsprincipen som innebär att möjliga åtgärder i transportsystemet ska prövas stegvis (se avsnitt 3.1 och 8). Regeringen anser att detta bidrar till att säkerställa inriktningen om en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet.

11.1.2 Ett funktionsmål om tillgänglighet

Funktionsmålet om tillgänglighet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska bidra till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utveck-

lingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, dvs. likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov. För att uppfylla funktionsmålet om tillgänglighet finns följande preciseringar.

- Medborgarnas resor förbättras genom ökad tillförlitlighet, trygghet och bekvämlighet.
- Kvaliteten för näringslivets transporter förbättras och stärker den internationella konkurrenskraften.
- Tillgängligheten förbättras inom och mellan regioner samt mellan Sverige och andra länder.
- Arbetsformerna, genomförandet och resultaten av transportpolitiken medverkar till ett jämställt samhälle.
- Transportsystemet utformas så att det är användbart för personer med funktionsnedsättning.
- Barns möjligheter att själva på ett säkert sätt använda transportsystemet och vistas i trafikmiljöer ökar.
- Förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykling förbättras.

I den kommande åtgärdsplaneringen ska funktionsmålet och dessa preciseringar beaktas. Arbetsformerna för infrastrukturplaneringen ska möjliggöra att såväl kvinnor och män kan delta. Regeringen bedömer att det genom de satsningar som föreslås finns goda förutsättningar att bidra till ökade möjligheter att nå funktionsmålet. Preciseringarna bör även fortsättningsvis följas upp årligen.

11.1.3 Ett hänsynsmål om trafiksäkerhet, miljö och hälsa

Hänsynsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas så att ingen ska dödas eller skadas allvarligt samt bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljö-kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa. För hänsynsmålet finns följande preciseringar.

- Antalet omkomna inom vägtransportområdet halveras och antalet allvarligt skadade minskar med en fjärdedel mellan 2007 och 2020.
- Antalet omkomna inom yrkessjöfarten och fritidsbåttrafiken minskar fortlöpande och antalet allvarligt skadade halveras mellan 2007 och 2020.
- Antalet omkomna och allvarligt skadade inom järnvägs-transportområdet minskar fortlöpande.
- Antalet omkomna och skadade inom luftfartsområdet minskar fortlöpande.
- Transportsektorn bidrar till att miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan nås genom en stegvis ökad energieffektivitet i transportsystemet och ett brutet beroende av fossila bränslen. År 2030 bör Sverige ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen.
- Transportsektorn bidrar till att det övergripande generationsmålet för miljö och övriga miljö kvalitetsmål nås samt till ökad hälsa. Prioritet ges till de miljöpolitiska mål där transportsystemets

utveckling är av stor betydelse för möjligheterna att nå uppsatta mål.

I den kommande åtgärdsplaneringen ska hänsynsmålet och dessa preciseringar beaktas. Regeringen bedömer att det genom de satsningar som föreslås finns goda förutsättningar att bidra till ökade möjligheter att nå hänsynsmålet. Preciseringarna bör även fortsättningsvis följas upp årligen.

11.2 Åtgärdsplaneringens konsekvenser ska beskrivas

I syfte att höja kvaliteten i det kommande arbetet med åtgärdsplaneringen har regeringen uppdragit åt Trafikverket att kvalitetssäkra den nu gällande nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021 (dnr N2012/2939/TE). Med kvalitetssäkring avses att uppdatera kostnadskalkyler, samhälls-ekonomiska kalkyler samt effektbedömningar och trafikprognoser. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast den 30 november 2012 och kommer att utgöra ett underlag för kommande åtgärdsplanering.

I anslutning till att denna proposition överlämnas till riksdagen avser regeringen att ge Trafikverket i uppdrag att inleda förberedelser för åtgärdsplaneringen för perioden 2014–2025. Trafikverket ska i dessa förberedelser preliminärt utgå från de ekonomiska ramar som regeringen föreslår i propositionen. Vidare kommer i direktiven att anges att konsekvensbeskrivningar ska göras av de förslag som tas fram i åtgärdsplaneringen. Bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken ska tillämpas i syfte att integrera miljöaspekter i den kommande planen så att en hållbar utveckling främjas. Efter att propositionen behandlats av riksdagen avser regeringen att uppdra åt Trafikverket att föreslå vilka åtgärder som bör ingå i den nationella planen för perioden 2014–25.

Regeringen avser att i en skrivelse till riksdagen under 2014 redovisa en effektbedömning av förslagen i kommande åtgärdsplanering för perioden 2014–2025.

11.3 Förändringar i förhållande till tidigare planeringsomgångar

Det nya ekonomiska planeringssystemet som tillämpas för första gången under 2014 kräver inledningsvis vissa extra resurser, främst hos Trafikverket. Liksom tidigare kommer regeringen att fastställa en långsiktig nationell plan ungefär vart fjärde år. Som komplement till detta beslut kommer regeringen årligen fatta beslut om åtgärders genomförande. Trafikverket kommer lämna årliga förslag till regeringen om genomförande av infrastrukturåtgärder de följande sex åren.

Modellen för den strategiska och ekonomiska planeringen som i och med denna planeringsomgång implementeras bedöms få till följd att planeringsprocessen stramas upp, flexibiliteten ökar och att möjlig-

heterna till uppföljning förbättras. Regeringen menar att den utvecklade och förbättrade planeringsprocessen blir mer kontinuerlig och förutsebar för samtliga aktörer och därigenom kan effektiviseras över tiden för att bättre svara mot den årliga statliga budgetprocessen. Detta sammantaget bör få positiva effekter för alla inblandade aktörer,

11.4 Kvalitetssäkring inför åtgärdsplaneringen

Det finns behov av att löpande kvalitetssäkra de nationella och regionala underlagen i åtgärdsplaneringsprocessen för att säkerställa att gemensamma modeller och metoder används på ett likartat sätt. Kvalitetssäkringen ska också bidra till att bedömningar i planeringen grundas på gemensamma underlag och att effektbeskrivningar och utformning av planer harmoniseras.

Som framgår i avsnitt 11.2 har regeringen uppdragit åt Trafikverket att göra en kvalitetssäkring av den nu gällande nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet. Trafikverket ska genomföra kvalitetssäkringsprocessen i samråd med berörda regionala företrädare samt myndigheter och lokala företrädare.

Det är också av stor vikt med god kvalitet i samhällsekonomiska analyser och prognoser över framtida trafikutveckling. Trafikverket har ansvar för att utveckla och förvalta metoder och modeller för samhällsekonomiska analyser inom transportområdet och för att ta fram och tillhandahålla aktuella trafikprognoser enligt förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

11.5 Konsekvenser för regionförbund och län

Länen kommer att erbjudas möjlighet att inleda processen med att upprätta förslag till nya trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur samtidigt som Trafikverket inleder sin åtgärdsplanering på nationell nivå. De preliminära ekonomiska ramarna för länen för perioden 2022–2025 och andra förutsättningar för länens planering avser regeringen bereda och återkomma om under hösten 2012. Länen kommer att lämna förslag till nya trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur till regeringskansliet senast våren 2015. Regeringen ska därefter bereda förslagen och fatta beslut om definitiva ekonomiska ramar för länen. Länen fastställer därefter länsplanerna inom tre månader.

11.6 Konsekvenser för tillväxt och sysselsättning

Väl fungerande infrastruktur och transportsystem har betydelse för tillväxt och konkurrenskraft i hela landet. Robust infrastruktur och tillförlitliga transporter ska bidra till att skapa tillväxt, livskvalitet och välfärd. Sveriges långsiktiga konkurrenskraft förstärks genom att transportinfrastrukturen ger goda förutsättningar för effektivare

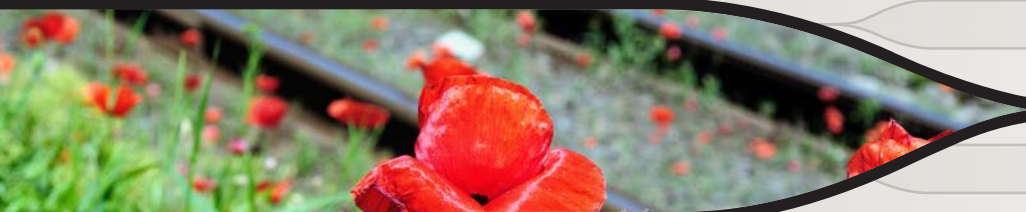
transporter, förbättrad leveranssäkerhet och en utvidgad arbetsmarknad. Prop. 2012/13:25
Sysselsättningseffekter bedöms främst erhållas genom att väl fungerande
transporter och resmöjligheter upprätthålls och ytterligare förbättras.
Genom att åtgärdsplaneringen utgår från de brister som finns i dagens
transportsystem och behoven hos resenärer, transportköpare och i övriga
samhället skapas underlag för en väl avvägd prioritering av åtgärder.



TRAFIKVERKET

Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder

- förslag på lösningar till år 2025
och utblick mot år 2050



Sammanfattning
huvudrapport

Titel: Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder
- förslag på lösningar till år 2025 och utblick mot år 2050. Sammanfattning huvudrapport
Publikationsnummer: 2012:101
ISBN: 978-91-7467-299-2
Utgivningsdatum: 2012-04-27
Utgivare: Trafikverket
Kontaktpersoner: Rolf Haraldsson och Sten Hammarlund
Produktion: Trafikverket
Tryck: Trafikverket
Distributör: Trafikverket

Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder

- förslag på lösningar till år 2025
och utblick mot år 2050





Förord

Det finns kapacitetsbrister i transportsystemet men också potentialer. De största bristerna finns inom järnvägen, men brister finns även inom väg, främst i storstadsområdena. Bristande bärighet finns både i väg- och järnvägsnätet i delar av landet. Potentialer finns inom sjöfarten för godstrafiken men också buss och cykel för persontrafik. Det förväntas att såväl gods- som persontransporterna kommer att öka kraftigt till år 2050. Att enbart bygga nytt kommer inte att vara ekonomiskt hållbart eller lösa våra kapacitetsproblem. Det finns potential att lösa delar av problemen genom samverkan mellan alla trafikslag, och det finns stora möjligheter att effektivisera i vårt transportsystem.

Fyrstegsprincipen är en grundläggande utgångspunkt. Den innebär att man i första hand överväger åtgärder som kan påverka behovet av transporter och valet av transportsätt, i andra hand åtgärder som effektiviserar användningen av infrastruktur och fordon, i tredje hand begränsade ombyggnadsåtgärder och i fjärde hand nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder.

Den största och snabbaste möjligheten att öka kapaciteten finns i vårt befintliga system. Systemet behöver användas på ett smartare, effektivare och mer hållbart sätt. Dessutom behöver systemet främja effektiva övergångar mellan trafikslagen. Drift och underhåll, trimningsåtgärder och styrmedel är åtgärder som säkerställer att transportsystemet är robust och maximerar kapaciteten. Men styrmedlen måste utformas så att trafikslagen används effektivt och att de ger konkurrensneutralitet.

Vi föreslår prioriterade paketlösningar för att möta behoven där bristerna är som störst, i storstadsregionerna och på starkt trafikerade vägar och järnvägar. För Stockholm, Göteborg och Malmö har paket av åtgärder tagits fram inom drift, underhåll, reinvesteringar, effektiviseringar av befintligt system samt investeringar. Potentialen att öka kapaciteten och minska trängseln ligger i kollektivtrafik och i cykel- och gångtrafik, vilket också bidrar till våra miljömål. Även för utveckling av övrig persontrafik finns förslag på paketlösningar. För godstrafiken prioriteras åtgärder inom ett strategiskt nät med utpekade vägar, järnvägar, hamnar, flygplatser och kombiterminaler. Klimatmålen för transportsektorn kan nås med hjälp av bland annat teknikutveckling, styrmedel och fysisk planering mot ett mer transportsnålt samhälle, men det krävs även investeringar, främst i järnväg.

Att transportsystemet fungerar och är robust och hållbart är en förutsättning för att det ska utvecklas. Åtgärder inom drift, underhåll och reinvesteringar och trimning tillsammans med styrmedel och samhällsplanering för effektivare användning har därför högst prioritet.

Borlänge i april 2012.



Gunnar Malm
Generaldirektör
Trafikverket



Lena Erixon
Utredare och ställföreträdande generaldirektör
Trafikverket



Innehåll

| | |
|--|----|
| Förord..... | 5 |
| Utgångspunkter och förutsättningar för uppdraget..... | 8 |
| En utredning med fokus på kapacitet och effektivitet..... | 8 |
| Vi följer fyrstegsprincipen..... | 9 |
| Prognoser över person- och godstrafikens utveckling..... | 9 |
| De svenska och europeiska klimatmålen..... | 14 |
| Brister i transportsystemet till 2025..... | 16 |
| Delrapport 30 september 2011..... | 16 |
| De största bristerna för alla fyra trafikslagen till 2025 fördelat per region..... | 16 |
| Brister kopplat till TEN-T-revideringen - Core network..... | 17 |
| Möjliga åtgärder utan stora investeringar..... | 20 |
| Trafikslagsövergripande åtgärder..... | 20 |
| Trafikverkets överväganden och rekommendationer med utblick mot 2050..... | 24 |
| Hög trafikökning innebär problem..... | 24 |
| Tillräckliga resurser för att vårda transportsystemet..... | 25 |
| Användningen av transportsystemet kan effektiviseras..... | 25 |
| Ökade godstransporter kräver ökad effektivitet..... | 26 |
| Stora krav på transportsystemet i storstadsregionerna..... | 26 |
| Långväga persontransporter för att hålla samman Sverige..... | 27 |
| Regionalt resande utanför storstäderna ska också utvecklas..... | 28 |
| Klimatmålen och kraven på transportsystemet..... | 28 |
| Höghastighetsbanor samt förbindelse Helsingborg-Helsingör..... | 30 |
| Höghastighetsbanor..... | 30 |
| Fast förbindelse Helsingborg-Helsingör..... | 31 |
| Sambandet mellan brister, rekommendationer och åtgärder..... | 32 |
| Trafikverkets förslag på utvecklingspaket till 2025..... | 33 |
| Paketens tillämpning..... | 33 |
| Godspaket..... | 33 |
| Storstadspaket..... | 34 |
| Paket Stockholm..... | 35 |
| Paket Göteborg..... | 36 |
| Paket Malmö..... | 37 |
| Persontransportpaket..... | 38 |
| Klimatpaket..... | 39 |
| Åtgärdsförslagen till 2025 fördelade per region..... | 40 |
| Finansiering..... | 42 |
| Finansiering av föreslagna utökade åtgärder 2012-2021..... | 42 |
| Förslag till finansieringsformer i ett långsiktigt perspektiv..... | 42 |
| Kostnader för åtgärdsförslag 2022-2025..... | 43 |
| Kostnader för åtgärdsförslag 2026-2050..... | 45 |
| Finansiering av föreslagna åtgärder 2022-2050..... | 46 |
| Uppfattade reflektioner under hearingar och remiss..... | 47 |

Utgångspunkter och förutsättningar för uppdraget

En utredning med fokus på kapacitet och effektivitet

Trafikverket fick i mars 2011 regeringens uppdrag att utreda behovet av ökad kapacitet i det svenska järnvägssystemet för perioden 2012–2021 och att föreslå åtgärder. Uppdraget omfattade också en analys av utvecklingen av transportbehovet fram till 2050, samt en analys av höghastighetsbanor. Resultatet för perioden 2012–2021 redovisades till regeringen den 30 september 2011.

Uppdraget kompletterades i september 2011 med syftet att få en helhetsbild för alla trafikslagen. Kompletteringen innebar att Trafikverket även skulle analysera vilka effektiviserings- och kapacitetshöjande åtgärder som kan genomföras på det statliga vägnätet samt inom sjöfart och luftfart. Grunden för detta är den nationella planen för transportsystemet. Uppdraget utvidgades även till perioden 2022–2025.

Trafikverket har även i uppdrag ett se över behovet av och förutsättningar för en ny fast förbindelse mellan Helsingborg och Helsingör. Den internationella utvecklingen av infrastruktur och transporter är ett viktigt underlag för överväganden om kapacitet och effektivitet i Sverige. Det gäller särskilt utvecklingen av infrastrukturen i våra grannländer. Trafikverket har därför gjort en internationell utblick för att lära av andra europeiska länders erfarenheter. De utredningsarbeten som pågår i de nordiska länderna har beaktats särskilt.

I enlighet med regeringens beslut har utredningen fokuserat på åtgärder och inriktningar som

- ger utökad kapacitet
- bidrar till effektivare användning av transportsystemet
- bidrar till ett robustare transportsystem i sin helhet
- främjar effektiva övergångar mellan trafikslagen
- bidrar till ett hållbart transportsystem.

Det innebär att vi inte har kartlagt behov av åtgärder för att nå andra mål inom transportpolitiken utöver det som planerats i den nuvarande nationella planen för transportsystemet 2010–2021. Det gäller till exempel åtgärder för att förbättra trafiksäkerhet, bullernivåer eller tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning eller åtgärder för att hantera barriäreffekter eller effekter av klimatförändringar.

Utredningen har heller inte kartlagt behoven av forskning och innovation inom transportområdet men de långsiktiga utmaningar och potentialer som har identifierats i utredningen pekar tydligt på att ett sådant behov finns.

Inriktningen är att de åtgärder som föreslås ska genomföras på ett sådant sätt att de bidrar till att de transportpolitiska målen uppnås.

Utredningens resultat kommer att vara ett av underlagen till den kommande infrastrukturpropositionen från regeringen, som i sin tur ska ligga till grund för en revidering av den nationella transportplanen. Kapacitetsutredningens förslag är således inte en ny plan.

Vi följer fyrstegsprincipen

Regeringen har i sitt uppdrag till Trafikverket särskilt lyft fram att fyrstegsprincipen ska tillämpas i utredningen. Fyrstegsprincipen innebär att möjliga förbättringar i transportsystemet ska prövas stegvis:

Steg 1 – Tänk om

Åtgärder som kan påverka behovet av transporter och valet av transportsätt

Steg 2 – Optimera

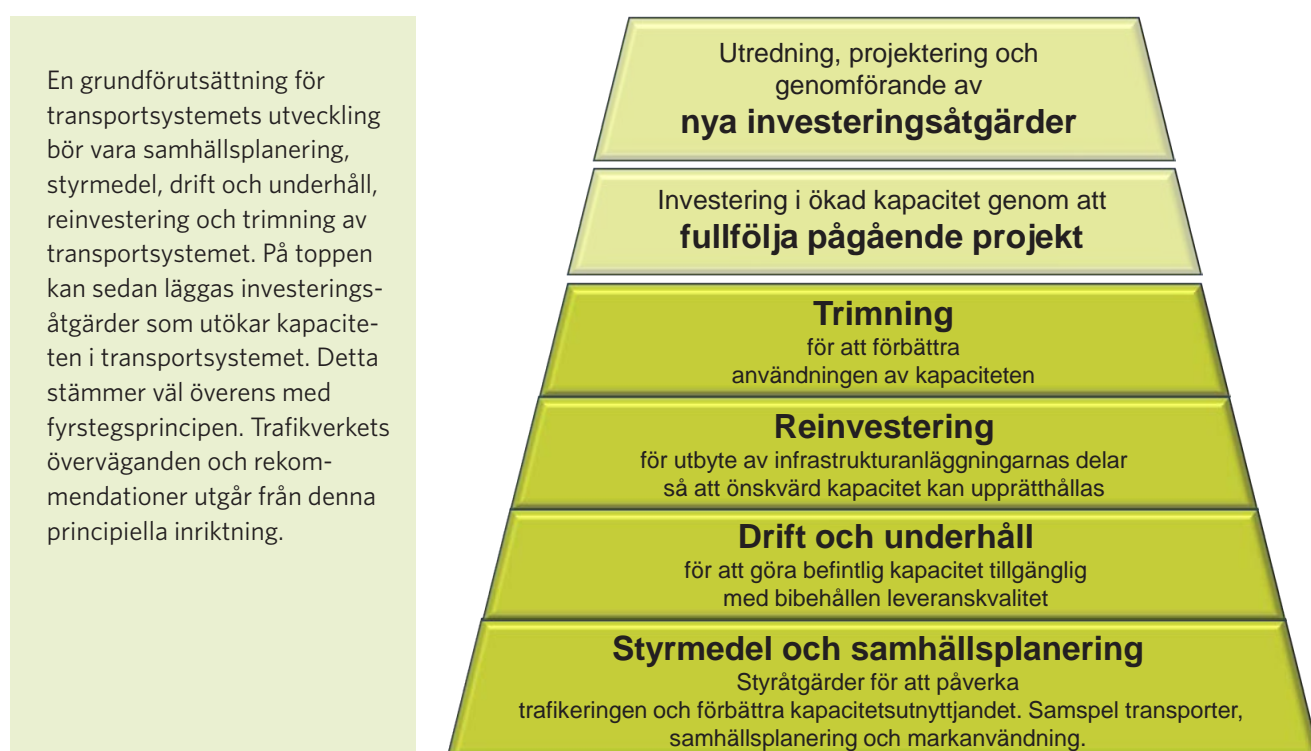
Åtgärder som effektiviserar användningen av befintlig infrastruktur och fordon

Steg 3 – Bygg om

Begränsade ombyggnadsåtgärder

Steg 4 – Bygg nytt

Nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder



Prognoser över person- och godstrafikens utveckling

Trafikverket har tagit fram prognoser för trafikutvecklingen fram till 2030 och 2050. Prognoserna ska i första hand ses som en indikation på vilken utveckling som kan förväntas om inga åtgärder utöver nuvarande planer genomförs. Prognoserna utgår därmed också från att inga nya politiska beslut tas om åtgärder för att till exempel dämpa eller styra efterfrågan med hänsyn till miljö- eller tillgänglighetsmål.

Den historiska utvecklingen

Både person- och godstrafiken har ökat stadigt under de senaste decennierna. Trafikens utveckling och förutsättningar skiljer sig dock åt mellan trafikslagen och mellan olika delar av landet.

Personbilstrafikens kraftiga tillväxt fram till slutet på 1980-talet visas nedan i en bild av utvecklingen under de senaste 50 åren. Biltrafiken växte samtidigt som stora delar av järnvägsnätet lades ner. Först under senare delen av 1990-talet förbättrades både väg- och järnvägssystemen i Sverige parallellt, när de första nya järnvägsetapperna började bli klara. Efter det har även järnvägstrafiken ökat kraftigt.

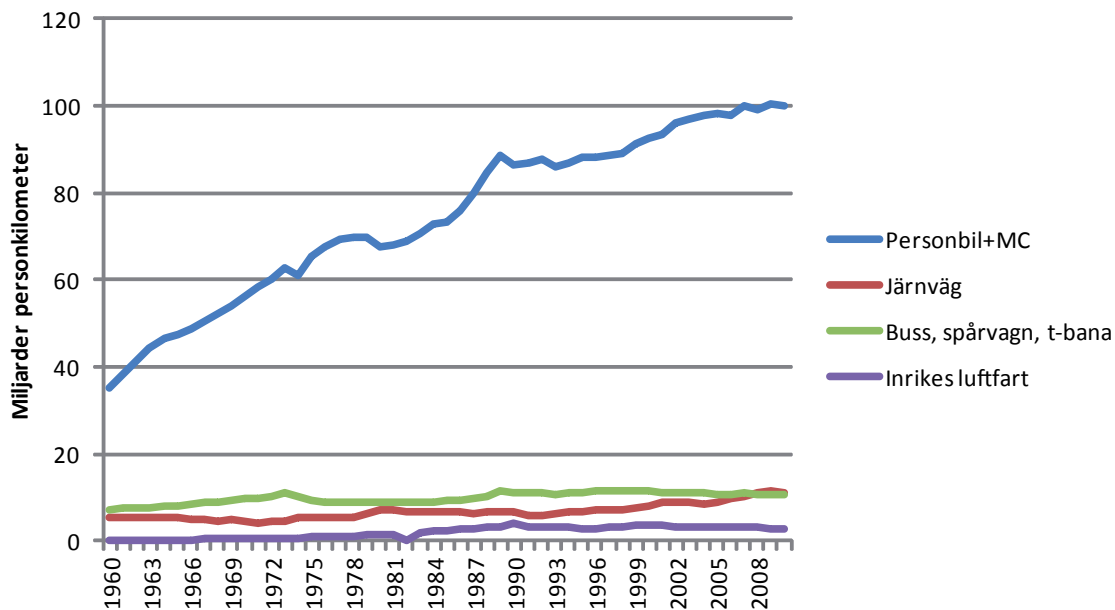


Diagram 1: Persontransportarbete per trafikslag, exklusive gång, cykel och moped. Källa: Trafikanalys.

En relativt stor del av godstransporterna i Sverige sker på järnväg, jämfört med andra länder i västra Europa. Även sjöfarten har en relativt stor marknadsandel, vilket till stor del beror på att mycket är utrikes gods som är hänvisat till att transporteras sjöburet under någon del av resan. Många tunga transporter, bland annat malm, transporteras på järnväg och sjö, samt att transporter på järnväg och sjö går längre sträckor, vilket är en naturlig följd av Sveriges geografiska karaktär.

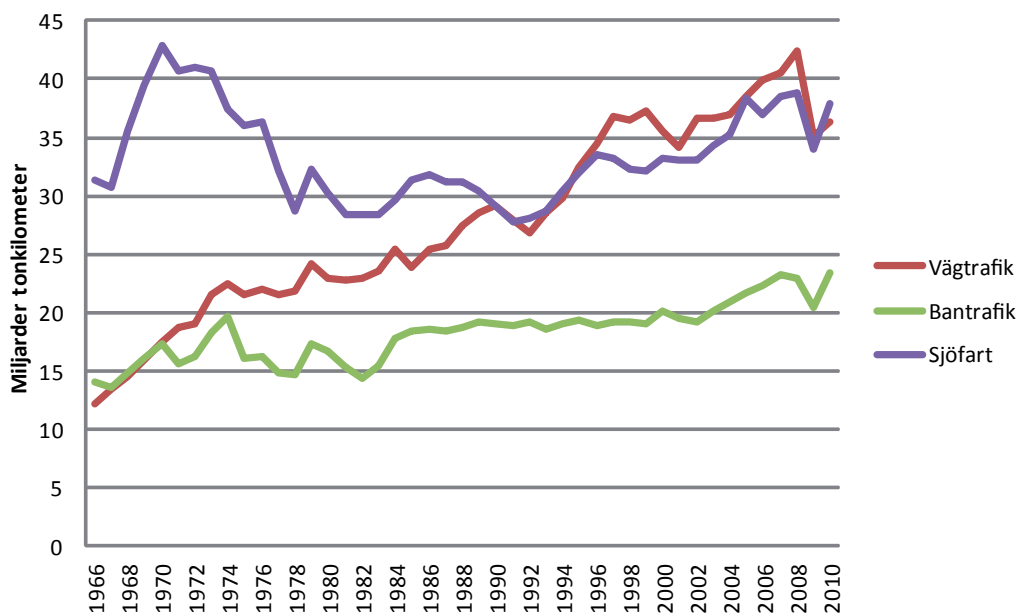


Diagram 2. Godstransportarbete per trafikslag. (Flygtrafik redovisas inte eftersom den bara står för en liten andel av godstransporterna räknat i ton.) Källa: Trafikanalys.

Stora trafikökningar att vänta

Prognoserna baseras på indata från väletablerade källor. Befolkningsprognoserna har hämtats från SCB 2008 och antagandet om oljeprisets utveckling baseras på uppgifter från IEA (International Energy Agency). Socioekonomiska förutsättningarna, såsom inkomstutveckling, har hämtats från Långtidsutredningen (LU) 2008.

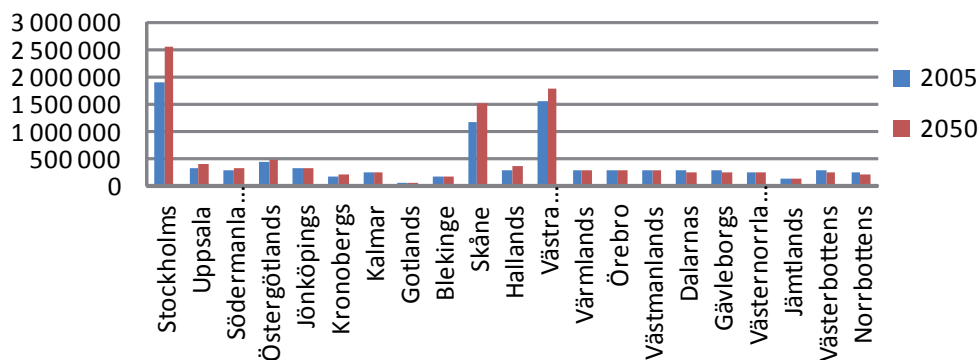


Diagram 3. Befolkningsmängd 2005 och 2050 per län.

Ett viktigt antagande i prognosunderlaget är att huvuddelen av befolkningsökningen i Sverige sker i storstadsområdena och att befolkningen i övriga län ändras förhållandevis lite. Mellan 2005 och 2050 beräknas befolkningen enligt prognoserna totalt öka med cirka 1 337 000.

Med de förutsättningar som antagits visar prognoserna en hög tillväxt av både person- och godstransporterna inom alla trafikslag.

Det totala persontransportarbetet mellan 2006 och 2050 skulle enligt prognoserna öka med 63 procent, varav bilresandet ökar med 67 procent och resandet med spårtrafik med 80 procent. Det motsvarar en ökning med 1,1 procent per år totalt, och något snabbare ökningstakt för bil och spårtrafik (1,2 respektive 1,3 procent per år). Spårtrafiken påverkas av den begränsade kapaciteten då inga nya kapacitetshöjande investeringar tillkommer i prognosen utöver nuvarande plan. Flygtrafiken har inga kapacitetsbegränsningar och tillsammans med antagandet om något sjunkande taxor tar inrikesflyget hand om en stor del av den ökande efterfrågan på långväga resor.

| Miljarder personkilometer | 2006 | 2050 | Ökning |
|---------------------------|---------|---------|--------|
| Bil | 89 189 | 149 206 | 67 % |
| Spårtrafik | 14 476 | 26 007 | 80 % |
| Buss | 10 423 | 11 982 | 15 % |
| Inrikesflyg | 3 074 | 5 883 | 91 % |
| Gång och cykel | 3 786 | 4 604 | 22 % |
| Totalt transportarbete | 120 948 | 197 682 | 63 % |

Tabell 1. Prognostiserat persontransportarbete 2006 och 2050.

Godstransportarbetet förväntas enligt prognosen öka med 61 procent mellan 2006 och 2050. Importen och exporten räknat i ton fördubblas enligt prognosen, medan transportmängderna inom Sverige endast ökar marginellt.

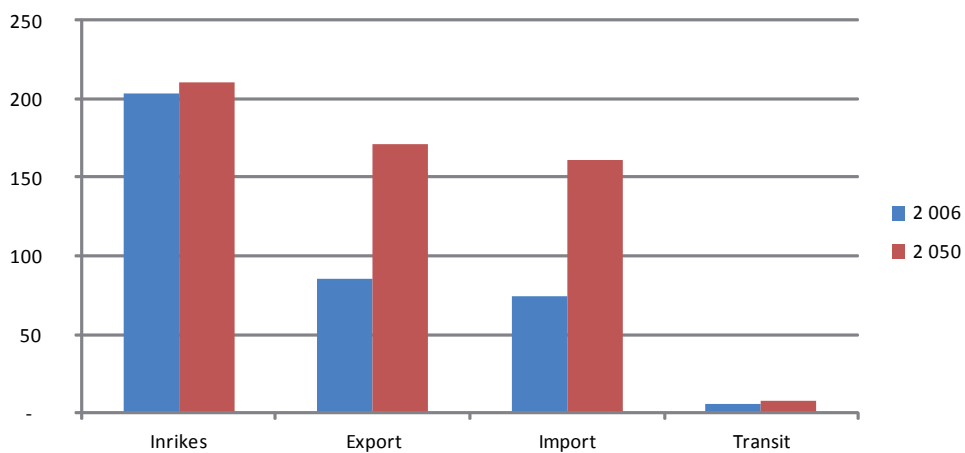
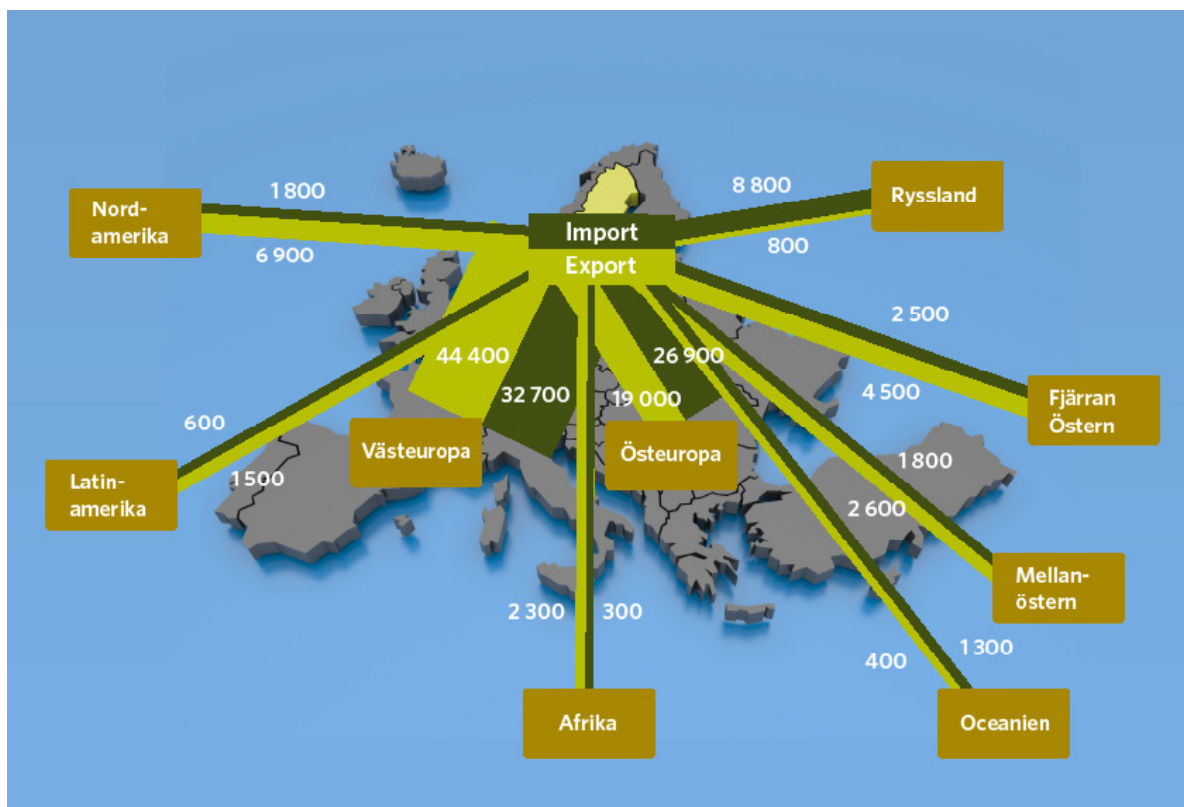


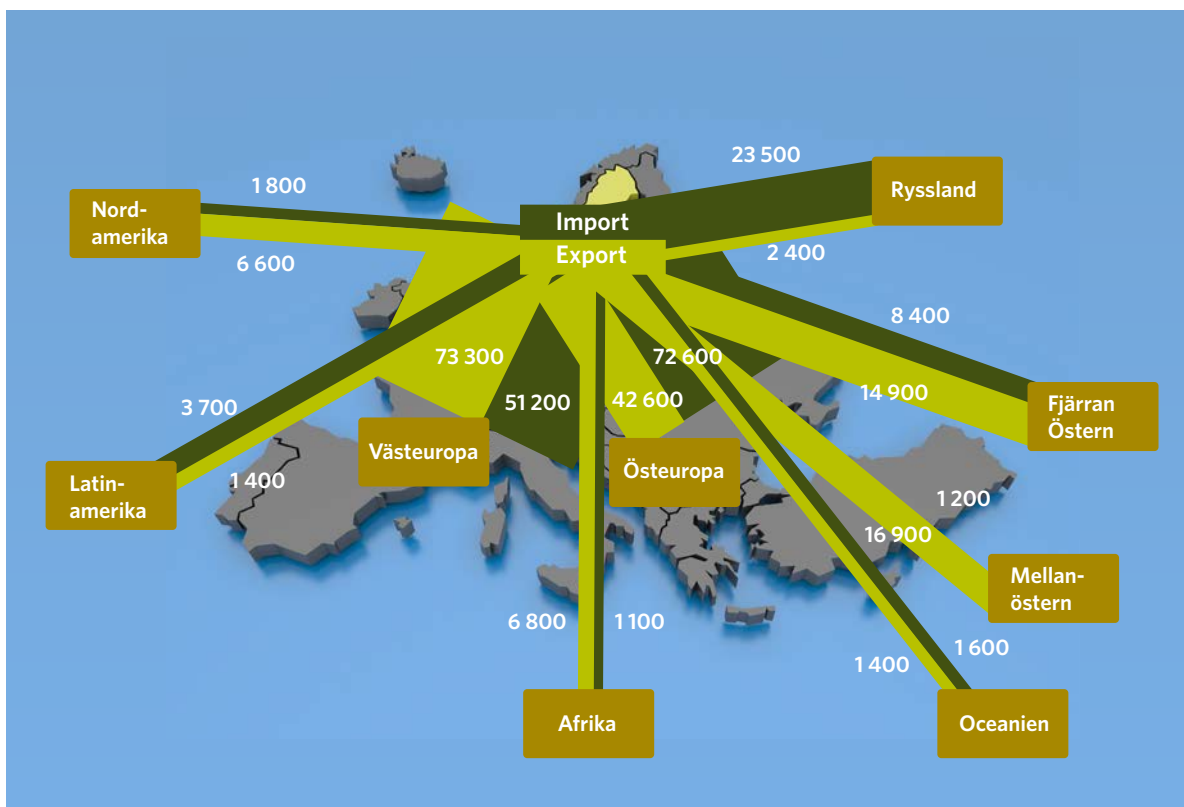
Diagram 4. Godstransporter 2006 och 2050. Miljoner ton.

Hur exporten och importen fördelar sig på olika geografiska marknader år 2006 respektive 2050 framgår av figur 1 och 2. Det kan noteras att transportererna till och från Europa är helt dominerande räknat i ton 2006 och bedöms vara det också 2050. De allra största ökningarna i absoluta tal sker för transportererna mot östra Europa.





Figur 1. Export och import 2006. Tusental ton.



Figur 2. Export och import 2050. Tusental ton.

Infrastrukturinvesteringar kan bara marginellt påverka den totala mängden resor och transporter. Om man vill påverka efterfrågan väsentligt krävs därför verk samma steg 1- och steg 2-åtgärder.

De svenska och europeiska klimatmålen

Den trafikutveckling som Trafikverket prognostiserat är sannolikt inte förenlig med de svenska och europeiska klimatmålen. De svenska och europeiska klimatmålen skiljer sig dock åt. De krav som föreslås i EU:s vitbok bedöms vara mindre krävande än den svenska regeringens, åtminstone till 2030. I tabell 3 redovisas EU:s klimatmål och målen för den svenska transportsektorn enligt Trafikverkets tolkning.

| | EU:s färdplan för klimat ¹ EU:s vitbok för transporter ² | Klimatmål i den svenska transportsektorn ³ |
|------|---|--|
| 2030 | Mål för transportsektorns utsläpp av klimatgaser: -20 procent till 2030 jämfört med 2008. | Fossiloberoende fordonsflotta till 2030. Av Trafikverket tolkat som åtminstone 80 procent lägre användning av fossil energi till vägtransporter jämfört med 2004. |
| 2050 | Mål för transportsektorns utsläpp av klimatgaser: -70 procent till 2050 jämfört med 2008. | Transportsektorn ska bidra till det nationella miljö kvalitetsmålet för begränsad klimatpåverkan. Visionen om att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av klimatgaser 2050 innebär att transportsektorns utsläpp bör vara nära noll. |

Tabell 2: EU:s och Sveriges klimatmål för transportsektorn.

Med utgångspunkt från trafikprognoserna och de krav på fordon och drivmedel som är beslutade kommer utsläppen att ligga på ungefär dagens nivå fram till 2030. Om inga ytterligare åtgärder vidtas kommer utsläppen sedan att öka fram till 2050.

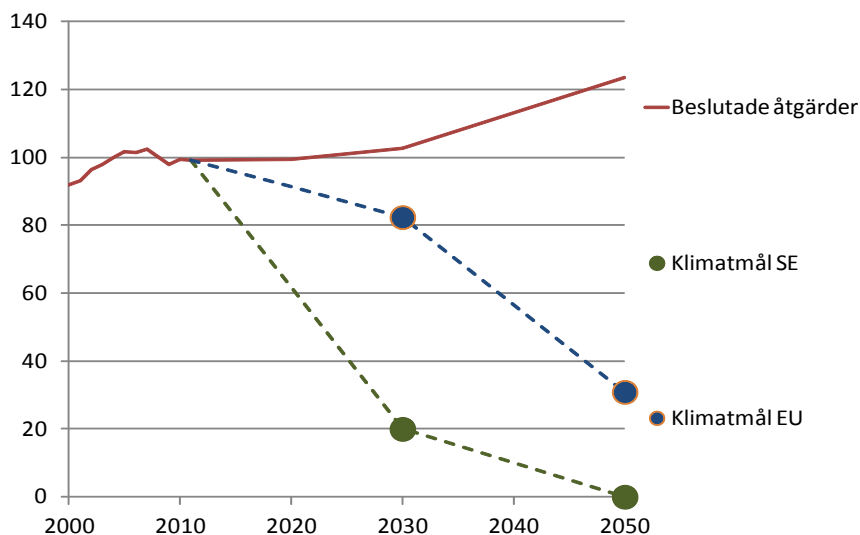


Diagram 5: Utsläpp av klimatgaser: Förväntad utveckling med beslutade åtgärder samt svenska respektive europeiska klimatmål. Index 2004=100

Energieffektivare fordon, fartyg och flygplan och ökad andel förnybar energi kan ge viktiga bidrag för att nå klimatmålen. Men tekniska åtgärder räcker inte. Det kommer även att krävas en annan inriktning i planeringen av samhälle och transportsystem samt styrmedel som leder till minskad biltrafik. Samtidigt

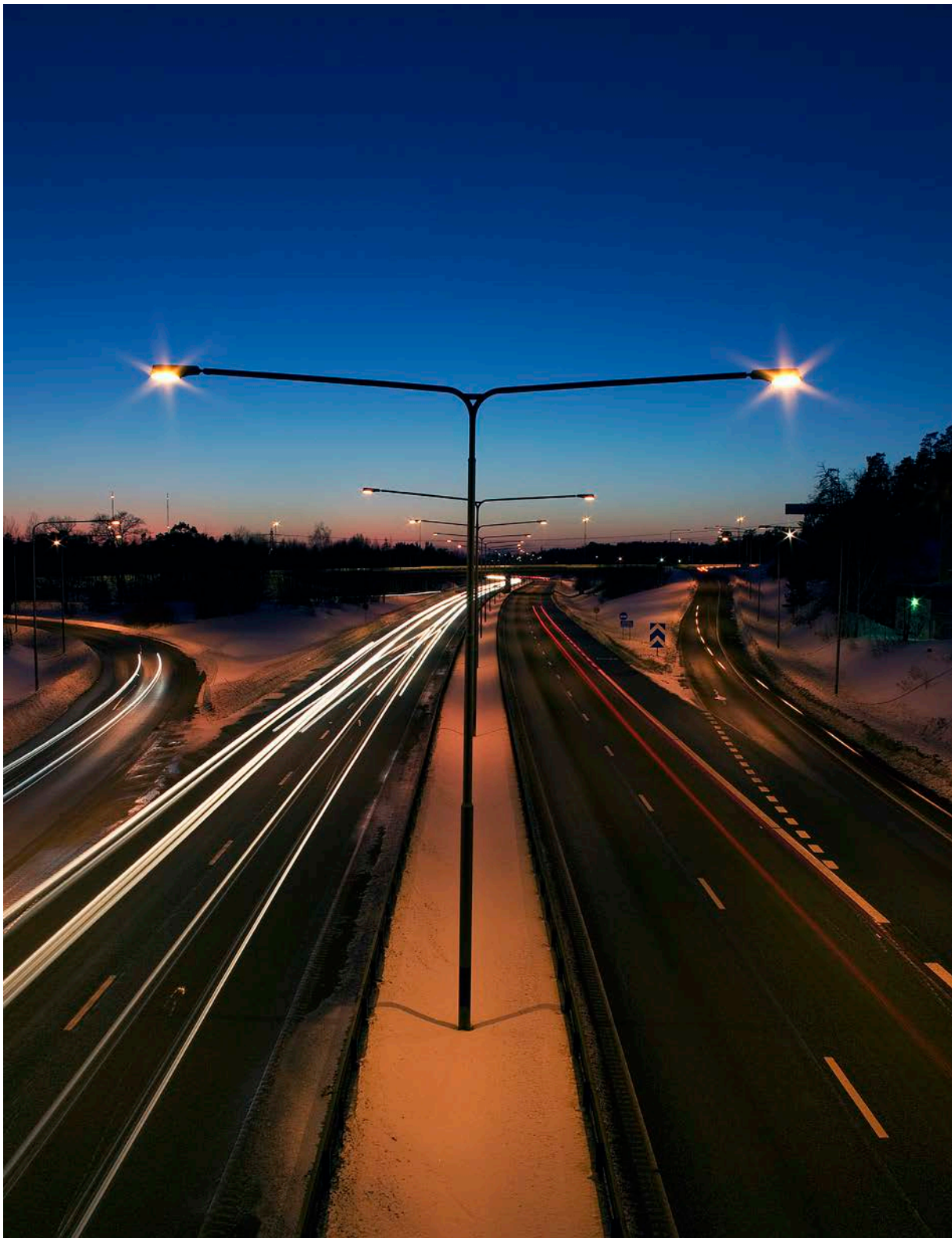
1) EUROPEISKA KOMMISSIONEN (2011) Färdplan för ett konkurrenskraftigt utsläppsnålt samhälle 2050

2) EUROPEISKA KOMMISSIONEN (2011) VITBOK, Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde - ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem

3) Prop. 2008/09:93 Mål för framtidens resor och transporter, Prop. 2008/09:162 En sammanhållen klimat- och energipolitik

behöver lastbilstransporterna stabiliseras på dagens nivå genom effektivare logistik och genom en större andel transporter på järnväg och med fartyg.

Denna utredning fokuserar inte på särskilda åtgärder för att klara klimatmålen. Men många åtgärder som bidrar till bättre kapacitetsutnyttjande och ökad andel kollektivtrafik bidrar också till minskad klimatpåverkan. Trafikverket redovisar därför under *Trafikverkets förslag till utvecklingspaket till 2025* ett paket av åtgärder som förutom att bidra till ökad kapacitet kan bidra till att nå klimatmålen.



Brister i transportsystemet till 2025

I delar av transportsystemet är kapacitetsbristerna påtagliga redan i dag. Genom ökad efterfrågan på resor och transporter kan kapacitets- och effektivitetsbrister även komma att uppstå på nya platser under de kommande åren. I detta avsnitt presenteras kapacitets- och effektivitetsbrister fram till 2025. Bristanalysen är avgörande för att det ska gå att identifiera de åtgärder som ger störst effekt i transportsystemet som helhet.

Delrapport 30 september 2011

I delrapporten från 30 september redovisade Trafikverket nuläge och kapacitetsbrister 2015 och 2021 för järnvägen. Här kompletteras detta med en bristanalys för alla fyra trafikslagen till 2025. Som förutsättning för bristanalysen 2025 har vi antagit att investeringarna i nuvarande plan 2010–2021 genomförs, inklusive sådant som bara hinner påbörjas före 2021.

En mer detaljerad redovisning av bristerna i transportsystemet nu och åren 2015, 2021 och 2025 finns i bristanalysrapporten.

Brister för järnvägssystemet fram till 2021 redovisas i Trafikverkets rapport "Järnvägens behov av ökad kapacitet – förslag på lösningar för åren 2012–2021" (2011-09-28).

De största bristerna för alla fyra trafikslagen till 2025 fördelat per region

Beskrivningen utgår från var i trafiksystemet det finns en brist. Således kan en brist för långväga trafik redovisas i flera regioner. Regionerna anges enligt Trafikverkets regionindelning. Även om beskrivningen fokuserar på infrastrukturen inom landets gränser är de ofta betingade av kraftiga ökning av gränsöverskridande transporter till våra grannländer, resten av Europa och världen.

Region Nord

Den kraftiga expansionen av malmbrytning medför ökad efterfrågan på malmtransporter. De åtgärder som finns med i nuvarande plan fram till 2021 är otillräckliga. Malmtrafikens behov av kapacitet är svårt att klara både i närtid och på längre sikt, och förutom kapacitetsbrister finns det brister i bärighet på både järnvägar och vägar i regionen. En annan allvarlig effektivitetsbrist är att regionen har långa restider längs kusten och mot inlandet, vilket drabbar både pendling och besöksnäring.

Region Mitt

Det finns redan i dag tydliga kapacitetsbrister i framför allt järnvägssystemet, som leder till bristande kvalitet för både godstransporter och persontransporter genom regionen. För persontransporter är restiderna till och från Stockholm alltför långa. Det drabbar både besöksnäringen och dem som vill göra dagsresor. Det finns också behov av utvecklade transportmöjligheter för gruvnäringen i området både i närtid och på längre sikt. De begränsade åtgärder som finns med i nuvarande plan fram till 2021 är otillräckliga för att klara kapacitetsbehovet för både gruvnäringen och övrig godstrafik. Kapacitetsproblemen kommer också att drabba persontrafiken.

Region Stockholm

Regionen har i dag kapacitetsproblem på viktiga delar av transportinfrastrukturen. Den kraftiga tillväxten ökar belastningen på det redan ansträngda systemet och problemen ser successivt ut att förvärras, trots de stora investeringar som planeras till år 2021.

Väginfrastrukturen kan inte byggas ut för att fullt ut svara mot efterfrågan och bristande spårkapacitet ger inte förutsättningar för en nödvändig överflyttning till kollektivtrafik. Arlanda flygplats utsläppstak och bullerkrav riskerar att ge begränsningar i flygtrafikens omfattning och kapaciteten att ta emot flygplan i högtrafik. Samspelet mellan statlig och regional infrastruktur är mycket väsentligt, liksom samordnad trafikering.

Region Öst

En stor ökning av framför allt gruvtransporter skapar kapacitetsproblem både i närtid och på längre sikt på viktiga stråk. Långa restider medför att det blir svårt att möta efterfrågan på ökade pendlingsmöjligheter på järnväg i delar av regionen. Brister finns i transportkvalitet för resor till och från södra Sverige beroende på belastningen på Södra stambanan.

Region Väst

Det finns trängsel på framför allt infarter i storstadsområdet omkring Göteborg. På järnvägsnätet kommer det efter genomförd plan att finnas kapacitetsbrister eller effektivitetsbrister i samtliga järnvägsstråk in mot Göteborg och Karlstad. Det stora flödet av gods på väg kommer att generera viss trängsel på de större stråken. Kapacitetsproblemen på järnvägssträckor i Värmland kommer att kvarstå.

Region Syd

Bristerna för persontrafik mellan södra Sverige och Stockholm kommer att kvarstå på grund av begränsningarna på Södra stambanan. Ökad andel godstransporter mellan Halland och Skåne skapar brister på både väg och järnväg. De efterfrågade pendlingsmöjligheterna enligt tågstrategin i Skåne blir svåra att uppnå med nuvarande utvecklingstakt för infrastrukturen. Långa restider för pendling i Småland och Blekinge försvårar utvecklingen av arbetsmarknader.

Brister kopplat till TEN-T-revideringen

Det transeuropeiska transportnätverket (TEN – T) som är indelat i ett stomnät och ett övergripande nät, revideras för närvarande och förhandlingar pågår mellan Europaparlamentet och Rådet. Nedanstående krav finns nämnda i kommissionens förslag presenterat i oktober 2011. Resultaten av förhandlingarna kommer att avgöra om och i så fall i vilken takt nedanstående åtgärder ska genomföras:

- Krav på 750 meter långa tåg och godståg med hastigheten 100 km/tim klaras inte på alla berörda sträckor. Kostnaden för att uppnå detta bedöms uppgå till 8 miljarder kronor. ERTMS ska också vara infört, total merkostnad cirka 7 miljarder kronor.
- Norrbotniabanan finns med i stomnätet och ska vara klar till 2030. Om byggtiden är 10 år behöver åtminstone halva kostnaden på 12,5 miljarder tas med till 2025.
- Om hela befintliga TEN-T vägnätet i Sverige både stomnät och övergripande nät skall ingå i det kommande TEN – T nätet ska det bestå av antingen motorvägar eller expressvägar med planskilda korsningar samt förbud mot långsamma fordon och GC-trafik. Åtgärdskostnad cirka 78 miljarder kronor. Att bygga ut enbart det föreslagna stomnätet till föreslagen standard bedöms kosta 13 miljarder kr.
- För de ytterligare vägsträckor som är föreslagna att ingå i kommande TEN-T:s övergripande nät tillkommer cirka 15 miljarder kronor.

Region Nord

- Det finns brister i bärighet på vägnätet och i kapacitet på Malmbanan på grund av gruvnäringens utökade efterfrågan på transporter.
- Det finns kapacitetsbrister för malmtransporter i farleden i Luleå.
- Det finns brister i nord-sydliga transporter till följd av ökade godstransporter på väg som orsakar trängsel i vissa större tätorter och kapacitetsbrist och bristande bärighet på järnväg.
- Långa restider från inlandet till Umeå och Luleå samt längs kusten med bil och buss gör att avstånden är alltför långa för dagspendling.
- Den långa restiden Kiruna-Gällivare-Luleå på järnväg har blivit ännu längre på grund av ökade godstransporter.
- Det finns brister för besöksnäring och boende i den långväga transportförsörjningen till inlandet på grund av mindre god tillgänglighet med flyg till inlandet, genom att mindre nattågstrafik har upphandlats samt mindre god standard på vägnätet.

Region Mitt

- Brister i nord-sydliga transporter till följd av kraftigt ökade godstransporter på väg orsakar trängsel i vissa större tätorter och kapacitetsbrist på järnväg.
- Transportkvaliteten är bristfällig för godstransporter Gävle-Storvik-Örebro/Hallsberg till följd av kraftigt ökade godstransporter på såväl väg som järnväg, vilket leder till att kapacitetsbristen kommer att bli störst på järnväg.
- Det är inte möjligt att klara gruvtransporter från Grängesberg och Ludvika mot Gävle, eftersom berörda sträckor blir överbelastade även utan gruvtransporter.
- Problem uppstår för godstransporter i inlandet genom att både E45 och Inlandsbanan har begränsningar i standard.
- Brister finns för besöksnäringen framför allt under skidsäsongen, då det uppstår kapacitetsbrister i vägnätet.
- Restiderna är långa och allt för gles turtäthet på förbindelsen Dalarna-Stockholm med tåg samt avsaknad av bra flyg- och bussförbindelser.
- Restider Sundsvall-Gävle förlängs till följd av ökad trafik på den enkelspåriga banan.
- Restiderna mellan inlandet och de större städerna vid kusten är långa på grund av att utbudet av turer är litet och infrastrukturen bristfällig.

Region Stockholm

- Trängseln på vägnätet i regionen sprider sig sannolikt utåt från Stockholm.
- Trängsel förekommer även på cykelvägarna, som inte är dimensionerade för förväntade flöden. Detta ger ökad risk för olyckor.
- Begränsningar i regional- och pendeltågstrafiken på grund av bl.a. kapacitetsbrist på Mälardalensbanan och Ostkustbanan.
- Sämre tillgänglighet för godstrafiken på grund av trängsel på infarterna och kapacitetsbrist på spåren. Ineffektiv distribution som bidrar till trängsel och utsläpp om inte åtgärder vidtas.
- Begränsad spårkapacitet framförallt centralt, minskar kollektivtrafikens konkurrenskraft och möjligheten att ta emot ett ökat resande.
- Risk för begränsningar i Arlandas flygtrafik för att tillgodose utsläppskrav och bullervillkor.
- Behov av effektivare kollektivtrafik mot Nacka/Värmdö och nordost Täby/Vallentuna/Åkersberga.

Region Öst

- Brister i nord-sydliga transporter Örebro/Hallsberg-Östergötland. Till följd av ökade godstransporter på såväl järnväg som väg kommer ytterligare kapacitetsbrister på järnväg uppstå.
- Det är inte möjligt att klara gruvtransporter tillsammans med nuvarande trafik från Grängesberg/Ludvika mot Oxelösund.
- Långa restider Norrköping/Linköping-Skavsta/Nyköping-Stockholm.
- Det är svårt att utöka trafiken Norrköping-Linköping-Mjölby i takt med efterfrågan då inga åtgärder som möjliggör utökad trafik är planerade innan 2025.
- Brister för pendeltrafik Stockholm-Uppsala. Förväntad efterfrågan av resor kommer leda till ökad vägtrafik på grund av kapacitetsbrist på järnvägen.
- Bristande transportkvalitet för långväga resor mellan Stockholm/Östergötland och södra Sverige/Köpenhamn.
- Brister uppstår för pendling och godstransporter i anslutning till större tätorter med större osäkerheter om res- och transporttider som följd.
- Ökade godsmängder till Hargshamn kräver förbättringar i farleden.

Region Väst

- Brister uppstår för transporter Örebro/Hallsberg- Göteborg genom betydande trafikökningar som leder till kapacitetsbrister.
- Brister uppstår för transporter Oslo/Värmland- Göteborg på grund av att godstransporterna ökar kraftigt, vilket leder till kapacitetsproblem.
- Kraftigt ökad godshantering i Göteborgs hamn leder till kapacitetsproblem på de vägar och järnvägar som ansluter till hamnen. Förväntade trafikökningar i synnerhet för lastbilstrafiken kommer att leda till kapacitetsproblem på det nationella vägnätet i Storgöteborg.
- Önskemål om tätare trafik kommer att leda till kapacitetsproblem för pendlare i stråket Alingsås-Göteborg-Kungälv.
- Ökad efterfrågan på pendlingsmöjligheter kommer att leda till kapacitetsproblem för pendlare i stråket Arvika-Kil-Karlstad-Kristinehamn.
- Det blir svårt att klara behovet av pendling Borås-Göteborg på grund av långa restider till följd av låg kvalitet på av infrastruktur och för litet turutbud.
- Trängselproblem finns vid infarter till Göteborg och inom centrala Göteborg, vilket även kommer att påverka kollektivtrafiken.

Region Syd

- Godstransporter Östergötland-Skåne/Blekinge får bristfällig kvalitet på grund av både ökad godstrafik och ökad regional persontrafik som kommer i konflikt med snabbtågstrafiken.
- Godstransporter Halland-Skåne får bristfällig kvalitet på grund av ökade godstransporter på såväl järnväg som väg, vilket leder till kapacitetsbrister respektive trängselproblem.
- Transportkvaliteten för transporter till och från vissa industrier i Småland blir bristfällig till följd av otillräcklig järnvägskapacitet.
- Brister uppstår vid noder i södra Sverige till följd av kraftigt ökade lastbilstransporter.
- Bristande kapacitet i farleden till Trelleborg.
- Det blir svårt att klara resandeförfrågan längs starka pendlingsstråk i Skåne, eftersom dagens trafikupplägg med olika uppehållsbilder tar mycket kapacitet och gör det svårt att utöka trafiken.
- Det finns bristande möjligheter för pendling till större städer i Småland och Blekinge till följd av långa restider.
- Transportkvaliteten för långväga resor mellan städer i södra Sverige och Stockholm blir bristfällig på grund av försämrad punktlighet, bland annat på grund av den ökande regionala tågtrafiken och godstrafikens krav på att köra fler tåg under dagtid.

Möjliga åtgärder utan stora investeringar

Många av de kapacitets- och effektivitetsbrister som finns eller kan komma att uppstå i transportsystemet kan åtgärdas utan kostsamma investeringar. I detta avsnitt presenteras åtgärder i steg 1–3 enligt fyrstegsprincipen som kan vara aktuella på många platser eller generellt i hela landet. Åtgärderna bidrar till ökad kapacitet och effektivitet i det befintliga transportsystemet.

Trafikslagsövergripande åtgärder

Samhällsplanering

I samhällsplaneringen kan man skapa effektivare resande genom att planera så att resorna med trafikslag som har mer kapacitet underlättas och mer hållbara resätt gynnas. Avgörande för sådana val är att det finns plats att bygga ut transportinfrastrukturen och att den byggda miljön i övrigt är anpassad för det resande som är önskvärt, till exempel med cykel, buss eller tåg. Separata körfält för kollektivtrafiken kan vara ett exempel på åtgärd. Den kommunala och regionala markplaneringen har stor betydelse.

Full internalisering av trafikens marginalkostnader

En samhällsekonomiskt effektiv användning av transportsystemet förutsätter att alla transporter på sikt betalar för de kortsiktiga marginalkostnader som de ger upphov till (full internalisering). Nästan inga transporter betalar i dag avgifter och skatter som täcker dessa kostnader.

För att nå full internalisering finns olika styrmedel att tillgå. Vilken potential som olika styrmedel rymmer varierar mellan trafikslagen och beror också på vilken utvecklingsstrategi som ska följas. Oavsett åtgärdsval bör styrmedel ges en mer framträdande plats i infrastruktur- och samhällsplaneringen.

Styrmedel

Styrmedel definieras ofta som skatter, avgifter, subventioner och andra ekonomiska medel för att nå ett specifikt mål. Här utvidgas begreppet styrmedel till att innefatta även andra typer av åtgärder som är avsedda att påverka användningen av transportsystemet.

Tänkbara styrmedel kan övergripande kategoriseras på följande sätt med utgångspunkt från funktionssätt.

| Ekonomiska | Administrativa | Informativa |
|---------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|
| Avgifter och skatter | Restriktioner (lagar, tillstånd etc.) | Intelligenta transportsystem (ITS) |
| Handel med utsläppsrätter | Principer för kapacitetstilldelning | Mobility management |
| Subventioner och rabatter | | |

Tabell 3: Styrmedel.

Åtgärder för väg

Ekonomiska styrmedel har en framträdande roll inom vägtransportsystemet, men de kan utformas för att få en mer kapacitetsstyrande effekt. Det handlar om att fortlöpande kunna anpassa trängselskatten efter förändringar i trafikmönster. Det handlar också om att stärka kopplingen mellan fordonsanvändning och slitage. Trenden i Europa är att denna koppling stärks genom införandet av avståndsbaserade skatter/avgifter för godstrafik. Det kan leda till en ökad genomsnittlig beläggning i vägfordonen, och därmed ett bättre kapacitetsutnyttjande.

Även informativa styrmedel som ITS har stor potential att påverka kapaciteten i vägsystemet. ITS-åtgärder är av skiftande slag och kan i flera fall hänföras till steg 3 i fyrstegsprincipen. Variabla hastigheter, reversibla körfält och tidsbegränsade omkörningsförbud är exempel på ITS-åtgärder.

Trimningsåtgärder är andra verkningsfulla steg 3-åtgärder. Med trimningsåtgärder på väg avses här åtgärder som ökar kapaciteten på vägnätet genom att maximera effektiviteten i det befintliga systemet. Dessa åtgärder är oftast billiga jämfört med nya investeringar, och de genererar stora samhällsekonomiska vinster. Det finns också åtgärder som redan används i det svenska vägnätet och där ytterligare satsningar är möjliga. Exempel på sådana åtgärder är, ökad bärighet och bredd på vissa vägar, flödesstyrda påfarter och utökat antal körfält inom befintlig vägområde.

Utöver trimning anses underhåll och reinvesteringar inom det befintliga transportsystemet vara en grundläggande förutsättning för att minska sårbarheten och använda vägtransportsystemet effektivt. Det handlar framför allt om att förebygga störningar, minska effekten av störningar samt att minska känsligheten för störningar.

Mobility management är också en typ av informativt styrmedel. Det är ett koncept för att främja hållbara transporter och påverka bilanvändningen genom att förändra resenärernas attityder och beteenden. Det handlar om att påverka resan innan den har börjat. Sådana åtgärder förbättrar ofta effektiviteten hos ”hårda” åtgärder som exempelvis infrastrukturåtgärder. Mobility management i underhålls- och byggskenen är ett sätt att visa på effektivare och smartare sätt att resa, som kan ge bestående beteendeförändringar.

Det finns också åtgärder som kan kräva anpassningar av såväl infrastruktur som fordon och planeringsprocess. Ett sådant exempel är Bus Rapid Transit (BRT). Tanken med detta koncept är få en kapacitet som är jämförbar med spårburen trafik men till en avsevärt lägre kostnad. Det kan bland annat kräva raka linjestreckningar, relativt långa stationsavstånd, insteg i nivå med bussgolvet, hög medelhastighet och täta turer.

Åtgärder för järnväg

Banavgifter är ett styrmedel med betydande potential att effektivisera järnvägen. Det handlar inte bara om höjda avgiftsnivåer utan om en differentiering som återspeglar skillnader i trafikens marginalkostnader. De nuvarande avgifterna styr kapacitetsanvändningen i järnvägen endast i ringa utsträckning. I deluppdraget som vi rapporterade den 30 september 2011 föreslogs kompletterande styrmedel för att på sikt åstadkomma en effektivare användning av järnvägen. Bland de föreslagna kompletteringarna kan nämnas bokningsavgifter och särskild kapacitetsavgift för att ge incitament till utjämnade hastigheter.

Vi föreslår nu också att järnvägslagen ses över för att ge möjlighet att prissätta trängsel effektivt. Vår tolkning är att EU-direktivet rymmer större möjligheter än vad järnvägslagen för närvarande medger. Detta är en styrmedelsåtgärd av särskild betydelse för järnvägen med tanke på de betydande kapacitetsbegränsningar som finns i järnvägssystemet.

För järnvägen finns också administrativa styrmedel av betydelse för kapacitetsanvändningen. Det handlar då om de rutiner som tillämpas i samband med Trafikverkets tilldelning av kapacitet i form av tåglägen. Dessa rutiner kan utvecklas, till exempel genom åtgärder som successiv tilldelning och ramavtal. Vi ser också ett visst behov av att utveckla prioriteringskriterier och trångsektorsplaner, som i dag är de enda tillämpliga styrmedlen av administrativ karaktär. Vi pekar även på möjligheten att reservera kapacitet för viss typ av järnvägstrafik, till exempel malmtransporter. Det bör utredas hur en sådan reservation kan tillämpas och om den kan bidra till en mer effektiv kapacitetsanvändning.

Genom de föreslagna åtgärderna kan Trafikverket på sikt hushålla bättre med kapaciteten i järnvägssystemet och ge befintliga och nya järnvägsföretag tydligare signaler om hur kapaciteten bör användas. En konkret effekt av vissa föreslagna åtgärder kan till exempel bli att Bergslagsbanan och Godsstråket genom Bergslagen används som ett funktionellt dubbelspår för godstrafiken.

Drift och reinvestering av järnvägsnätet är en viktig förutsättning för att vi ska kunna använda tillgänglig kapacitet på bästa sätt och på så sätt skapa ett effektivt och robust transportsystem. Trafikinformation är central för trafikledningen, och genom att utveckla den kan följderna av störningar minimeras och förebyggas. Detta förbättrar kapaciteten och tillförlitligheten. Genom att utveckla och införa ett förbättrat och enhetligt systemstöd för tågtrafikledningen kan man gå från att trafikleda geografiskt till att trafikleda utifrån transporterens behov.

Som steg 3-åtgärd kan järnvägssystemet trimmas i syfte att öka antalet tåglägen, till exempel genom signalåtgärder och nya eller förlängda mötesspår. Ytterligare exempel är plattformsförlängning och åtgärder på bangårdar.

Åtgärder för sjöfart

Inom sjöfarten förekommer varken slitage eller trängsel så som i trafikslagen på land. De stora effekterna av sjöfarten är i stället utsläpp av svavel, kväveoxider och koldioxid. Samtidigt drivs delar av infrastrukturen inom sjöfarten på affärsmässiga grunder, vilket kräver avgifter som ger full kostnadstäckning. Dessa förutsättningar sätter sin prägel på sammansättningen av styrmedel.

Avgifterna är konstruerade för att i första hand uppfylla kravet på kostnadstäckning när det gäller Sjöfartsverkets kostnader. De miljöeffekter som uppstår internaliseras emellertid inte enbart genom avgifter. I stället kommer administrativa styrmedel i form av restriktioner för utsläpp att få stor betydelse.

Styrmedel inom sjöfarten är resultat av internationella överenskommelser, i större utsträckning än för de landbaserade trafikslagen. Ett exempel på detta är IMO:s svaveldirektiv som begränsar utsläppen av svavel (se faktaruta). För Östersjön kan det även komma begränsningar av utsläpp av kväveoxid. Det kan också tänkas att utsläpp av koldioxid från sjöfarten på sikt omhändertas av handelssystemet med utsläppsrätter eller andra styrmedel.

Avgiftsstrukturen för sjöfarten behöver ses över i takt med att nya styrmedel införs som minskar eller kraftigt reducerar de effekter som sjöfarten ger upphov till. För att ta till vara sjöfartens potential bör det säkerställas att sjöfarten inte belastas med avgifter som överstiger de marginalkostnader som trafiken ger upphov till.

IMO:s svaveldirektiv

De nya gränsvärdena för svavel i fartygsbränsle leder till kostnader för att minska utsläppen. Beräkningar indikerar att sjötransporter kommer att överföras till landtransporter. Eftersom direktivet främst kommer att påverka Östersjön, påverkas detta område mest.

Möjligheten att använda vattenvägar bör ges större tyngd, eftersom sådana lösningar i flera fall borde kunna avlasta infrastrukturen på land. Kollektivtrafik på vatten bör integreras med den landburna kollektivtrafiken och gemensamma principer för terminaler och bryggor bör utvecklas. Ett annat exempel rör våra så kallade inre vattenvägar. Sjöfartens företrädare bedömer att Sverige har goda förutsättningar för transporter av såväl gods som passagerare på inre vattenvägar, och att ett svenskt införande av EU:s bestämmelser på området kan ge ökad kapacitet i transportsystemet.

Sjöfartsverket har föreslagit en differentierad lotsavgift som ger sjöfarten incitament att ta en större del av ansvaret, genom investeringar som medger egenkontroll och som minskar behovet av lotsning. En sådan ordning skulle förbättra sjöfartens kostnadsläge.

Även inom sjöfarten finns trimningsåtgärder som steg 3-åtgärder. Två exempel är muddring och farledsåtgärder.

Åtgärder för luftfart

Luftfarten har en relativt utvecklad avgiftsstruktur med differentierade avgifter för bland annat miljöeffekter. Till detta kommer handelssystemet med utsläppsrätter som är ett sätt ta hänsyn till luftfartens marginalkostnader för koldioxid.

På samma sätt som för sjöfarten bör införandet av nya styrmedel inom luftfarten föranleda en översyn av tillämpliga skatter och avgifter. Man bör även utreda i vilken utsträckning som luftfarten betalar för sina kostnader. Flygets utsläpp av koldioxid bör uteslutande hanteras genom handelssystemet.

På kort sikt är det miljötillståndet för Arlanda som behöver ses över. Om inte reglerna för utsläppstaket ändras kommer resultatet att bli betydande kapacitetsbegränsningar för flygtrafiken redan 2013–2014.

På längre sikt är det angeläget med åtgärder som stärker kollektivtrafiken till och från Arlanda.

Det bör även övervägas om styrmedel kan användas mer verkningsfullt för att ge flygtrafikföretag incitament och ekonomiska möjligheter att påskynda investeringar i energieffektivare och tystare flygplan.



Trafikverkets överväganden och rekommendationer med utblick mot 2050

Transportsystemet är mycket omfattande och stora resurser krävs för att ta hand om anläggningarna. Men det finns också behov av att kontinuerligt anpassa transportsystemet efter förändringar i befolkning och näringsliv. Trafikverkets principiella inriktning för transportsystemets utveckling på lång sikt bygger på fyrstegsprincipen. Som grundförutsättningar ligger styrmedel, bebyggelseplanering, drift och underhåll, reinvestering och trimning av transportsystemet. På toppen kan sedan läggas investeringar i utökad kapacitet i transportsystemet.

Hög trafikökning innebär problem

Tillgängliga prognoser visar på en kraftig efterfråge- och trafikökning. Detta kan medföra problem med tanke på dels transportsystemets möjlighet att ta emot ökningen, dels hållbarheten. Det skulle också innebära höga kostnaderna för att bygga bort den kapacitetsbrist som skulle uppstå.

Rekommendationer:

- Full internalisering av alla externa kostnader bör eftersträvas för alla transporter.
- Både ekonomiska och administrativa styrmedel bör användas systematiskt och trafikslagsövergripande för att kapaciteten i form av infrastruktur och fordon ska användas optimalt. Det behövs en samlad syn på hur styrmedlen långsiktigt ska utformas och användas.
- Samverkan mellan berörda aktörer behöver öka. Ett exempel är kopplingen mellan transportsystemets utveckling och samhällsplanering, bebyggelseplanering och markanvändning. Även samordningen mellan infrastrukturplaneringen och planer för framtida trafikering behöver stärkas.



Tillräckliga resurser för att vårda transportsystemet

Det som bör prioriteras högst även på lång sikt bör vara att säkerställa ett robust och långsiktigt hållbart transportsystem genom att avsätta tillräckliga resurser för drift, underhåll, reinvestering och trimningsåtgärder. Att det befintliga systemet fungerar väl är en förutsättning för att kapacitetshöjande åtgärder ska få önskad effekt. Mer resurser behöver läggas på förebyggande underhåll för att minska störningar som får stora konsekvenser för trafikanter och transportköpare. Trimningsåtgärder har ofta stor effekt i förhållande till kostnaden.

Rekommendationer:

- Det krävs ökade ekonomiska resurser för att vårda transportsystemet, främst på grund av att trafiken ökar och anläggningarna blir mer komplexa.
- Resurser bör kontinuerligt avsättas för effektiva kapacitetsstärkande trimningsåtgärder.
- En större andel av resurserna bör läggas på det högtrafikerade nätet för att undvika att förslitningen ökar kraftigt i framtiden och leder till ett uppdämt reinvesteringsbehov.
- Resurserna för att upprätthålla det befintliga systemet bör öka till cirka 21 miljarder kronor årligen. Utvecklingen av infrastrukturen för ökad kapacitet kan öka behovet av resurser ytterligare med upp till 0,4 miljarder kronor årligen.

Användningen av transportsystemet kan effektiviseras

Det finns goda möjligheter att utvecklingen av fordon, infrastruktur, trafikinformation och ITS-lösningar kan bidra till att både infrastrukturen och fordonen i sig används effektivare. För att ta till vara dessa möjligheter kan det behövas drivkrafter till utveckling, ändrade regelverk och införande av styrmedel, liksom satsningar i infrastrukturen.

En ökad andel småfordon med högre medelhastighet, som elcyklar och små elbilar, är en möjlighet, men det kan ställa nya krav på transportinfrastrukturen. En högre grad av separering av olika typer av trafik i järnvägsnätet skulle göra järnvägssystemet mera robust och ge förutsättningar för större punktlighet. I övertåganden om att renodla trafiken på spår kan man även överväga möjliga alternativa färdvägar eller trafikslag. För att ta till vara sådana potentialer behöver man både använda redan känd kunskap och initiera ytterligare forskning och innovation inom transportområdet.

Rekommendationer:

- Anpassa regelverk och inför styrmedel som tar till vara möjligheter för effektivare användning av infrastrukturen.
- Utred vilka krav som ställs på infrastrukturen för att möjliggöra ökad andel småfordon med högre medelhastighet.
- Använd redan känd kunskap och initiera ytterligare forskning och innovation inom transportområdet för att ta till vara potentialen att använda transportsystemet effektivare.
- Separera olika typer av trafik i järnvägsnätet där så är möjligt för att göra detta mer robust och få bättre punktlighet.
- Separera även trafiken på vägnätet där det är effektivt och bidrar till större tillförlitlighet och trafiksäkerhet.

Ökade godstransporter kräver ökad effektivitet

Hela transportsystemet behöver användas effektivt om det ska gå att klara ökningen av godstransporter fram till 2050. Prognoserna visar att efterfrågan på godstransporter kommer att öka kraftigt. Handeln med Östeuropa förväntas öka kraftigt, vilket sannolikt innebär ökade transporter till och från flera hamnar i Östersjön. Åtgärdsbehovet för att förstärka kapaciteten i de stora stråken och noderna bedöms vara cirka 130–170 miljarder kronor. Ökad internalisering av externa kostnader, som ska bidra till en effektivare användning av systemet, förväntas innebära ändrade konkurrensförhållanden mellan trafikslagen och ökade kostnader för godstransporter.

Rekommendationer:

- Det utpekade trafikslagsövergripande nätet av noder och stråk bör vara vägledande för framtida prioriteringar av infrastruktursatsningar. Övriga vägar och järnvägar som är viktiga för godstransporter bör upprätthållas till acceptabel standardnivå.
- Precisera det långsiktiga behovet av förstärkta landanslutningar mot flera Östersjöhamnar.
- Ytterligare kapacitet i fast förbindelse mellan Sverige och Danmark är sannolikt motiverad på lång sikt. Förutsättningarna behöver utredas ytterligare tillsammans med Danmark och planeringen bör fortsätta.

Stora krav på transportsystemet i storstadsregionerna

Storstadsregionernas tillväxt ställer stora krav på transportsystemets användning och utveckling. För att hantera tillväxten i storstadsregionerna krävs att andelen resor som görs med kollektivtrafik, till fots och med cykel ökar kraftigt. För det krävs både bebyggelseplanering, styrmedel och utveckling av transportsystemet. Stora komplicerade infrastrukturinvesteringar i tätbebyggda områden är ofta mycket kostsamma, eftersom de måste anpassas efter bebyggelsestrukturen och miljöaspekter. De har också generellt lång planerings- och genomförandetid. Kapacitetshöjande trimningsåtgärder på en befintlig sträcka är ofta samhällsekonomiskt effektiva. Utöver åtgärder inom samhällsplanering och styrmedel är bedömningen att man på lång sikt behöver investera 200–300 miljarder kronor i transportinfrastrukturen i storstadsregionerna.

Rekommendationer:

- Utveckla formerna för aktörssamverkan i storstadsregionerna. Samspel behövs i samhällsplaneringen och i planeringen av transportsystemet och av bebyggelse och markanvändning. Det behövs även samverkan för att påverka den dagliga användningen av transportsystemet, till exempel åtgärder inom mobility management och ITS.
- Vidareutveckla metoder för effektivare användning av transportinfrastrukturen till exempel när det gäller trafikering, trimning, prioriteringar för en effektiv användning av gatuutrymmet och ITS.
- Ta till vara potentialen för resor till fots och med cykel.
- Effektivisera storstadsregionernas varuförsörjning, till exempel genom lokalisering av omlastningsnoder samt styrning av transportererna i tid och rum.
- Satsningar på ökad spårtrafik behövs, men även andra effektiva kollektivtrafiklösningar bör övervägas, till exempel snabb busstrafik med stor kapacitet, så kallad Bus Rapid Transit (BRT)

Långväga persontransporter för att hålla samman Sverige

Långväga persontrafik har stor betydelse för tjänsteresor, fritidsresor och turism. Det är angeläget att stärka kapaciteten i järnvägsnätet, framför allt i anslutning till storstadsregionerna. För en växande besöksnäring och näringslivet är regionala flygplatser med rimligt utbud viktiga, särskilt i norra Sverige.

Det finns kapacitetsbrister och punktlighetsproblem i järnvägsstråken Stockholm–Malmö och Stockholm–Göteborg som behöver åtgärdas. Utbyggnad av höghastighetsjärnväg i dessa relationer har studerats, liksom utbyggnad av Södra stambanan och Västra stambanan. Alla aspekter har inte kunnat belysas inom kapacitetsutredningen. Samhällsekonomiska analyser visar att beräkningsbara nyttor i ett alternativ är i samma storleksordning som kostnaderna och övriga alternativ är nyttorna lägre än kostnaderna.

Anläggningskostnaderna för höghastighetsjärnväg Stockholm–Malmö och Stockholm–Göteborg bedöms ligga i intervallet 110–135 miljarder kronor. Därutöver behövs investeringar för en satsning på långväga persontransporter på cirka 100–150 miljarder kronor.



Rekommendationer:

- Utveckla järnvägsstråk som har förutsättningar att attrahera kommersiellt lönsam trafik mellan storstäderna och större orter på sträckor där det är möjligt att nå restider på högst tre till fyra timmar.
- Flygets roll bör säkerställas för reserelationer mellan storstäderna och större orter där det *inte* är möjligt att få restider på högst tre till fyra timmar med tåg, buss eller bil.
- Säkerställ väl fungerande anslutningar till viktiga flygplatser för såväl nationell som internationell trafik. Det viktigaste navet för flygtrafiken i Sverige är Arlanda. Även andra större flygplatser i Sverige och våra grannländer bör fylla en viktig funktion för det långväga resandet.
- Prioritera viktiga stråk för resor på väg (med bil och buss) och genomför åtgärder främst för att skapa rimliga restider och tillgång till bra bytespunkter.
- För övriga delar av transportsystemet bör det kommande beslutet om TEN-T-nätet vara vägledande.
- Banorna Ostlänken och Göteborg–Borås är väl utredda och bör byggas för att tillgodose angelägna kapacitetsbehov. Dessa banor kan på sikt bli en del i ett eventuellt framtida höghastighetsjärnvägsnät, och de bör därför förberedas för detta. Ostlänkens anslutning till Stockholm behöver utredas vidare.
- Övriga delar av ett sammanhängande höghastighetsnät Stockholm–Göteborg och Stockholm–Malmö bör utredas ytterligare, med början i Skåne.

Regionalt resande utanför storstäderna ska också utvecklas

Trafikökningen utanför storstadsregionerna sker i långsammare takt, vilket innebär betydligt mindre kapacitetsproblem. Även i mellanstora städer bör satsningar göras för att utveckla den regionala och lokala kollektivtrafiken samt för att ta till vara potentialen för ökad gång- och cykeltrafik. Personbilen kommer att fortsätta att vara det dominerande transportmedlet när det gäller regionalt resande utanför storstadsregionerna och regioncentrum. En satsning på regionalt resande utanför storstadsregionerna bedöms innebära investeringar på cirka 100–150 miljarder kronor.

Rekommendationer:

- Prioritera effektiva trimningsåtgärder av transportinfrastrukturen i större tätorter och starka stråk för att möjliggöra utveckling av lokal och regional kollektivtrafik.
- Infrastruktur för cykling och gång bör få ökad prioritet i planeringen av transportinfrastrukturen.
- Prioritera trimningsåtgärder i vägsystemet, anpassning av underhållsinsatser vid speciellt högbelastade tider samt flygutbud till viktiga destinationer för att tillgodose besöksnäringens behov.
- Utveckling av vägnät på sträckor där busstrafik är en effektivare trafiklösning än tåg bör prioriteras.

Klimatmålen och kraven på transportsystemet

Klimatmålen innebär mycket stora utmaningar för transportsystemet. För att nå målen krävs teknisk utveckling av fordon och drivmedel samt en utveckling mot ett mer transportsnålt samhälle.

För detta krävs en bebyggelse- och markanvändningsplanering som medför en minskad efterfrågan av transporter. Det behövs styrmedel som påverkar såväl den tekniska utvecklingen som efterfrågan och val

av transportmedel i önskad riktning. Dessutom behövs anpassning av transportinfrastrukturen som gör dessa förändringar möjliga utan att försämra tillgängligheten.

Det transportsnåla samhället innebär enligt Trafikverkets tolkning av klimatmålen en minskad biltrafik samtidigt som kollektivtrafiken, och resandet till fots och med cykel fördubblas till 2030. För godstransporterna innebär det samtidigt att de effektiviseras genom utveckling av logistik samt att ökningen av godstransporterna tas om hand inom järnvägen och sjöfarten. Det ställer krav på ökad kapacitet på järnväg för att ta emot resenärer från bil och flyg samt gods från lastbilstransporter. Även hamnar inklusive järnvägsnät för gods till och från dessa kan behöva förstärkas.

Åtgärderna i transportsystemet sammanfaller delvis med vad som nämns i övriga utvecklingsstrategier, men inriktningen mot det transportsnåla samhället kräver också andra prioriteringar. Det behövs också kraftfulla satsningar på kollektivtrafik i städerna utanför storstadsområdena. Godstransporternas nödvändiga anpassning till klimatmålen kan påverka svenskt näringsliv genom ökade transportkostnader.

Någon uppskattning av totalkostnaden för klimatanpassning fram till 2050 har inte gjorts.

Rekommendationer:

- Inrikta planeringen av transportsystem mot en ökad samordning med bebyggelseplaneringen i riktning mot det transportsnåla samhället samt utifrån ökade andelar gång, cykel och kollektivtrafik.
- Använd styrmedel för ökad energieffektivitet och för ökad konkurrenskraft hos klimateffektiva transportsätt.
- Genomför en kraftfull satsning på att öka kapacitet i järnvägsnätet samt på åtgärder som möjliggör längre, tyngre, bredare godståg med minskade transporttider och genom även åtgärder som möjliggör större andel transporter med sjöfart.
- Peka ut lämpligt vägnät för längre och tyngre lastbilstransporter. Utred möjligheterna till elektrifiering av vägnät.
- Genomför insatser för ökad effektiv samordning av varustransporter i städerna med på sikt elektrifierade fordon.
- Satsa på kraftig utbyggnad av kollektivtrafik i och mellan städerna utifrån en kostnadseffektiv mix av buss, BRT och spårburen trafik. Använd vägnätets frigjorda kapacitet genom minskad biltrafik och minskade parkeringsbehov.
- Åtgärder för mer konkurrenskraftig sjöfart exempelvis muddring för möjlighet att ta in större båtar i hamnarna.



Höghastighetsbanor samt förbindelse Helsingborg–Helsingör

Regeringen gav Trafikverket i uppdrag att även belysa frågan om höghastighetsbanor utifrån den tidigare utredningen Höghastighetsbanor – ett samhällsbygge. Under uppdragets gång kom ett kompletterande uppdrag om att ta hänsyn till en promemoria om behov och förutsättningar för en fast förbindelse Helsingborg–Helsingör. I detta avsnitt presenterar vi kortfattat resultatet av dessa två delar av utredningen.

Höghastighetsbanor

Nya järnvägar mellan storstadsområdena anpassade för höga hastigheter förväntas ge förutsättningar för större arbetsmarknadsregioner, minska efterfrågan på flygresor mellan storstäderna och även minska efterfrågan på bilresor i de aktuella stråken. Separata höghastighetsbanor i form av Götalandsbanan och Europabanan medför kortare restider med tåg mellan Sveriges tre största städer. Detta möjliggör också arbetspendling i bland annat stråket Linköping–Norrköping–Jönköping–Borås. Det avlastar dessutom Södra stambanan och Västra stambanan, vilket ökar kapaciteten för gods- och regionaltrafik på dessa banor.

Ett alternativ till separata höghastighetsbanor är upprustning av de befintliga stambanorna för att möjliggöra restider ner mot 3 timmar mellan Stockholm och Malmö och ner mot 2 timmar och 30 minuter mellan Stockholm och Göteborg.

Det senare alternativet medför dock inte ökad kapacitet för godstrafiken. Snarare kan det skapa vissa kapacitetsproblem eftersom det innebär ännu större hastighetsskillnader än vad som är fallet i dag. Det innebär sannolikt också förhållandevis stora störningar för befintlig trafik under byggskedet.

Trafikverket har gjort prognoser och samhällsekonomiska analyser för tre olika scenarier för Götalandsbanan och Europabanan och ett scenario för en utbyggnad av Västra stambanan och Södra stambanan. Ett av scenarierna för Götalandsbanan och Europabanan ansluter till det upplägg som låg till grund för analyserna i utredningen av höghastighetsbanor (SOU 2009:74). De andra två scenarierna representerar andra strategier för bland annat hastigheter och uppehållsbilder. De olika scenarierna innefattar olika trafikeringar och därmed förknippade krav på infrastrukturen.

Prognoserna visar att det uppstår förväntade effekter i form av ökad långväga pendling och överflyttning från flyg och bil för långväga resor. Effekterna genererar stor samhällsekonomisk nytta.

Trafikverkets analys visar att för ett av scenarierna är de beräkningsbara nyttorna i samma storleksordning som anläggningskostnaderna. För övriga scenarier inklusive det som redovisades i SOU 2009:74 är nyttan lägre än kostnaderna. Analysresultaten avviker därmed från de som redovisades i SOU 2009:74, där banorna bedömdes vara svagt samhällsekonomiskt lönsamma.

Vissa av höghastighetsbanornas delsträckor är väl utredda och är angelägna även på andra sätt än som höghastighetsbanor. Ostlänken mellan Järna och Linköping ingår i både höghastighetsalternativen och stambanealternativet. Projektet avlastar den ansträngda Södra stambanan men innebär även regionförstoring i Mälardalen och Östergötland. Mölnlycke–Bollebygd mellan Göteborg och Borås har en stor potential för regionalt resande mellan Västsveriges två största städer, samtidigt som sträckan ansluter till Landvetter. Båda dessa sträckor har varit föremål för järnvägsutredningar. De är planerade standardmässigt så, att de utan stora merkostnader kan bli en del i framtida höghastighetsbanor.

Trafikverkets bedömning är att dessa två järnvägssträckningar har stor potential att minska nuvarande och framtida kapacitets- och effektivitetsproblem längs de aktuella stråken. Vi rekommenderar därför att planeringen för dessa sträckor bör fortsätta med sikte på byggstart före 2025.

Om dessa projekt genomförs kan man parallellt göra fördjupade utredningar kring stambanorna och ett höghastighetsystem. Speciellt bör förutsättningarna i Skåne mellan Hässleholm och Lund samt resterande sträckor mellan Göteborg och Borås studeras djupare.

Även i Norge och Storbritannien har det nyligen genomförts utredningar om höghastighetsbanor. Det kan konstateras att den norska utredningen uppvisar att utbyggnader är mycket olönsamma medan utbyggnaden i Storbritannien bedöms vara lönsam.

Fast förbindelse Helsingborg-Helsingör

Prognoser om trafikutvecklingen indikerar att behovet av kapacitet i transportsystemet i Öresundsområdet ökar på lång sikt. Framst förväntas godstransporter och det regionala resandet öka, men även långväga persontransporter kan komma att öka. Det finns flera aspekter på frågan om ytterligare en fast förbindelse mellan Sverige och Danmark som bör vägas samman. Det gäller till exempel ekonomiska förutsättningar, fysiska planeringsförutsättningar och samarbetet mellan berörda aktörer i Danmark och Sverige.

För att få full nytta av ytterligare en fast förbindelse behövs också väl fungerande landförbindelser i anslutningarna. I första hand behövs det i direkt anslutning till förbindelsen, men även längre ut i systemet. Detta har särskilt stor betydelse på den danska sidan.

I första hand bör möjligheterna att öka kapacitetsutnyttjandet på Öresundsbron utvecklas. Buller och annan miljöpåverkan från ökad trafik, främst godstrafik, kan dock begränsa möjligheterna att öka trafiken på anslutningarna till bron. Detta kan på sikt medföra krav på åtgärder.

Fortsatt fysisk planering förordas för att ge vägledning för den framtida utvecklingen av Skåne. Speciellt gäller det vilka andra investeringar som krävs, oavsett om förbindelsen förverkligas eller inte. Ett fortsatt samarbete med Danmark i frågan är mycket viktigt.



Sambandet mellan brister, rekommendationer och åtgärder

I tidigare avsnitt har vi presenterat vilka kapacitetsbrister som Trafikverket bedömer kan uppstå fram till 2025 samt våra bedömningar och rekommendationer utifrån de utmaningar som förutses på längre sikt.

De flesta av de kapacitetsbrister som har bedömts kunna uppstå fram till 2025 kommer sannolikt att förvärras fram till 2050 om inga åtgärder sätts in. Till 2050 bedömer vi att de allra största kapacitetsproblemen för persontrafiken kan komma att uppstå i storstadsområdena och för godstrafiken i järnvägssystemet i flera delar av landet.

Vi har formulerat åtgärds paket som ska möjliggöra en prioritering som kan möta de kortsiktiga kapacitetsbehoven fram till 2025 och som samtidigt ska ge en grund för att hantera de mer långsiktiga utmaningarna. Paketet är indelade i de långsiktiga utvecklingsperspektiven Transporter i storstadsområden, Godstransporter, Persontransporter exklusive storstad samt Klimat. Som en grund i samtliga paket ligger drift och underhåll samt trimningsåtgärder.

Innehållet och prioriteringen i paketet har därmed bristanalysen för 2025 som utgångspunkt, tillsammans med våra överväganden och rekommendationer med utblick mot 2050.

| Trafikverkets överväganden och rekommendationer med utblick mot 2050 | Trafikverkets förslag på utvecklingspaket till 2025 |
|--|--|
| Ökade godstransporter kräver ökad effektivitet | Godspaketet |
| Stora krav på transportsystemet i storstadsregionerna | Storstadspaketet (Stockholm, Göteborg, Malmö) |
| Långväga persontransporter för att hålla samman Sverige | Persontransportpaketet (långväga och regional persontrafik exklusive storstad) |
| Regionalt resande utanför storstäderna ska också utvecklas | |
| Klimatmålen och kraven på transportsystemet | Klimatpaketet |



Trafikverkets förslag på utvecklingspaket till 2025

Åtgärder av olika slag kan stödja och förstärka varandra. Störst effekt kan man därför nå genom att kombinera åtgärder i paket. Vi har därför valt att presentera utvecklingsmöjligheterna i form av paket: storstadspaket, godspaket, persontransportpaket och klimatpaket. Paketerna svarar mot olika brister fram till 2025 och mot utmaningar och potentialer som vi har identifierat fram till 2050. Inom varje paket är tanken att följa samma princip som i figuren på sidan 9, det vill säga åtgärder i steg 1–3 prioriteras högst, tillsammans med ett fåtal mycket angelägna steg 4-åtgärder. I nivå hög för respektive paket finns steg 4-åtgärder som ligger i nästa prioritetsnivå.

Paketens tillämpning

Inom varje paket har Trafikverket gjort en prioritering och lyft fram de insatser som bör genomföras vid lägre respektive högre ambitionsnivåer. Den så kallade nivå låg är en lägre investeringsnivå än i dag. Den motsvarar vad som behövs för en successiv anpassning av transportsystemet med smärre åtgärder efter hand som de mest akuta behoven uppstår. Högnivån motsvarar en mer kraftfull förstärkning av transportinfrastrukturen som kräver större investeringar och som svarar mot de största kapacitets- och effektivitetsbristerna. Dessa ligger i prioritetsordning i tre nivåer. Det går att kombinera genomförande av flera paket. Vissa åtgärder ingår i flera paket eftersom de bidrar till flera syften.

För flera investeringsobjekt saknas fysisk planering eller tillräckliga kalkylunderlag (investeringskalkyl och samhällsekonomisk kalkyl). Innan ett slutligt beslut om genomförande fattas bör därför Trafikverket ges möjlighet att utreda dessa objekt och ta fram ett genomarbetat underlag.

Godspaket

Möjligheter till effektiva och pålitliga logistiska flöden är en viktig förutsättning för näringslivetkonkurrenskraft. Utgångspunkten för godspaketet är att skapa förutsättningar för god funktion i hela systemet, såväl inom landet som i flöden till och från Sverige. Funktionen ställer också krav på investeringar på annat håll, till exempel i kommunala och privata anläggningar. Samtidigt är det nödvändigt att nationella och internationella regelverk stödjer utvecklingen mot ett mer hållbart system.

Utvecklingsnivå låg

Utgångspunkten i utvecklingsnivå låg är att avhjälpa de allra tydligaste större bristerna i systemet för att säkerställa ett fungerande transportsystem. Behovet är störst på järnväg eftersom den är extra känslig för störningar vid ett högt kapacitetsutnyttjande, där underhåll och reinvestering är centrala åtgärder. Kapacitetsbrister på väg leder till att funktionen försämras men inte upphör. Även med utvecklingsnivå låg är det dock viktigt att upprätthålla bärigheten på vägarna och att se till att standarden på utpekade stråk och till utpekade noder inte försämras. Ett flertal farledsåtgärder föreslås också. Gruvnäringens behov i närtid tillgodoses.

Utvecklingsnivå hög

Utöver de satsningar som görs i utvecklingsnivå låg kan viktiga satsningar genomföras för att utveckla standarden i den delen av infrastrukturen som är viktigast för godstransporter. Ett prioriterat godsnät med högre kapacitet och med tillhörande noder och hamnar ger svenskt näringsliv möjligheter att stärka sin konkurrenskraft. Godskörfält på vägarna ger förutsättningar för en effektiv hantering av godsflöden i närheten av och inom storstäderna. Funktionen i det utpekade vägnätet förbättras till exempel genom uppvärmda körfält, vilket gynnar framkomligheten för alla trafikanter.

Prio 1. Satsningarna utvecklar järnvägens potential att kunna ta emot ytterligare godstransporter genom ett antal åtgärder. Sjöfartens möjligheter att kunna ta in större fartyg till kaj i flera hamnar tillgodoses. Teknikutveckling av lastbilar ger förutsättningar för en ökad lastvolym per ekipage och lägre energiförbrukning per transporterad godsmängd.

Prio 2. Föreslagna investeringar i prio 2 stärker i synnerhet järnvägsfunktionen ytterligare. De tar sikte dels på basindustriernas behov, dels på behoven hos den övriga godstrafiken i södra Sverige.

Prio 3. Flera investeringar som föreslås i prio 3 är av omfattande karaktär. Dessa har potential att i grunden påverka hur godstransporterna sker och vilka konsekvenser dessa har för näringslivets struktur och konkurrenskraft, samt effekterna av transporter ur ett hållbarhetsperspektiv. En stor men potentiellt mycket betydelsefull investering är elektrifiering av godsnetet på väg. En sådan måste givetvis föregås av tester för att säkerställa funktion och lönsamhet.

Storstadspaket

Kapacitetssituationen i storstäderna bedöms bli speciellt problematisk. Därför har Trafikverket tagit fram separata storstadspaket för de tre storstadsregionerna. För att paketen ska bli effektiva är de sammansatta av samverkande åtgärder. De styrmedel som ingår i utvecklingsnivå låg bedöms vara nödvändiga för att på kort sikt motverka flera av de allvarligaste kapacitetsproblemen. Flera av åtgärderna kräver mer samordning eller inslag av skatter och avgifter för att de ska leda till ett effektivare utnyttjande av systemet. Styrmedel kommer att vara en viktig del i lösningarna även på längre sikt, men det kommer också att krävas större investeringsåtgärder. Genom en utvecklad samhällsplanering kan man skapa förutsättningar för ett effektivare resande med kollektivtrafik med hög kapacitet.



Paket Stockholm

I Stockholmsområdet krävs dels snabba åtgärder som kan ge effekt under de kommande tio åren, dels åtgärder för att förhindra att eftersläpningen i infrastrukturens utveckling fortsätter. Paketet omfattar åtgärder i steg 1 till 4 för Stockholm och kringliggande större städer i Mälardalen samt Norrköping och Linköping.

Utvecklingsnivå låg

Utvecklingsnivå låg omfattar åtgärder som ska leda till effektivare utnyttjande av infrastrukturen som bland annat åtgärder på Mäljarbanan, trimningar av det övergripande vägnätet och utvecklade styrmedel. Genom underhålls- och driftåtgärder tillvaratas redan gjorda investeringar och antalet trafikstörande fel kan långsiktigt minska. Tågtrafiken kan utökas och restiden minska genom att tågens körtider jämnas ut, till exempel Stockholm–Västerås och Linköping-Norrköping. Kollektivtrafiksatsningar inriktas på att skapa en rimlig framkomlighet för busstrafiken och vissa satsningar på snabbusslinjer (BRT). Tillgängligheten för cykel kan öka genom en relativt stor utbyggnad av regionalt sammanhängande cykelvägar. Utvecklingsnivå låg innehåller också åtgärder för att öka andelen kollektiva resor till Arlanda och därmed undvika begränsningar i flygtrafiken.

Utvecklingsnivå hög

Prio 1. Åtgärderna ger en möjlighet att klara den förväntade resandeökningen med kollektivtrafik inom Stockholms län och mellan länen i Mälardalen. Tågtrafiken mellan Norrköping och Linköping kan anpassas efter olika önskemål med olika uppehållsbild, och restiden kan minska avsevärt. Kommunerna Nacka och Värmdö får effektiv kollektivtrafik genom en ny tunnelbaneförbindelse som ökar tillgängligheten till Stockholm samt bland annat arbetsplatstäta områden i Solna och Sundbyberg. Om försöket med pendelbåtar slår väl ut kan de utvecklas och ge ökad tillgänglighet för resenärer som har resvägar tvärs över Stockholms fjärdar.

Prio 2. Åtgärderna fullföljer satsningen på kollektivtrafik med hög kapacitet som bedöms kunna få en viktig roll för regionens trafikförsörjning. Det omfattar bland annat utökad spårtrafik mot nordost för kommunerna Täby, Vallentuna och Österåker. Därigenom minskar också trycket på vägtrafiken. Genom att hela Ostlänken byggs ut kortas restiderna från Stockholmsområdet och Linköping/Norrköping till Nyköping och Skavsta, samtidigt som Östergötland knyts tätare till den gemensamma funktionella arbetsmarknaden i östra Mellansverige. Kompletteringar av vissa vägar som gränsar till Förbifart Stockholm kommer att minska köbildningen i trafiklederna på övergripande vägar i ytterområdena. Ökad kapacitet på Arlandabanan öppnar för att göra flygplatsen och dess arbetsplatser än mer regionalt tillgängliga.

Prio 3. Åtgärderna ger ny infrastruktur som kan ta hand om flödena i vägnätet och skapa förutsättningar att minska de omfattande och svårhanterade köerna på Södra länken och Värmdöleden (väg 222). Det som skapar denna möjlighet är en östlig förbindelse i vägnätet tillsammans med förstärkningar norrut och österut samt utvecklade styrmedel. Tågtrafiken mellan Stockholm och Uppsala förstärks ytterligare genom fler avgångar, kortare restider och fler tillgängliga stationer. Det leder till en tätare knuten arbetsmarknad.

Paket Göteborg

Paketet omfattar ett geografiskt område inom cirka 10 mils radie runt Göteborg. Det innefattar en halvcirkel begränsad av Uddevalla, Borås och Varberg.

Införandet av trängselskatt i kombination med satsningen på kollektivtrafik i Göteborg innebär att efterfrågan på möjligheter att pendla med tåg kommer att öka. I dag konkurrerar pendeltågen om den begränsade spårkapaciteten in mot Göteborg med bland annat godstågen till Göteborgs hamn. För att de spårburna person- och godstransporterna in mot Göteborg ska kunna utvecklas krävs både mindre trimningsåtgärder i järnvägssystemet inom de närmaste åren och större spårutbyggnader på lite längre sikt. Åtgärder behöver också genomföras på det övergripande vägsystemet i Göteborg. Framför allt infartslederna och vissa trafikplatser är hårt belastade. På kort sikt behövs trimningsåtgärder och satsningar på kollektivtrafiken. På lite längre sikt behövs även större ombyggnader för att uppnå en omfördelning från de centrala delarna ut mot kringfarterna, framför allt av tunga transporter.

Utvecklingsnivå låg

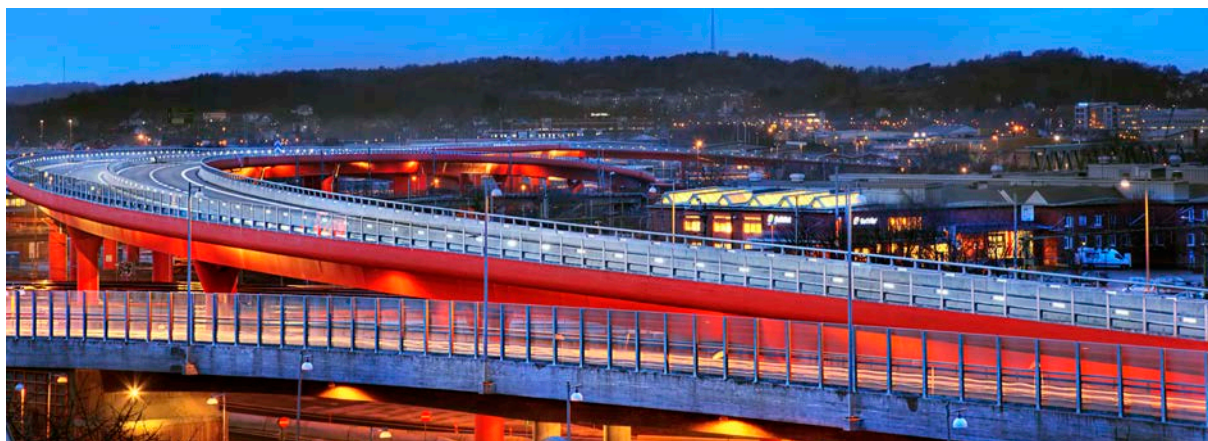
Utvecklingsnivå låg omfattar åtgärder som möjliggör att de belastade spåren på Västra stambanan och Väst kustbanan in mot Göteborg utnyttjas effektivare genom utjämnade körtider. Det medför att trafiken kan utökas så att fler tåg gör uppehåll på de större stationerna. Utjämnade körtider krävs också för att kunna köra den nya pendeltågstrafiken Älvängen–Göteborg i kombination med annan tågtrafik. Det akuta behovet av uppställningsspår i Göteborgsområdet tillgodoses också i denna nivå. Trimningsåtgärderna på vägsidan är inriktade på att förbättra framkomligheten på de belastade infartslederna in mot Göteborg på relativt kort sikt.

Utvecklingsnivå hög

Prio 1. Nivån innebär bland annat att kollektivtrafikförsörjningen förbättras avsevärt mellan regionens två största städer, Borås och Göteborg, och till Landvetters flygplats. Regional- och pendeltågen får genom förlängda plattformar möjlighet att utöka antalet sittplatser. Denna nivå innebär också en satsning på en av Göteborgs kringfarter, E6.20 Söder-västerleden etapp 2. Åtgärder på denna behövs, eftersom trafikbelastningen på Göteborgs kringfarter sannolikt kommer att öka då trängselskatten införs. För att öka kapaciteten i kollektivtrafiken krävs även att de mest angelägna spårvägsutbyggnaderna genomförs.

Prio 2. Nivån innebär bland annat fortsatt utbyggnad av kapaciteten på Västra stambanan närmast Göteborg samt utbyggnad av dubbelspår hela sträckan Göteborg–Landvetter–Bollebygd. Det medför att tågtrafiken kan utökas ytterligare.

Prio 3. Denna nivå innebär bland annat att dubbelspårutbyggnaden Göteborg–Borås slutförs. Det skapar förutsättningar för en kraftfull utveckling av regionaltågstrafiken, vilket medför betydande restidsminskning.





Paket Malmö

Den starka befolkningstillväxten i Öresundsregionen och utbyggnaden av regional tågtrafik medför att kapaciteten inte räcker för att tillgodose efterfrågan. Även på vägnätet förväntas trängselproblemen öka. En särskild utmaning är att samtidigt klara framkomligheten för den omfattande transittrafiken, på både väg och järnväg. Paketet omfattar Skåne län.

Utvecklingsnivå låg

Utvecklingsnivå låg innehåller främst åtgärder för att trimma och använda befintlig infrastruktur mer effektivt. Således ingår effektivare utnyttjande på de hårt belastade järnvägssträckorna Hässleholm–Lund och Helsingborg–Lund genom utjämnade körtider. Det medför möjlighet att utöka trafiken så att fler tåg gör uppehåll vid de större stationerna. Paketet innehåller också mindre åtgärder för att den genomgående godstrafiken längs Västkustbanan ska kunna köra med full tåglängd och gå den kortaste vägen via Åstorp–Teckomatorp. Det ingår också några mindre åtgärder för effektivare lokal och regional persontrafik på järnväg. På vägnätet ingår åtgärder för att förbättra framkomligheten genom åtgärder i trafikplatser och andra korsningar, särskilt inriktade på busstrafikens framkomlighet. Trängselskatt föreslås utredas i Malmö.

Utvecklingsnivå hög

Prio 1. Åtgärderna på nivån prio 1 leder till att tågtrafiken får bättre robusthet på de mest belastade järnvägssträckorna. En viss utökning kan också ske. Åtgärder på E6 för att klara den genomgående godstrafiken ingår.

Prio 2. Åtgärderna på nivån prio 2 stärker de tyngsta järnvägstråken, och den regionala tågtrafiken kan utökas till bland annat Lomma och Svalöv. Paketet innehåller åtgärder för att öka kapaciteten på Södra stambanan och Västkustbanan, vilket gynnar utvecklingen av både lokal och långväga trafik. Dessutom ingår den tredje och sista etappen för att få ett funktionellt godsstråk genom Skåne.

Prio 3. Åtgärderna på nivån prio 3 innehåller ökad kapacitet över Öresund, då Öresundsbron inte klarar den förväntade trafikökningen. En ny fast förbindelse stärker integrationen i Öresundsregionen och avlastar transportsystemet i Malmöområdet. En ny järnväg Malmö–Staffanstorps–Sjöbo–Tomelilla–Simrishamn (Simrishamnsbanan) medför kraftigt minskade restider för många pendlare.

Persontransportpaket

Persontransportpaketet omfattar långväga och regional persontrafik exklusive storstad. Det krävs åtgärder för att upprätthålla och förbättra kvaliteten för långväga och regionala persontransporter. Det gäller såväl för att knyta ihop de tre storstadsregionerna som för att ge goda förutsättningar för regional utveckling utanför dessa. Järnvägssatsningarna är inriktade på de stråk som har högt resandeunderlag. Höghastighetsbanor finns inte med, men Ostlänken och Göteborg–Borås kan komma att ingå i en framtida höghastighetsbana. För det långväga resandet är det viktigast att säkerställa ett rimligt utbud, god kapacitet och rimliga restider för affärsresor och turistresor. För det regionala resandet är åtgärderna inriktade på effektiv och attraktiv arbetspendling.

Utvecklingsnivå låg

I denna nivå finns några åtgärder för att öka marknadsandelen för långväga busstrafik efter ostkusten i Småland. Sträckan Norrköping–Linköping behöver åtgärdas snabbt, eftersom den utgör en flaskhals för såväl regional som nationell spårtrafik. I övrigt behövs åtgärder på stråk med omfattande trafik för resor till besöksnäringens större destinationer.

Utvecklingsnivå hög

Prio 1. Med denna nivå kan kapaciteten förbättras så att tågrestiderna kan komma tillbaka till de restider som fanns kring år 2000. Det innebär cirka 3 timmar och 10 minuter Stockholm–Sundsvall, cirka 2 timmar och 20 minuter Stockholm–Karlstad och ner mot fyra timmar på sträckan Stockholm–Malmö. Utöver detta föreslås vissa hastighetshöjande åtgärder. Kollektivtrafikförsörjningen mellan Göteborg och Borås och till Landvetters flygplats förbättras avsevärt. Kapacitetsförstärkning på sträckan Falun–Borlänge–Uppsala.

Prio 2. I denna nivå ingår hela Ostlänken, som innebär en väsentlig förbättring för pendlare Nyköping–Stockholm och för resande till Skavsta flygplats. Det innebär också att Norrköping–Linköpingsregionen knyts väsentligt närmare den växande arbetsmarknadsregionen i Stockholm. Dessutom färdigställs sträckan Göteborg–Borås.



Klimatpaketet

Teknikutveckling, styrmedel och fysisk planering mot ett mer transportsnålt samhälle är avgörande för om transportsektorn kan nå klimatmålen. Därför har ett klimatscenario tagits fram som innehåller en målbild där klimatmålen nås. Klimatscenariot omfattar också vilka åtgärder och styrmedel som krävs för att nå denna målbild. Övergripande handlar det om ett avgörande vägval i svensk klimat- och transportpolitik. Nedan redovisas ett mer specifikt klimatpaket med infrastrukturåtgärder och vissa styrmedel som bidrar till klimatscenariot. Observera dock att dessa åtgärder ensamma är långt ifrån tillräckliga för att nå klimatmålen, det behöver kompletteras med de ytterligare åtgärder och styrmedel som föreslås i klimatscenariot. Generellt kan sägas att delar av de utvecklingspaket som beskrivits tidigare avseende storstäder, gods- och persontransporter stödjer en utveckling mot begränsad klimatpåverkan. Istället för att räkna upp alla dessa åtgärder igen beskriver vi skillnaderna jämfört med dessa paket. En utveckling enligt klimatscenariot kommer kräva en omprövning av väginvesteringar samtidigt som behovet av åtgärder för att öka kapaciteten i kollektivtrafiken och godstransporter på järnväg och i sjöfart kommer att öka. Det innebär att klimatpaketet har högre kostnader än övriga paket. Fokuseringen på kollektivtrafik gör också att fler av de insatser som föreslås ligger inom kommuners och regioners ansvarsområden. Satsningen på kollektivtrafik, gång, cykel och samordnade godstransporter i staden förutsätter därför en ökad statlig medfinansiering.

Utvecklingsnivå låg

Denna nivå innefattar huvuddelen av åtgärderna i motsvarande nivå för storstadsområdena, persontransporterna och godstransporterna. Satsningar på kollektivtrafik behövs även i och kring tätorter utanför storstäderna. Ytterligare fokus läggs på kollektivtrafik, framförallt buss och BRT samt gång- och cykelvägnet. Trängselskatter i storstäderna, körfält som lyfts från bil till kollektivtrafik, minskat antal parkeringsplatser och högre avgifter används som styrmedel. Ytterligare fokus läggs på styrmedel och åtgärder för att öka attraktiviteten hos godstransporter inom sjöfarten. Citylogistiken utvecklas genom transportsnåla omlastningspunkter, samordning av varudistributionen och styrning av trafiken.

Utvecklingsnivå hög

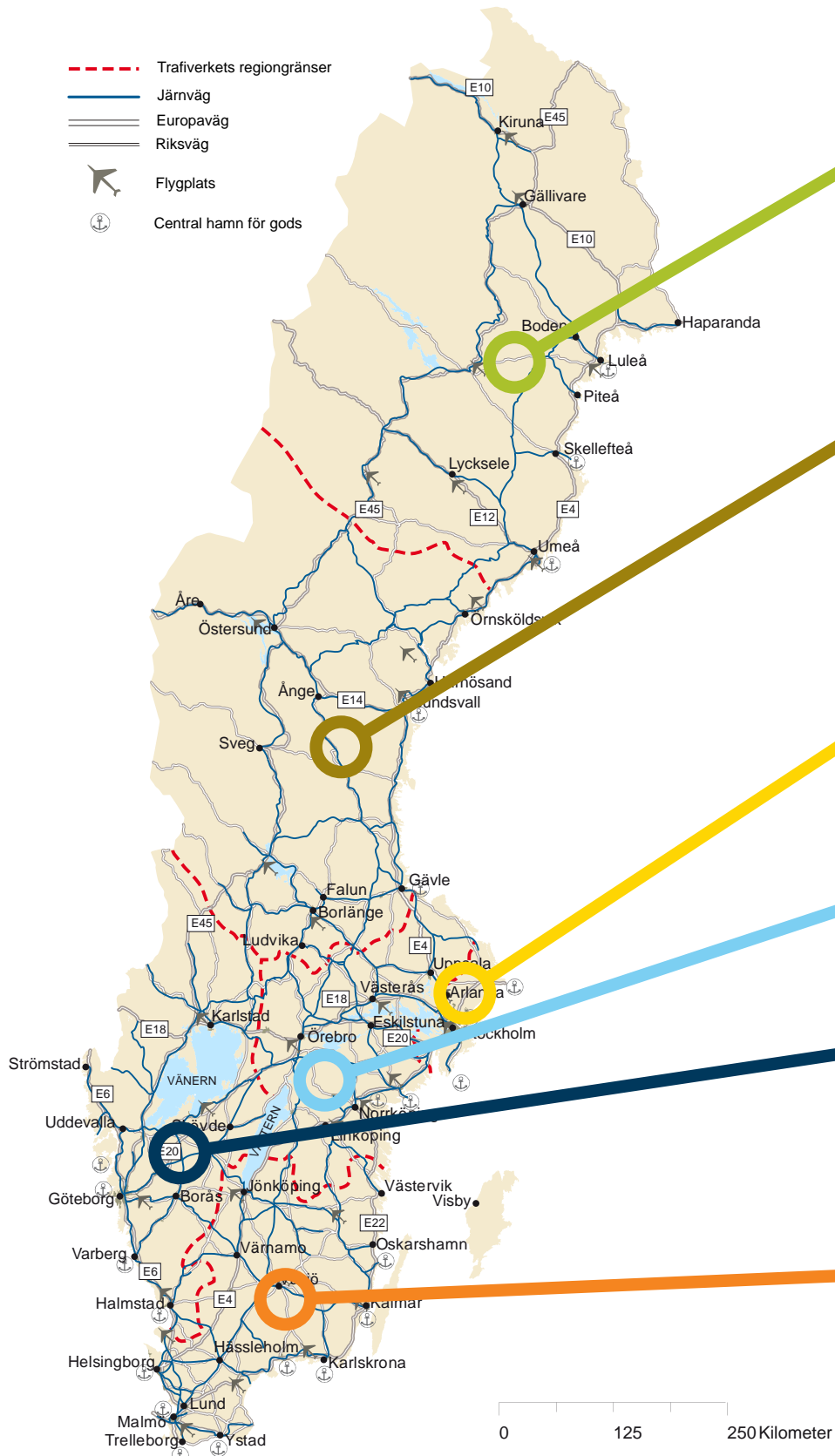
Prio 1. På denna nivå beskrivs ytterligare utbyggnad av elektrifierade BRT-system i kombination med lokalbussar för att få god täckning. Medel för utökad vägkapacitet satsas istället på kollektivtrafik, gång och cykel samt för godstransporter på järnväg. På denna nivå bör också klimatpaketet kombineras med paket inom samhällsbyggnad för att förtäta och bygga om områden i städerna så de blir mer transportsnåla. Kraftfulla åtgärder behövs för att öka kapaciteten och tillåta längre, tyngre, bredare godstransporter på järnväg med minskade transporttider. För att frigöra ytterligare kapacitet på järnväg behövs åtgärder som främjar godstransporter med sjöfart. Satsningarna i godstransportpaketet behöver då kompletteras. De samordnade godstransporterna i städerna stärks och elektrifieras på denna nivå.

Prio 2. På denna nivå kan spårväg övervägas som alternativ till elektrifierad BRT i särskilt kapacitetskrävande sträckningar. Jämfört med övriga paket kan nya vägförbindelser prioriteras bort samtidigt som nya tågförbindelser till flygplatser blir lägre prioriterade än i övriga paket när flygtrafiken inte antas öka. Ytterligare investeringsutrymme ger också utrymme för ytterligare kapacitetsutbyggnader av järnvägen med fokus på storstäder och långväga godstrafik.

Prio 3. På denna nivå kan tunnelbana övervägas som alternativ till elektrifierad BRT och spårväg i särskilt kapacitetskrävande sträckningar. Inte heller på denna nivå återfinns nybyggnation av vägar. Ytterligare investeringsutrymme används istället för förstärkning av kollektivtrafiken samt godstransporter på järnväg och sjöfart. En elektrifiering av vägnätet inleds också på denna nivå.

Åtgärdsförslagen till 2025 fördelade per region

De åtgärder i de olika utvecklingspaketen som har en geografisk tillhörighet visas på kartan nedan. Detta oavsett vilket paket de ingår i. Regionindelningen utgår från Trafikverkets regioner. Åtgärderna är exempel och är framför allt de som ingår i utvecklingsnivå låg samt prio 1 i utvecklingsnivå hög. I samtliga regioner ingår åtgärder för drift, underhåll och reinvestering för väg och järnväg.



Region Nord

- Effektivare järnvägstrafik på Stambanan genom övre Norrland och Botniabanan genom mer enkelriktning av godstrafiken så banorna fungerar mer som ett dubbelspår
- Utred möjligheten att använda Inlandsbanan för omledning
- Tillåta längre och tyngre fordon i vissa relationer, ett exempel på detta är ETT- projektet
- Värme i ett körfält vid stigning på det strategiska godsnätet
- Bärighet och erforderlig breddning på det för näringslivet prioriterade vägnätet inklusive väg mellan Pajala och Svappavaara
- Ökad kapacitet i form av förlängda mötesstationer och nya mötesspår på Malmbanan
- Ökad kapacitet Umeå-Boden
- Breddning och ökad standard på delar av E10

Region Mitt

- Effektivare järnvägsdrift på Godsstråket genom Bergslagen och Bergslagsbanan genom mer enkelriktning av godstrafiken så banorna fungerar mer som ett dubbelspår
- Spårbyte och ökad axellast på sträckan Nyland-Långsele möjliggör omledning av gods från Botniabanan
- Generella åtgärder på de starka stråken för turistdestinationer
- Bärighets- och kapacitetsåtgärder på järnväg för gruvnäringen
- Elektrifiering av spår till Gävle hamn för att möta industrins ökade transportbehov
- Gävle-Falun/Fagersta-Frövi, ökad kapacitet
- Ostkustbanan Gävle-Sundsvall, första dubbelspårsetapp
- Åtgärder för ny kapacitet på Dalabanan

Region Stockholm

- Utvecklad trängselskatt (indexuppräknings och på Essingeleden)
- Effektivare storstadslogistik, åtgärdssatsningar för varuförsörjning och distributionstrafik
- Utbyggnad av cykelstråk för ett sammanhållande nät
- Trimningsåtgärder väg och järnväg, till exempel infartsleder, trafikplatser, rampstyrning, plattformar
- Riktade satsningar på kapacitetsstark kollektivtrafik, till exempel BRT och tunnelbana (Nacka) samt utbyggnad av infartsparkeringar
- Insatser för att få full effekt av Citybanan
- Åtgärder för att förbereda vägsystemet för Förbifart Stockholm
- Kapacitetshöjande åtgärder i farleden Landsort-Södertälje
- Säkra Arlandas kapacitet med hänsyn till utsläppstaket
- Effektivisering av omloppsnära uppställning och kapacitet för depåanslutningar
- Mälarbanan, två nya spår Tomtebodavägen-Barkarby (Citybaneavtalet)

Region Öst

- Utjämnade hastigheter Norrköping-Linköping-Mjölby
- Mindre åtgärder i farleden vid Hargshamn för effektivare malmtransporter
- Bärighets- och kapacitetsåtgärder på järnväg för gruvnäringen, bland annat Rekarne-Eskilstuna-Flen
- Utbyggnad av kapacitet på järnvägen mellan Hallsberg och Laxå
- Hallsberg-Degerön ytterligare etapp för dubbelspår
- Ostlänken Etapp 1 Linköping-Norrköping för att förbättra kapacitet och transportkvalitet
- Farledsåtgärder Klintehamn och Oxelösund

Region Väst

- Utjämnade hastigheter Alingsås/Älvängen/Kungsbacka-Göteborg
- Förlängning av plattforms- och uppställningsspår
- Trimning och förbättring av till exempel vägar, ramper, busskörfält, reversibla körfält, ytterligare körfält
- Åtgärder på rangerbangården i Sävenäs som nått sin tekniska livslängd
- Nytt dubbelspår Mölnlycke-Landvetter-Bollebygd
- Olskroken, planskild spårkorsning (förberedelse för Västlänken)
- Etapp 2 kapacitetsåtgärder Skövde-Göteborg
- Farledsåtgärder Trollhätte kanal, Uddevalla och Luröleden
- Ökad kapacitet Laxå-Arvika
- E6.20 Söder-Västerleden etapp 2

Region Syd

- Bättre användning av järnvägskapacitet Hässleholm/Helsingborg-Lund-Malmö
- Tillägg av additionskörfält mellan trafikplatser, Jönköping och Lund och ytterligare körfält på E6 Alnarp-Löddeköpinge
- Trimning och förbättring av till exempel vägar, ramper och busskörfält i Malmö, Lund och Helsingborg
- Samtidig infart och hastighetsanpassning, sträckan Sandhem-Nässjö
- Kraftförsörjningsåtgärder för ökad trafik på Trelleborgsbanan
- Skånebanan anpassning till 160 km/tim
- Utredning av trängselavgift för Malmö stad
- Sydostlänken, upprustning och ny bana Älmhult-Olofström-Karlshamn
- Utbyggnad till fyra spår Flackarp-Lund C
- Farledsåtgärder Trelleborg, Kalmar, Karlskrona
- Godsstråket genom Skåne, ökad kapacitet Åstorp-Teckomatorp och Kävlinge-Arlöv

Finansiering

Finansiering av föreslagna utökade åtgärder 2012-2021

I rapporten redovisas förslag till utökade åtgärder inom gällande planperiod. Tillkommande kostnader för utökningarna samt förslag till finansiering av dessa redovisas nedan.

| Åtgärds-kostnader 2012-2021 | |
|--|---------------|
| miljoner kronor | |
| Behov av ramökningar | |
| Föreslagen ramökning järnväg | |
| Drift och underhåll inkl reinvestering | 23 300 |
| Trimning | 2 000 |
| Investering | 12 725 |
| S:a föreslagen ramökning | 38 025 |
| Föreslagen ramökning väg | |
| Drift och underhåll samt bärighetsåtgärder | 12 767 |
| Trimning | 3 100 |
| S:a föreslagen ramökning | 15 867 |
| Summa behov ramökning | 53 892 |
| Finansiering | |
| Höjd banavgift omfördelas till Drift och underhåll | |
| Drift och underhåll inkl reinvestering | 7 950 |
| Investering | -7 950 |
| Nettoeffekt banavgiftshöjning | 0 |
| att finansiera genom Trafikverkets effektivisering | 10 950 |
| Återstår att finansiera med tillskott av anslag eller lån | 42 942 |

Tabell 4: Åtgärds-kostnader 2012-2021.

Förslag till finansieringsformer i ett långsiktigt perspektiv

Finansieringssätten bör väljas och formas så att de stödjer ett trafikslagsövergripande synsätt, ändamålsenliga åtgärdsval och ett effektivt genomförande av beslutade åtgärder. Följande riktlinjer föreslås:

Förvaltning (drift, underhåll, reinvestering och trimning) finansieras genom statliga anslag och brukaravgifter med en långsiktig inriktning mot en ökande andel brukarfinansiering.

Investeringar finansieras med statliga anslag kompletterat med kommunal och privat medfinansiering. Startade investeringsprojekt ska ha en säkrad totalfinansiering så att genomförandet kan ske på ett effektivt sätt.

Medfinansiering från den kommunala sektorn är främst aktuell inom områden där de statliga och kommunala intressena berör och griper in i varandra som det beskrivits i utredningsrapporten "Medfinansiering av transportinfrastruktur" (SOU 2011:49). Naturligen avser huvuddelen av den kommunala medfinansieringen storstadsområdena och de större städerna.

Medfinansiering från näringslivet är främst aktuell då företag har särskilda funktionskrav som är dimensionerande för transportinfrastrukturen och vid etablering av anslutningar till statens infrastruktur (terminaler, hamnar, industrispår med mera). Investeringsåtgärder som syftar till att effektivisera driften av transportinfrastrukturen bör finansieras genom upplåning.

Särskilda finansieringsupplägg kan krävas för stora och komplexa investeringsprojekt.

Kostnader för åtgärdsförslag 2022-2025

Kostnaderna för förvaltning av transportinfrastrukturen 2022-2025 har beräknats enligt följande.

| Förvaltningskostnader 2022-2025 | | | |
|-------------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| miljoner kronor | | | |
| Förvaltning | 2022-2025 | | |
| | totalt | per år | 2021 |
| Järnväg | | | |
| Trafikledning och drift | 7 600 | 1 900 | 1 900 |
| Underhåll och reinvestering | 25 200 | 6 300 | 6 300 |
| Trimning | 2 600 | 650 | 600 |
| Totalt Järnväg - Förvaltning | 35 400 | 8 850 | 8 800 |
| Väg | | | |
| Drift och underhåll samt bärighet | 48 700 | 12 175 | 11 610 |
| Trimning | 3 400 | 850 | 830 |
| Totalt Väg - Förvaltning | 52 100 | 13 025 | 12 440 |
| Totalt Förvaltning | 87 500 | 21 875 | 21 240 |

Tabell 5: Förvaltningskostnader 2022-2025.

Det krävs 13 300 miljoner kronor för att under perioden 2022-2025 fullfölja de investeringsprojekt som inte beräknas vara färdigställda vid utgången av år 2021.

För att ytterligare utöka kapaciteten krävs investeringar i ny och uppgraderad infrastruktur. Identifierade möjliga investeringsåtgärder har grupperats i följande åtgärds paket grupperats i storstadspaket för Stockholm, Göteborg och Malmö samt ett godspaket och ett persontrafikpaket för övriga landet.



| Nya investeringsåtgärder 2022-2025 i linje med långsiktig inriktning mot 2050 | | Uppskattad totalkostnad miljoner kronor | | |
|---|-----------------|--|---|--------|
| Paket | Utvecklingsnivå | | | |
| Stockholm | Låg | 4 700 | - | 5 400 |
| | Hög Prio 1 | 14 400 | - | 16 600 |
| | Hög Prio 2 | 25 800 | - | 27 800 |
| | Hög Prio 3 | 15 900 | - | 17 900 |
| Göteborg | Låg | 800 | - | 1 000 |
| | Hög Prio 1 | 10 000 | - | 10 200 |
| | Hög Prio 2 | 7 300 | - | 7 600 |
| | Hög Prio 3 | 5 200 | - | 5 300 |
| Malmö | Låg | 900 | - | 1 500 |
| | Hög Prio 1 | 900 | - | 1 100 |
| | Hög Prio 2 | 8 800 | - | 9 000 |
| | Hög Prio 3 | 42 000 | - | 44 000 |
| Gods | Låg | 2 800 | - | 3 300 |
| | Hög Prio 1 | 4 000 | - | 4 500 |
| | Hög Prio 2 | 20 600 | - | 22 600 |
| | Hög Prio 3 | 40 500 | - | 42 500 |
| Persontransport | Låg | 100 | - | 100 |
| | Hög Prio 1 | 11 700 | - | 13 700 |
| | Hög Prio 2 | 40 800 | - | 43 200 |
| | Hög Prio 3 | 1 900 | - | 2 100 |

Tabell 6: Nya investeringsåtgärder per paket, 2022-2025.

I tabellen redovisas uppskattade kostnadsintervall för de olika paket av investeringsåtgärder som beskrivs i rapporten. Angivna belopp avser åtgärdernas totalkostnader oberoende av finansieringssätt. Statlig medfinansiering till kommunala investeringar (exempelvis tunnelbana) är inte inräknad. Några stora investeringsåtgärder ingår i flera paket. Detta gäller Helsingborg–Helsingör (Malmö och Gods), Norrbotniabanan



(Gods och Persontransport) samt Ostlänken (Stockholm och Persontransport). Paketerna ska därför inte summeras. Inom paketen avser redovisade värden de kostnader som tillkommer för respektive högre prioritetsnivå. De angivna paketkostnaderna avser totalkostnader för de åtgärder som ingår i paketen. De angivna åtgärderna kan påbörjas och till del slutföras under perioden 2022–2025.

Kostnaden för klimatpaketet är i grunden samma som om paketen för storstad, persontransporter och godstransporter skulle genomföras samtidigt. Inom paketen görs en omfördelning från satsningar på väg till kollektivtrafik, gång- och cykeltrafik och samordnade varustransporter. Alla satsningar måste samordnas väl och kombineras med transportsnål fysisk planering och kostnadseffektivitet. Utöver detta krävs ett stort antal styrmedel som föreslås i klimatscenariot. Till detta ska också läggas merkostnader för elektrifiering av det strategiska godsnätet.

Kostnader för åtgärdsförslag 2026–2050

Uppskattningar har gjorts av de framtida kostnaderna för förvaltningen (trafikledning, drift, underhåll och reinvestering) av järnvägs- och väganläggningarna baserat på ett antal olika utvecklingsstrategier. Detta indikerar genomsnittliga årskostnader för vägnätet på mellan 12,8 och 13,0 miljarder kronor samt för järnvägsnätet på mellan 10,7 och 11,1 miljarder kronor. Dessa kostnader kommer att vara successivt ökande under perioden som följd av ökande trafikvolymer.

Föreslagen nivå för trimningsåtgärder innebär kostnader på cirka 1,5 miljarder kronor per år.

Behovet av medel till investeringar efter 2025 beror naturligtvis på hur stor del av de beskrivna investeringsåtgärderna för perioden 2022–2025 som har genomförts. Utöver de investeringspaket som kan påbörjas före 2026 har en betydande volym ytterligare kapacitetshöjande åtgärder identifierats. Av dessa utgör enligt förslaget en volym på cirka 7 miljarder kronor en basnivå som skulle innebära en successivt anpassa transportsystemet med smärre åtgärder allt eftersom de mest akuta behoven uppstår och att avstå från stora satsningar. Ett sådant basalternativ skulle innebära en betydligt lägre investeringsnivå än i dag.

För en kraftfull kapacitetsförstärkning finns därutöver åtgärder för sammanlagt cirka 350 miljarder kronor. En översiktlig kartläggning av vilka investeringar som skulle krävas för att bygga bort kapacitetsbristen vid en trafiktillväxt enligt resultaten av trafikprognoserna. Kostnaderna har uppskattats enligt regionala och nationella framtidsbilder om hur transportsystemet behöver utvecklas utifrån förväntad efterfrågan på transporter.

Medelsbehovet för de beskrivna åtgärderna illustreras i följande bild.

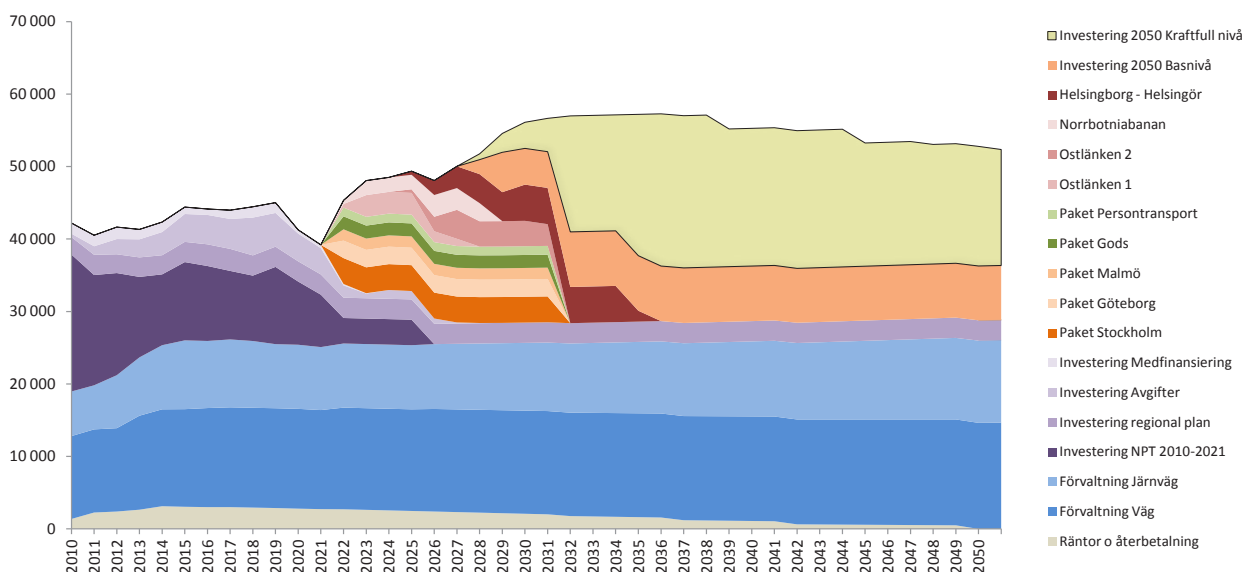


Diagram 6: Kostnader för åtgärdsförslag 2026–2050, miljoner kronor.

Finansiering av föreslagna åtgärder 2022–2050

Den huvudsakliga finansieringen utgörs av statliga anslag. Den del av förvaltningskostnaderna som finansieras med brukaravgifter bör successivt öka. Banavgifterna beräknas kunna bidra till finansieringen med cirka 2,5 miljarder kronor per år. Trafikverkets interna effektivisering bedöms kunna bidra till finansieringen med cirka 2 miljarder kronor per år.

Produktiviteten i anläggningsbranschen bedöms kunna utvecklas så gynnsamt att de ekonomiska ramarna inte urholkas på det sätt som sker i dag genom gapet mellan anslagsuppräknning med nettoprisindex och index i anläggningsbranschen.

Möjligheten till medfinansiering av investeringar från den kommunala sektorn och från näringslivet bör prövas fortlöpande.

För de stora och komplexa investeringsprojekten föreslås särskilda utredningar och förhandlingar för att säkra ändamålsenliga finansieringslösningar för de enskilda projekten (inkluderande medfinansiering från externa parter).

Reflektioner från hearingar och remiss

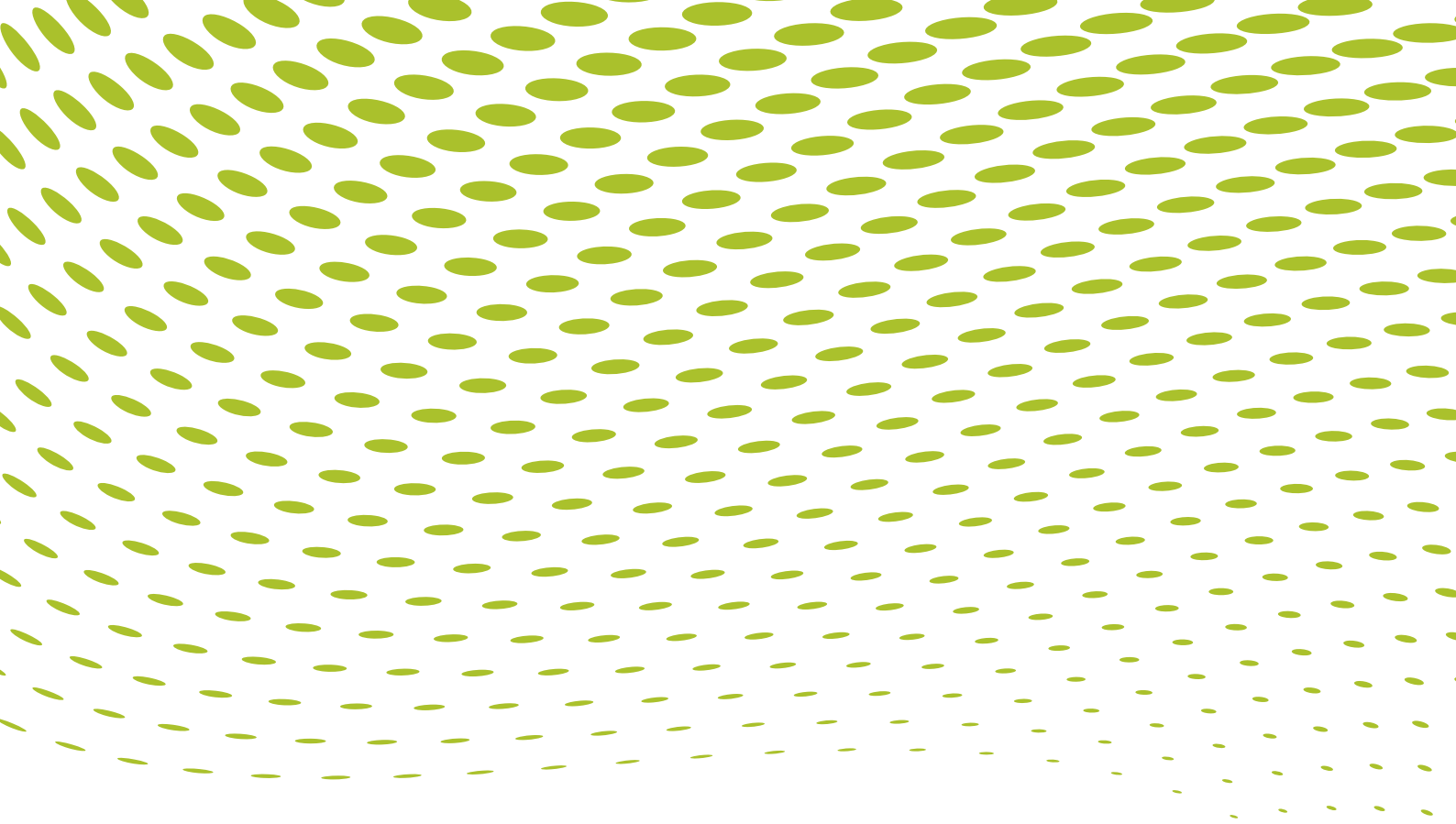
Trafikverket har under hela arbetet med kapacitetsutredningen strävat efter en öppen dialog om utredningen och har genomfört flera nationella och regionala hearingar om kapacitetsutredningen. Kapaciteten och effektiviteten i transportsystemet är frågor som engagerar. Många intressenter har framfört att de är positiva till det trafikslagsövergripande angreppssättet och utgångspunkten i fyrstegsprincipen. De behov och brister som förs fram av utredningen bekräftas, och ytterligare behov av kapacitetsförbättringar och förbättrade förbindelser lyfts fram. Samtidigt finns en viss oro för att kapacitetsutredningen med sitt fokus på kapacitet och effektivitet är för smal som underlag för en kommande infrastrukturproposition. Man anser att utredningen inte tar tillräcklig hänsyn till frågor som möjligheter att uppfylla klimat- och miljömål och potential för regional utveckling och trafiksäkerhet.

Styrmedel uppfattas som ett naturligt inslag för att styra mot en effektiv användning av transportsystemets kapacitet. Samtidigt efterfrågas ökade kunskaper och mer information om vilka effekter olika styrmedel har. Utblicken till 2050 har väckt diskussioner om vilken utveckling vi går mot och vilken utveckling vi vill ha. Frågor har ställts om på vilket sätt utblicken till 2050 påverkar Trafikverkets förslag till prioriteringar fram till 2025 och hur till exempel kopplingen mellan klimatmål och åtgärder ser ut. Trafikverket har därför i slutversionen kompletterat förslagen i remissversionen med ett klimatpaket som beskriver vilka infrastrukturåtgärder som bör genomföras eller påbörjas till 2025 för att bäst stödja en utveckling mot klimatmålen. Det svenska transportsystemet är en del i ett internationellt system. Efterfrågan är stor på att ta hänsyn till det vid planering och prioritering av infrastrukturåtgärder och även vid överväganden om styrmedel. Den svenska planeringen behöver ha särskilt god inblick i vad som händer i våra grannländer, både i Norden och på andra sidan Östersjön. Transportsystemets centrala roll för att upprätthålla och stärka näringslivets konkurrenskraft har betonats. Det gäller inte minst vikten av robust infrastruktur och tillgång till omlastningspunkter och hamnar för industrins godstransporter, men även utvecklingsinsatser som tillgodoser besöksnäringens behov. Från flera håll framförs att investeringar främst för järnväg inte är tillräckliga för att möta de behov som finns både för persontrafik och för gods.

Trafikprognoserna har kommenterats livligt både under hearingar och i remissvaren. Utgångspunkterna för prognoserna, bland annat befolkningsfördelning och energipris har ifrågasatts. Det har också uttryckts tveksamhet till att Trafikverket utgår från prognoser som uppenbarligen inte är förenliga med klimatmålen. Trafikverket har därför i slutversionen förtydligat att prognosresultaten inte uttrycker ett önskvärt tillstånd, utan bara visar hur trafikvolymerna kan komma att utvecklas om inga ytterligare styrmedel införs.

Det är tydligt att det finns konkurrens om utrymmet på spåren mellan såväl kortväga och långväga persontrafik som godstrafik och att denna konkurrens förväntas bli större framöver. Olika typer av lösningar har diskuterats och ökad separering av olika slags trafik är ett vanligt förslag. Öppenheten för att söka lösningar genom att olika trafikslag fyller olika funktioner har ökat, även om det i de flesta fall ännu ses som tillfälliga lösningar i väntan på utbyggnad av spårkapaciteten. Att de aktörer som påverkar varandra i transportsystemet är beroende av att samarbete har framgått tydligt vid de möten som genomförts. Det finns stor medvetenhet om att förändrade prioriteringar kan behövas i växande städer.

En mindre andel av remissvaren kommenterar uttryckligen frågan om höghastighetsbanor och Trafikverkets analysresultat. Flera av dessa remissvar förordar att höghastighetsbanor byggs på lång sikt och stödjer förslaget Ostlänken och Mölnlycke-Bollebygd som en första etapp. I några fall ifrågasätts den samhällsekonomiska kalkylen, men då både att den underskattar och överskattar nyttorna. Flera remissinstanser uttrycker behovet av ytterligare utredning innan något beslut kan tas.



TRAFIKVERKET

Trafikverket, 781 89 Borlänge. Besöksadress: Röda vägen 1
Telefon : 0771-921 921. Texttelefon:010-123 50 00

www.trafikverket.se

Förteckning över remissinstanserna (Trafikverkets rapport)

Prop. 2012/13:25
Bilaga 2

Arbetsgivarverket, Boverket, Chalmers tekniska högskola, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Konjunkturinstitutet, Kungl. Tekniska högskolan, KTH Järnvägsgrupp, Lantmäteriet, Linköpings Universitet, Luleå tekniska universitet, Naturvårdsverket, Post- och telestyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Rikspolisstyrelsen, Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk, Statens vegvesen (Norge), Swedavia AB, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Tillväxtverket, Trafikanalys, Transportministeriet (Danmark) Transportstyrelsen, Verket för innovationssystem, Statens väg- och transportforskningsinstitut, Uppsala universitet, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Region Blekinge, Region Dalarna, Falun–Borlångeregionen, Region Gotland, Region Gävleborg, Region Halland, Malmö–Lundregionen, Region Värmland, Region Västerbotten, Regionförbundet i Jönköpings län, Regionförbundet i Kalmar län, Regionförbundet Jämtlands län, Regionförbundet södra Småland, Regionförbundet Sörmland, Regionförbundet Uppsala län, Regionförbundet Örebro, Regionförbundet Östas, Södertörnsamverkan, Regionplanekontoret Stockholms läns landsting, Skånes läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Landstinget Dalarna, Landstinget Gävleborg, Jämtlands läns landsting, Norrbottens läns landsting, Landstinget i Uppsala län, Landstinget Kronoberg, Landstinget Västmanland, Kollektivtrafikmyndigheten i Västernorrlands län, Länstrafiken i Sörmland, Sörmlands kollektivtrafikmyndighet, Kommunförbundet Norrbotten, Kommunförbundet Stockholms län, Västmanlands kommuner och landsting, Göteborgsregionens kommunalförbund, Fyrbodals kommunförbund, Skaraborgs kommunalförbund, Sjuhärads kommunalförbund, Kommunförbundet Skåne, Arboga kommun, Arvidsjaurs kommun, Arlandakommunerna (dvs. Knivsta kommun, Sigtuna kommun, Upplands Väsby kommun, Vallentuna kommun), Avesta kommun, Bergs kommun, Bjuvs kommun, Bodens kommun, Bollebygd kommun, Bollnäs kommun, Botkyrka kommun, Danderyds kommun, Ekerö kommun, Eksjö kommun, Emmaboda kommun, Eskilstuna kommun, Fagersta kommun, Falköpings kommun, Gagnefs kommun, Grästorps kommun, Gullspångs kommun, Gällivare kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Habo kommun, Hallstahammars kommun, Halmstads kommun, Haninge kommun, Haparanda kommun, Hjo kommun, Hudiksvalls kommun, Härjedalens kommun, Härnösands kommun, Härryda kommun, Hässleholms kommun, Högsby kommun, Höörs kommun, Jokkmokks kommun, Järfälla kommun, Jönköpings kommun, Kalmar kommun, Karlskoga kommun, Kiruna kommun, Kramfors kommun, Krokoms kommun, Kumla kommun, Kungsörs kommun, Köpings kommun, Laxå kommun, Linköpings kommun, Ljusdals kommun, Ljusnarsbergs kommun, Lomma kommun, Ludvika kommun, Luleå kommun, Malmö kommun, Malungs kommun, Marks kommun, Mora kommun, Mullsjö kommun, Mönsterås kommun, Norbergs kommun, Nordanstigs kommun, Nykvarns kommun, Nynäshamns kommun, Nässjö kommun, Ovanåkers kommun, Pajala kommun, Piteå kommun, Sala kommun, Sigtuna kommun, Sjöbo kommun, Skara kommun, Skellefteå kommun, Skinnskattebergs kommun,

Skurups kommun, Skövde kommun, Sollefteå kommun, Sollentuna kommun, Solna kommun, Stockholms kommun, Sundbybergs kommun, Sundsvalls kommun, Svedala kommun, Söderhamns kommun, Söderköpings kommun, Södertälje kommun, Timrå kommun, Tomelilla kommun, Tranemo kommun, Tranås kommun, Tyresö kommun, Töreboda kommun, Uddevalla kommun, Upplands Väsby kommun, Vaggeryds kommun, Vara kommun, Värmdö kommun, Västerås kommun, Ydre kommun, Ystads kommun, Ånge kommun, Åre kommun, Älmhults kommun, Ödeshögs kommun, Örkelljunga kommun, Örnköldsviks kommun, Östersunds kommun, Österåkers kommun, Överkalix kommun, Övertorneå kommun, Centerpartiet Norrland, Folkpartiet Jönköpings kommun, Miljöpartiet Hallstahammar, Miljöpartiet i Flen, Miljöpartiet Norrtälje kommun, Miljöpartiet Oxelösund, Miljöpartiet Västmanland, Politiskt alternativ Vilhelmina kommun, Socialdemokraterna i Västmanland, Handelskammaren Mälardalen, Handelskammaren Värmland, Mellansvenska handelskammaren, Stockholms handelskammare, Sydsvenska Industri & Handelskammaren, Västerbottens Handelskammare, Västsvenska industri & handelskammaren, Östsvenska Handelskammaren, Handelskammaren Mittsverige–Västernorrland, Handelskammaren Mittsverige–Jämtland, Handelskammaren i sydsvenska företags intresse, ABB i Sverige AB, AB Volvo, AB Östgötatrafiken, Akzo Nobel Functional Chemicals AB, Alstom Transport AB, Arbetsgruppen Rädga Grimstaskogen, Arlanda Express/A-Train AB, Arlandabanan infrastruktur AB, Baltic link association, BIL Sweden, Bilsporförbundet, Bombardier Transportation Sweden AB, Branschföreningen Tågoperatörerna, Bussbranschens riksförbund Norrbotten, Cito Trading, Copenhagen Malmö Port AB, Cykelfrämjandet, Dalabanans intressenter, Djurgården–Lilla Värtans miljöskyddsförening, Elektrifierade lastplatser i Sverige AB, Europakorridoren AB, Excellent Growth Methods EXGM AB, Forskarrådet Formas, Föreningen Blå vägen, Föreningen Rädga Lovön, Föreningen Sveriges järnvägsentreprenörer, Föreningen Svenska järnvägsfrämjandet, Företagarna i Sjuhärad, Företagarna i Västra Götaland, Green Cargo AB, Grängesberg Iron AB, Gröna Bilister, Göteborgs Hamn AB, Hemavan–Tärnaby PR-förening, Industrigruppen Karlskrona, Infrastruktur i Umeå AB, Inlandsbanan AB, Intresseföreningen ASPO Sverige, Jernhusen AB, Jernkontoret, Jämtland Härjedalen Turism, Järnvägsföreningen i Lerum, Jönköpingsbanegruppen, Kommun- och näringslivs-samverkan Hudiksvall, Kvarkenområdet, LKAB, Logpoint business network, Lovö hembygdsförening, Magnus Nilsson Produktion, Magni Finans AB, Mammor för hållbar miljö, Marknadsbolaget i Fjärde storstadsregionen, MidtSkandia, Miljöförbundet Jordens Vänner, Mondi Dynäs AB, Mälal-Mälardalstrafiken, Mälardalsrådet, Mälarhamnar AB, Naturskyddsföreningen, NECL II, Nordic Flanges AB, Norrbottenabanan AB, Norrtåg AB, NowaitTransit AB, Nya Ostkustbanan, Näringslivets transportråd, Ostlänken AB, Oxelösunds hamn AB, Partnerskap Bergslagsbanan, Perfect Track, PostNord AB, Resenärforum, Sanco, SCA AB, Scania AB, SJ AB, Sjöfartsforum, Skogsindustrierna, Skärgårdsredarna, SmåKom, Spårvagnsstäderna, SSAB Tunnlåt, Stambanan.com, Stockholms Hamnar AB, Stora Enso AB och Trätåg AB, Stockholm Skavsta Airport AB, AB Storstockholms Lokaltrafik, Svensk handel, Svenska bioenergiföreningen, Svenska flygbranschen, Svensk kollektivtrafik, Svenska Bussbranschens riksförbund, Svenska regionala flygplatser, Svenska Taxiförbundet, Svenska Transportarbetareförbundet, Svenska Åkeriförbundet, Svenskt Flyg, Svenskt Näringsliv, Sveriges hamnar, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges motorcyklisters centralorganisation, Sveriges Redareförening, Sveriges skeppsmäklareförening, Sveriges Åkeriföretag–Gävleborgs-åkarna, Sveriges Åkeriföretag–Mitt, SVR Samhällsbyggarna, Swedtrain, Sydöstra Skånes samarbetskommitté, Synskadades Riksförbund, Södertälje hamn AB, Train Alliance AB, Transportgruppen, Transportindustriförbundet, Trivector Traffic AB, Tåg i Bergslagen AB, Vattenbussen AB, Villaägarna i Nyköping,

Volvo Personvagnar AB, Vänerns Näringslivsråd, Västra stambanegruppen, Ystad Hamn Logistik AB, Öresundskommittén, Anders Isvén, Björn Abellsson i Sundsvall, Gunilla Abellsson-Tell i Skara, Ingemar Agnell i Märsta, Anders Bengtsson i Munkatorp, Eva Corshammar, Martin Darelid, Hanna Eklöf, Jan-Erik Engman i Skellefteå, Frank Eriksson i Tråvad, Henning Ericson i Göteborg, David Hagetoft i Göteborg, Bengt Hjorvard i Skövde, Håkan Johansson, Christer Karlsson i Bålsta, Kommuninnevånare i Lund, Ola Kramer i Töreboda, Lars Kristiansson i Lidköping, Ulf Larsson i Vårgårda, Gunnar Leverin i Vara, Christer Ohlsson i Töreboda, Claes Larsson i Lidköping, Niclas Sköld i Skara, Per Stenerås, Sven Svensson i Värnamo, Monika Ungare.

Prop. 2012/13:25
Bilaga 2

Sammanfattning av delbetänkandet Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte över- väganden om brukaravgifter och lånevillkor (SOU 2011:12)

Uppdraget och dess bakgrund

I det beslut (dnr N2008/8698/IR) i vilket regeringen uppdrog åt trafikverken att upprätta ett gemensamt förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2011–2021 konstaterade regeringen i bilaga till beslutet att ”volymen åtgärder kan utökas genom att den statliga satsningen kombineras med finansiering från andra intressenter som är villiga att bidra med medel för att genomföra åtgärder av gemensamt intresse och nytta för staten och intressenterna”.

Regeringen fastställde i beslut den 29 mars 2010 (dnr N2009/6374/TE) nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet samt definitiva ekonomiska ramar för trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för perioden 2010–2021. Av bilaga till beslutet framgår att utöver de givna ramarna tillkommer medel genom avtal om medfinansiering som trafikverken och länen tecknat för enskilda objekt samt brukarfinansiering och EU-medel. Totalt 65 miljarder kronor tillförs genom detta under planperioden. Bidragen från trängselskatter och vägavgifter för de aktuella investeringarna ska enligt avtalen generera skatte- och avgiftsintäkter under tidsperioder om 25–30 år.

Som en följd av de avtal som träffats om medfinansiering föreslog regeringen i prop. 2009/10:99 Utgiftsområde 22 att godkänna en utökad ram om 50 miljarder kronor för att inrymma de objekt i i Stockholms län som enligt Stockholmsöverenskommelsen delvis ska finansieras med inkomster från trängselskatt eller vägavgifter (inklusive Förbifart Stockholm), de objekt i Västra Götalands län som ingår i Västsvenska paketet och som delvis ska finansieras med trängselskatt (inklusive Marieholmstunneln och Västlänken) samt broar över Sundsvallsfjärden på väg E4 och över Motalaviken på riksväg 50 som delvis finansieras med vägavgifter.

Utredningen har i uppdrag att föreslå processer och riktlinjer för medfinansiering av transportinfrastruktur, t.ex. i form av bidrag eller brukaravgifter, i det framtida planeringssystemet för transportsystemet.

Som en grund för förslaget till nytt planeringssystem ska utredaren genomföra en utvärdering av förhandlingsarbetet kring medfinansieringsavtal avseende åtgärdsplaneringen för perioden 2010–2021.

Utöver att vara finansieringskällor är vägavgifter, banavgifter och trängselskatt alla styrmedel med effekt på val av färdmedel och rutter. Detta måste beaktas vid utformning av avgifts- och skatteuttag. Mot bakgrund av den särskilda komplexitet detta innebär för investeringar och drift- och underhållskostnader som helt eller delvis finansieras med

dessa finansieringsinstrument ska utredaren särredovisa processer och riktlinjer för dessa fall. Utredaren ska även se över finansieringen av den statliga färjeverksamheten.

Frågan om hur enhetlighet och effektivitet i avgiftsutformning kan uppnås ska särskilt belysas. Om det bedöms lämpligt kan utredaren föreslå konkreta riktlinjer för införande och utformning av brukaravgifter. De särskilda förutsättningar som gäller för respektive trafikslag, inklusive nationellt och EU-gemensamt regelverk, ska beaktas.

Under planeringsomgången 2010–2021 har avsiktsförklaringar avseende medfinansiering i form av särskilda banavgifter tecknats. Utredaren ska klargöra lagenligheten i de föreslagna finansieringslösningarna. I sammanhanget bör det uppmärksammas att Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för nyttjande av järnvägsinfrastruktur är under översyn. Utredaren ska även lämna förslag till alternativa medfinansieringsupplägg för järnvägsinvesteringar där totalfinansiering genom anslag och banavgifter inte är möjlig.

För att finansiera de beslutade investeringar i infrastruktur som täcks av framtida skatte- eller avgiftsintäkter har riksdagen medgivit att lån får tas upp i Riksgäldskontoret. Utredaren ska lämna förslag för hur enhetlighet kan säkras vad gäller när lån får tas upp och de villkor som gäller för lånen.

Utredaren ska senast den 31 januari 2011 till regeringen redovisa utvärderingen av medfinansiering under åtgärdsplaneringen för perioden 2010–2021 samt sina överväganden avseende införande och utformning av brukaravgifter respektive villkor för lån.

Utvärdering av förhandlingsarbetet

Under förberedelserna inför propositionen 2008/09:35 ”Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt” fick trafikverken uppdraget från regeringen att utarbeta modeller och metoder för att tydliggöra förutsättningar för och förbättra möjligheterna till regional, kommunal och privat medfinansiering av investeringsobjekt. Trafikverken fick därefter gemensamt, efter att propositionen antagits och planeringsramen om 417 miljarder kronor fastställts, uppgiften att inom ramen för åtgärdsplaneringen systematiskt pröva möjligheterna till medfinansiering från olika intressenter.

Uppdraget innebar att diskussioner om medfinansiering för första gången fick en formell roll i åtgärdsplaneringen. Dessutom fick diskussionerna en reell sluttidpunkt för att kunna beaktas i det kommande förslaget om nationell plan till regeringen. Även om uppdraget till trafikverken inte formellt innebar att träffa så många avtal som möjligt så blev detta den praktiska effekten. Ett betydande förhandlingsarbete genomfördes under relativt kort tid med resultatet att trafikverken upprättade och undertecknade ett 50-tal överenskommelser om medfinansiering till ett totalt värde av drygt 65 miljarder kronor.

Det är generellt tydligt att förväntningar om prestation och motprestation har uttryckts under den period som av båda parter har betraktats som en förhandlingsperiod. Arbetet betecknas som en lyckad förhandlingsprocess. I de allra flesta fall säger sig båda parter vara nöjda

med såväl resultat som arbetets genomförande givet de otydliga förutsättningarna.

Förhandlingsarbetet har vidare inneburit att de önskemål och förslag till förändringar och tillägg till det objekt som förhandlingen rörde har kunnat diskuteras med en större delaktighet, legitimitet och trovärdighet än vad som hade varit möjligt utan den parallella diskussionen om möjligheter till medfinansiering som förhandlingsarbetet innebar.

Vad som dock fortfarande är oklart är parternas tolkning av i vilken mån det har varit möjligt för medfinansieraren att påverka objektets utformning eller prioritering i förhållande till andra objekt. Denna oklarhet är något som skadar värdet av resultatet från förhandlingsarbetet.

Tolkningen av vilka möjligheter som har funnits att låta medfinansieringen påverka prioriteringen är symptomatisk för de oklara förutsättningar som i viss mån har präglat förhandlingsarbetet. Spelregler och förhandlingsmandat har inte kommunicerats i förväg. Det gör att utrymmet för lokala variationer och kreativa lösningar har varit stort, och har lett till betydande skillnader i utformning och tolkningar av såväl överenskommelsernas utformning som planering och genomförande av själva förhandlingsarbetet.

I slutbetänkandet kommer vi att återkomma med förslag till förändringar som kan behöva genomföras för kommande förhandlingar om medfinansiering av statlig infrastruktur.

Överväganden om brukaravgifter

I våra överväganden om brukaravgifter belyses de frågeställningar som är aktuella vid beslut om införande och, om det sker, hur avgifterna lämpligen bör vara utformade för att vara långsiktigt hållbara. Det huvudsakliga intresset är knutet till de samhällsekonomiska, budgetmässiga och fördelningsmässiga aspekterna av olika pålagor på trafiken. Övervägandena är generella även om exemplen huvudsakligen är hämtade från vägtrafiken. Vi diskuterar också pålagor på järnvägstrafiken i den mån de ger anledning till andra överväganden än dem som gäller för vägtrafiken.

Våra utgångspunkter är sammanfattningsvis:

- Infrastrukturinvesteringar ska finansieras med anslag enligt huvudprincipen.
- Redovisningen av statens inkomster och utgifter ska redovisas enligt bruttoprincipen både i budgeten och i årsredovisningen
- Beslut om infrastrukturinvesteringar ska grundas på samhällsekonomiska överväganden och investeringarnas lönsamhet ska vara vägledande vid beslut
- Pålagor på trafiken ska leda till ett samhällsekonomiska effektivt utnyttjande av transportinfrastrukturen

Budgetlagen ger riksdagen möjligheter att besluta om undantag från principerna om anslagsfinansiering och bruttoredovisning. Ett beslut om undantag bör vila på att det finns särskilda skäl som talar för att en annan tillämpning i det enskilda fallet leder till en sammantaget bättre situation än om man följer huvudregeln. Det är också väsentligt att bedöma vilka risker som kan följa av att undantag görs.

Det finns flera exempel att föra in avgifter på flera områden i stället för eller parallellt med en finansiering med skatteintäkter. Motivet är att den som använder eller konsumerar en tjänst eller anläggning och därmed tillägnar sig nyttan också ska betala för sig. Enligt direktiven ska vi göra överväganden rörande utformning och införande av brukaravgifter. Vi tolkar begreppet brukaravgifter som avgifter vilka tas ut med stöd av väglagen och järnvägslagen. I begreppet ingår däremot inte trängsel-skatter eller andra skatter.

Brukaravgifter är statliga avgifter som beslutas av regeringen eller av myndighet med stöd av lag som stiftats av riksdagen. Avgifterna kan i detta sammanhang enbart tas ut på statliga infrastruktur-anläggningar. Staten är således ensamrådande om avgifter ska införas eller ej. Ingen annan kan besluta eller avtala om att avgifter ska införas eller vilken nivå det ska vara på avgifterna. Policy och riktlinjer för när brukaravgifter ska komma ifråga i finansierande och styrande syfte är en statlig angelägenhet.

Det finns enligt vår bedömning anledning att skilja på generell och partiellt införda pålagor och på styrande respektive finansierande pålagor. Det bör påpekas att styrande pålagor ger intäkter som kan användas för finansiering av transportinfrastruktur. Vidare gäller att finansierande avgifter har styrande effekter. I vissa fall har skatter flera motiv än dessa för att tas ut.

Pris har till uppgift att skapa jämvikt mellan utbud och efterfrågan av en vara eller tjänst. Priset har vidare en ransonerande och koordinerande uppgift och ska bära sådan information så att systemet kan fungera på ett åsyftat sätt. I de allra flesta fallen kan marknaden själv uppnå en effektiv lösning både vad gäller utbud och prissättning av varor och tjänster.

Transportinfrastrukturen kännetecknas av ett antal egenskaper som gör att marknaden misslyckas med att åstadkomma en effektiv lösning när det gäller utbud och prissättning. Detta marknadsmisslyckande beror av stora inslag av externa kostnader, stordriftfördelar och inslag av kollektiva nyttigheter. Som en följd av dessa misslyckanden har samhället intervenerat med korrigerande åtgärder. Staten har tagit på sig ansvaret för betydande delar av det svenska väg- och järnvägsnätet och bestämmer bland annat villkoren för att utnyttja infrastrukturen med hjälp av avgifter.

Ett för lågt pris innebär att trafikvolymen blir större än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. Ett för högt pris innebär samhälls-ekonomiska förluster. Styrande avgifter bör nyttjas för att effektivisera transportsystemet. Det sker bäst genom att positiva och negativa externa effekter av trafiken internaliseras i det pris brukaren möter. Trängsel-skatter i storstadsområden med mycket trafik kan därvid vara ett verksamt medel.

Det finns mycket som tyder på att betydande delar av väg- och järnvägstransporterna är underprissatta. Internaliseringsgraden är låg inom de allra flesta segmenten. Banavgifterna ligger för närvarande på en sådan låg nivå att de varken har en styrande eller finansierande effekt. Med trängsel-skatter på vägtrafiken i storstäderna har internaliseringsgraden inom det trafikslaget blivit något bättre. Med för lågt satta priser kommer efterfrågan på ny och utökad kapacitet att öka.

Partiellt införda avgifter i finansierande syfte måste om de införs ingå i en tydlig strategi som genomförs konsekvent. Partiellt införda avgifter i finansierande syfte har nämligen nackdelar i två mycket viktiga avseenden – uppbördskostnaderna är regelmässigt högre för den typen av finansiering än en finansiering genom att öka befintliga skatter eller generellt verkande avgifter samt att avgifterna har en styrande effekt som kan motverka ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av den transportinfrastruktur som ska finansieras.

En viktig uppgift bör vara att eftersträva en redovisning av avgifter och skatter inom alla trafikslagen baserad på en uppdelning av de olika externa kostnader som de avser att täcka för att få en rättvisande jämförelse mellan trafikslagen. Med ett sådant transparent underlag underlättas ett ställningstagande om vilka åtgärder som behöver vidtas för att åstadkomma samhällsekonomiskt effektivt transportsystem.

Sammanfattningsvis bör en grundläggande princip enligt vår uppfattning vara att likvärdig infrastruktur som förvaltas av en och samma infrastrukturförvaltare ska avgiftssättas på likvärdigt sätt både vad avser de marginalkostnadsbaserade avgifterna för att få ett effektivt utnyttjande av existerande infrastruktur och vad avser avgifter som tas ut i syfte att finansiera ny infrastruktur. Vidare bör samma principer ligga till grund för avgiftsuttag oberoende av om infrastrukturen avser väg- eller järnvägstrafik eller sjö- eller luftfart. Om avgifter tas ut för att finansiera ny infrastruktur bör det vidare ske på sådant sätt att eventuella samhällsekonomiska negativa konsekvenser blir så små som möjligt.

Överväganden om lånevillkor

För att finansiera de beslutade investeringar i infrastruktur som täcks av framtida skatte- eller avgiftsintäkter har riksdagen medgivit att lån får tas upp i Riksgäldskontoret.

Enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten är huvudregeln att investeringar i infrastruktur ska finansieras med anslag. Lagen ger dock en möjlighet för riksdagen att besluta att finansiering kan ske på annat sätt.

Staten har ett åtagande när det gäller transportinfrastrukturen. Detta åtagande är till sin inriktning och omfattning reglerat och omfattar i princip infrastruktur som behövs för den allmänna samfärdseln. Varje investering i transportinfrastruktur är förknippad med en rad olika risker. Dit hör planrisker, miljörisker, geotekniska risker, risker i genomförandet, risker i samband med upphandling, trafikrisker, finansiella risker, m.m. Ytterst har regeringen ansvar för att dessa risker hanteras på ett effektivt sätt av de myndigheter som finns inrättade och lyder under regeringen.

På en marknad sätts villkoren för krediter med avseende på vilka risker som är förknippade med förmågan att återbetala lånet. Kredittagaren har bättre information om både de specifika riskerna i projektet och om övriga risker som påverkar återbetalningsförmågan. Graden av osäkerhet i kreditgivarens bedömning av återbetalningsrisken återspeglas i den ränta som kan erbjudas. Olika kreditgivare har olika förmåga att bedöma enskilda riskkomponenter, vilket också kommer att avspeglas i räntenivån. Värderingen av projektspecifika risker görs på en fungerande finansmarknad efter noggranna analyser av det enskilda projektet.

Risikvärderingar kan uppdateras i takt med att projektet fortgår och villkor förknippade med projektfinansieringen såsom löptider, räntenivåer och riskpremier kan justeras i takt med att riskbedömningen förändras, t.ex. till följd av att osäkerheten minskar under genomförandet av projektet. Lånevillkoren fyller i detta sammanhang en viktig styrfunktion för kredittagaren som ett uttryck för de finansiella konsekvenserna av olika sätt att fördela och hantera risker.

Någon motsvarande funktion går inte att tillskriva ränteinstrumentet mellan två statliga myndigheter som lyder under regeringen. Var och en av dem har till uppgift att på bästa sätt hantera risker i förhållande till verksamhetens uppdrag. Risker som är förknippade med statens samlade upplåning hanteras av Riksgäldskontoret. Trafikverket svarar för statens räkning för bedömningen och hanteringen av de specifika risker och kostnader som är förknippade med byggande av infrastruktur. Var och en skall göra sina riskanalyser och på grundval av dessa analyser hantera riskerna. Några särskilda villkor vid utlåning av medel för finansiering av nämnda projekt är mot den bakgrunden inte befogade och heller inte möjliga att formulera utifrån Riksgäldskontorets nuvarande uppdrag.

Det bör dock observeras att amorteringstiden på de lån som tas upp för att finansiera infrastrukturinvesteringar normalt är mycket längre än de löptider som kan erbjudas för lånen. Det betyder att staten måste hantera den ränterisk som följer vid omsättning av lånen.

Det normala när myndigheter tar upp lån i Riksgäldskontoret är att villkoren rörande amorteringstider skall motsvara den ekonomiska livslängd som den tillgång har som lånen avser och att räntor tas ut som motsvarar den kostnad som staten har för sin upplåning inkluderande ett visst litet påslag för administrationen. Den ekonomiska livslängden på transportinfrastruktur är bestämd till 40 år i de kalkyler som görs för att beräkna investeringens samhällsekonomiska lönsamhet. Trafikverket brukar i sina kalkyler för investeringar i broar som ersätter färjor räkna med att kunna återbetala lånen inom en period av 20–25 år. Kan man inte återbetala lånen inom en sådan tid bedöms projektet alltför osäkert att genomföra. I det fallet görs en företagsekonomisk bedömning.

Amorteringstiden på lånen som skall finansiera de nämnda investeringarna är en funktion av storleken på trängselskatterna respektive broavgifterna och storleken på och sammansättningen av den trafik som man enligt trafikprognoserna kommer att erlagga pålagorna. Nivån på pålagorna sätts utifrån de syften som föreligger i respektive fall. När det gäller trängselskatter för att minska trängsel och miljöstörningar och när det gäller broavgifter att få så stora intäkter som möjligt från avgifterna.

Utöver dessa faktorer som bör ligga till grund för att bestämma amorteringstiden ska självfallet EU-rätten beaktas.

Sammanfattning av slutbetänkandet Medfinansiering av transportinfrastruktur – ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur (SOU 2011:49)

Utredningens uppdrag är att lägga fram förslag till nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt att föreslå riktlinjer och processer för medfinansiering av statlig transportinfrastruktur. Av direktiven för utredningen (dir 20010:92) framgår också att vi ska utvärdera förhandlingsarbetet om medfinansiering i den senaste långsiktiga planeringen av åtgärder i transportinfrastrukturen samt att redovisa våra överväganden rörande brukaravgifter och lånevillkor. Resultatet av vår utvärdering och våra överväganden om brukaravgifter och lånevillkor redovisade vi i vårt delbetänkande *Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet samt våra överväganden om brukaravgifter och lånevillkor* (SOU 2011:12).

Vårt förslag till nytt planeringssystem för transportinfrastrukturen

I vårt uppdrag ingår att komma med förslag till ett nytt planeringssystem för utveckling och förvaltning av transportinfrastrukturen och dess användning. Vi har därvid redovisat den principiella utformningen av dagens planeringssystem och såsom den tillämpades i den senaste planeringsomgången.

Trafikverksutredningen lämnade den 1 april 2009 sitt slutbetänkande. ”*Effektiva transporter – En ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg.*” (SOU 2009:31). I betänkandet pekade utredaren på brister i nuvarande planeringssystem, bl.a. att det är svåröverskådligt, utdraget i tiden och kostsamt. Utredaren lämnade i betänkandet förslag på en ny process som bl.a. var mindre omfattande än den nuvarande och knuten till en effektiv kontroll av den rådande och framtida funktionaliteten i transportsystemet.

Regeringen gav den 15 oktober 2009 trafikverken (dåvarande Vägverket och Banverket samt Sjöfartsverket och Transportstyrelsen) i uppdrag att gemensamt, med utgångspunkt i förslagen i ovan nämnda betänkande, lämna förslag till ett nytt planeringssystem för transportinfrastrukturen. Trafikverken överlämnade den 26 februari 2010 slutrapporten Förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet (dnr N2010/1684/TE).

I utredningens uppdrag ingår att anpassa och utveckla de tidigare lämnade förslagen med utgångspunkt från ett regeringsperspektiv och särskilt beakta regeringens kontakter med myndigheter och riksdagens inflytande över planeringen samt behovet av regional förankring och dialog med användarna.

Processen för den långsiktiga planeringen av transportinfrastrukturen har under de senaste 20–25 åren startat och avslutats utan återkommande intervall. Den bristande kontinuiteten och förutsägbarheten som därvid kännetecknar dagens planeringssystem har konsekvenser för planeringen i termer av resursåtgång, samarbetsklimat och flexibilitet. Paradoxalt nog skapar även dessa brister låsningar och sämre flexibilitet eftersom trycket

ökar att få med objekt i planen om man inte känner till tidpunkten för nästa möjlighet kommer. De olika aktörerna vet att en ny planeringsomgång ska inledas men inte när den påbörjas och hur den kommer att läggas upp. Det betyder att varje omgång uppfattas som unik och kräver därför också nya utvecklingsinsatser. Den tenderar därför att bli långt utdragen i tiden. Trots det är det allmänna intrycket att tiden är mycket knapp för varje moment som ska genomföras. Processen blir därmed resurskrävande och stressig.

Det hör också till bilden att tilltron till de objektvisa långsiktiga planerna – för närvarande 12 år – är relativt låg. Den frekventa användningen av s.k. förskottering från i första hand kommunernas sida för att tidigarelägga investeringsobjekt kan till vissa delar tillskrivas osäkerheten om förmågan att genomföra planen/planerna och osäkerheten när nästa planeringsomgång startar och slutföres och vad den kommer att innehålla. Det är därför väsentligt att det skapas en tydlig ordning och förutsebarhet i den långsiktiga planeringen av transportinfrastrukturen.

Beslut om drift, underhåll och utveckling av transportinfrastrukturen har långsiktig verkan. Förvaltningen och utvecklingen av transportinfrastrukturen är av väsentlig betydelse för de beslut som dagligen fattas av dem som är beroende av en fungerande transportinfrastruktur. Systemet för den långsiktiga planeringen av transportinfrastrukturen måste därför präglas av ordning, förutsebarhet och en hög grad av kontinuitet jämte ett – i linje med direktiven för utredningen – tydligt inflytande av riksdagen på nationell nivå och församlingar på regional nivå med uttalade politiska mandat.

Utgångspunkten för nytt planeringssystem är att en ny riksdag så snart det är praktiskt möjligt ska ta ställning till den framtida inriktningen och åtgärderna som rör transportinfrastrukturen. I vårpropositionen eller i en särskild proposition våren året efter att riksdagen valts ska regeringen som styr riket lägga fram förslag om inriktningen på politiken för den statliga transportinfrastrukturen. Detta förslag ska grundas på väl genomarbetade underlag från Trafikverket och regionerna över vilka Trafikanalys yttrat sig. Det samlade underlaget ska innehålla såväl regionala som nationella systemanalyser och beskriva funktionaliteten i transportsystemet och vilka brister och utmaningar som finns.

På grundval av denna inriktning ska Trafikverket och de regionala företrädarna upprätta förslag till åtgärdsplaner – Trafikverket en nationell plan och de regionala företrädarna regionala planer för att sköta, underhålla och utveckla transportinfrastrukturen. I budgetpropositionen samma år lämnar regeringen förslag till anslag för budgetåret och redovisar beräknade anslag för de därpå kommande tre åren. Efter riksdagens beslut kan regeringen i regleringsbrev till Trafikverket ställa medel till verkets disposition för genomförande av planerna och meddela de bemyndiganden som är nödvändiga för ett effektivt genomförande av åtgärderna.

Det finns en mängd viktiga frågor av politisk karaktär som rör användningen, förvaltningen och utvecklingen av transportinfrastrukturen för att få en tillfredsställande transportförsörjning i landets alla delar och åstadkomma en hög funktionalitet i transportsystemet. Här är några exempel:

- Ska vi underhålla och utveckla det vi har eller ska vi bygga nytt,

- ska vi ha trängselskatter eller ska vi bygga bort flaskhalsarna,
- ska vi bygga mötesspår eller bygga hela stråk med dubbelspår,
- ska vi satsa på trafikinformation eller ska vi uppgradera infrastrukturen,
- ska vi satsa på kollektivtrafik på vägen eller på järnvägen,
- ska vi satsa på landsbygdsvägarna eller de större vägarna,
- ska skogstransporterna få bättre förutsättningar,
- vilken beredskap ska finnas för att möta ”oväntade” händelser”, och
- hur ska vi få ut mesta möjliga av våra gemensamma resurser och åtgärder och hur ska fördelningen göras.

Dessa och många fler frågor och aspekter ska besvaras och vägas samman i den långsiktiga planeringen för att därefter genomföras. Planeringssystemet ska enligt vår uppfattning vara ett redskap för att kunna avgöra dessa politiskt väsentliga frågor.

Inför den senaste åtgärdsplaneringen tog riksdagen beslut om planeringsramar för utveckling av transportsystemet om 217 miljarder kronor och för drift och underhåll om 200 miljarder kronor fördelat på statliga vägar och bidrag till enskilda vägar om 136 miljarder kronor och 64 miljarder kronor för drift och underhåll av det statliga järnvägsnätet. I dessa belopp om 217, 136 resp. 64 miljarder kronor återfinns alla de åtgärder som ska prioriteras och planeras för den närmaste 12-årsperioden. Många av de frågor om avvägningar mellan olika åtgärder som ytterst är av politiska karaktär och som exemplifierats ovan blir för närvarande inte föremål för en närmare prövning av riksdagen.

Riksrevisionen har granskat Vägverkets underlag för underhållsinsatser på statliga belagda vägar (RiR 2009:16). En övergripande slutsats var att dåvarande Vägverket saknade tillräckliga och tillförlitliga beslutsunderlag för att säkerställa ett effektivt underhåll av det statliga vägnätet. Riksrevisionens sammanfattande slutsats efter granskning av underhållet av järnväg (RiR 2010:16) var likaledes att dåvarande Banverket inte hade förmått ta fram tillräckliga och tillförlitliga underlag för en effektiv styrning av underhållet av de statliga järnvägarna.

Vidare konstaterade Riksrevisionen att trots stora anslag hade Vägverkets underhållsverksamhet sällan stått i fokus för kritisk samhällsdebatt och granskning. Intresset hade i stället ofta riktats mot investeringar i nya vägprojekt.

Vi kan för vår del också konstatera att intresset även i den senaste planeringsomgången i likhet med de tidigare genomförda planeringarna i mycket hög grad koncentrerats till investeringarna i ny infrastruktur. Redan ett år efter att den långsiktiga planen fastställdes av regeringen har regeringen tvingats konstatera att det är nödvändigt att tillskjuta mer resurser till underhållet av järnvägar. Det finns således mycket starka skäl att förändra strukturen i den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur, bl.a. för att möjliggöra en bred samhällsdebatt och bättre uppföljning och kontroll.

Vi föreslår därför en tydligare kategoriindelning av åtgärderna.

Till den första kategorin hör sådana aktiviteter som rör själva driften av systemen. Produktionen och konsumtionen av dessa åtgärder sker

samtidigt. Hit hör åtgärder som rör kraftförsörjningen inom järnvägen, trafikinformation, färjedrift, m.m.

I den andra kategorin återfinns de avhjälpande åtgärderna eller akuta åtgärder för att systemet ska fungera på avsett sätt. Hit hör snöröjning, halkbekämpning, lagning av potthål, akutinsatser på järnvägen när växlar gått sönder eller inte fungerar, när kontaktledningar rivits ned, etc. Dessa åtgärder är kortsiktiga och nödvändiga för att systemen ska fungera dagligen. Åtgärderna syftar till en tillfredsställande vardaglig säkerhet, punktlighet och framkomlighet i systemen. Omfattningen av dessa åtgärder är bl.a. beroende på storleken och inriktningen på det förebyggande underhållet resp. reinvesteringar.

Den tredje kategorin avser åtgärder som förebygger akuta fel och brister i systemen. Åtgärdernas effekter är relativt varaktiga. Hit hör beläggningsunderhåll av vägar, underhåll av växlar och signal- och elsystem, m.m. Underlåtenheter i det förebyggande underhållet skapa stora problem och ställer höga krav på akutunderhållet. Risken är då överhängande att kraven på säkerhet, punktlighet och framkomlighet inte kan uppnås på kort sikt.

Komponenter i infrastrukturen har olika lång livslängd. Även med ett gott underhåll måste komponenter bytas ut med jämna mellanrum. Det är helt enkelt inte lönsamt att längre underhålla komponenten utan den måste bytas ut med nya komponenter, dvs. reinvesteras. Reinvesteringar i transportinfrastrukturen utgör den fjärde kategorin.

Det krävs en långsiktig strategi som rör olika åtgärder inom det akuta underhållet, det förebyggande underhållet och reinvesteringarna i vilken dessa delar avvägs på ett sådant sätt att den situation nås där de samlade resurserna ger bästa utbyte. Den långsiktiga inriktningen bör syfta till att hålla avsedd funktionalitet givet trafikbelastning för att få väl avvägda sammantagna kostnader för transportinfrastrukturen. Strategin handlar om fördelning av resurser för akut underhåll, förebyggande underhåll och reinvesteringar och sambanden dem emellan. Valet av strategi har olika finansiella konsekvenser. Detta val bör underställas riksdagens ställningstagande både i planerings- budget- och uppföljningssammanhang och baseras på väl genomarbetade underlag från Trafikverket och av regeringen framlagda förslag. Riksdagens inflytande och därmed ansvar ökar i dessa frågor och frågorna ställs under en offentlig debatt i linje med vad Riksrevisionen efterlyst i sin granskning av drift och underhållet av vägar och järnvägar.

Väg-, järnvägs- och farledsystemen och transportinfrastrukturen i övrigt måste ibland uppgraderas av olika skäl. Trafiken kan ha ändrat karaktär. Tyngre fordon ska fram med krav på högre bärighet. Kraven på trafiksäkerhet har höjts vilket kan medföra införande av mötesfria sträckor på annars framkomliga vägar. Bullerproblem ska åtgärdas och kan medföra åtgärder för att dämpa bullret. Fler och längre mötesspår på järnvägen kan behövas för att hantera längre godståg eller att öka framkomligheten. Tillgängligheten till transportsystemet kan behöva höjas i olika avseenden för att tillgodose olika gruppers behov. Alla dessa åtgärder syftar till förbättringar i given infrastruktur och bör utgöra en egen kategori som handlar om uppgraderingar av befintlig transportinfrastruktur.

När inte längre kapaciteten räcker till i transportsystemet eller när bebyggelsestrukturen förändrats kan det vara nödvändigt att investera i ny kapacitet eller i nya sträckor. Dessa nybyggnadsåtgärder är ofta väldigt kostsamma och tilldrar sig stor uppmärksamhet. Dessa åtgärder bör därför utgöra en egen kategori. Den vilja till debatt och den politiska nödvändigheten att diskutera investeringsinriktningen och dess omfattning och fördelning bör ges utrymme i beslut som rör den långsiktiga planeringen.

En sådan debatt och därpå följande ställningstagande kan inte enbart handla om att ta ställning för eller emot ett enstaka objekt utan måste ha ett vidare perspektiv och röra ett större utbud av namngivna objekt. En enkel regel att införa vore att objekt över en viss storleksnivå skulle beslutas av riksdagen. Det finns dock problem med att ange en exakt beloppsgräns. Ett annat alternativ är att samtliga stora och komplexa projekt blir föremål för riksdagens prövning och särskilt sådana som rymmer betydande inslag av stadsbyggnad. Särskilt de sistnämnda är inte lämpliga för beslut på myndighetsnivå. Med dessa beslutskriterier kommer riksdagen att få tillfälle att i ett sammanhang besluta om ett relativt stort antal nationella transportinfrastrukturprojekt som omfattar både vägar och järnvägar och kostnadskrävande farledsprojekt.

Vid fastställande av nivån ska hänsyn tas till att järnvägsprojekt ofta uppgår till flermiljardbelopp medan stora komplexa vägprojekt inte alltid når sådana nivåer. Om beloppsgränsen sätts i intervallet 600–1 500 miljoner kronor skapas det möjlighet att gör grundliga trafikslagsövergripande jämförelser av ett större antal väg- och järnvägsprojekt.

Planeringen och anslagen ska vara trafikslagsövergripande. Planeringsförutsättningarna skiljer sig åt mellan olika regioner både i ett näringsgeografiskt och ekonomiskt avseende och med avseende på det politiska mandat med vilka olika regioner företräds. Ett förslag till nytt planeringssystem bör ta hänsyn till dessa regionala olikheter. Genom ett ökat politiskt mandat kan planernas legitimitet höjas.

Vi föreslår bl.a. därför att ramarna för Uppgraderingar av transportinfrastrukturen resp. Investeringar i ny transportinfrastruktur fördelas av riksdagen på Storstadslänet resp. landet i övrigt.

Slutligen ska systemen administreras. I denna del ingår förutom den interna administration i myndigheten också de uppgifter som rör effektivisering av transportsystemet och innefattar således bland annat allt arbete med åtgärdsval i den långsiktiga planeringen och den förberedelse av åtgärdsval som ska ske inför påbörjandet av den fysiska planeringen.

Vi har valt att behålla ett långsiktigt planeringsperspektiv om 12 år, uppdelat på tre fyraårsperioder, där varje fyraårsperiod har ett särskilt syfte.

- Den första fyraårsperioden har detaljerade uppgifter om vilka åtgärder som ska genomföras, medan för de därpå nästkommande fyraårsperioderna planeringen har en öppnare form.
- Den andra fyraårsperioden handlar om att identifiera viktiga problem och utmaningar som man inte förmår att fullt ut hantera under den första fyraårsperioden, men där man behöver

förbereda olika typer av insatser för att vara bättre skickad att genomföra dem inför den nästkommande perioden.

- Den tredje fyraårsperioden handlar om att identifiera de mer långsiktiga utmaningarna och skaffa sig handlingsutrymme och handlingskraft för att möta dessa.

I varje års budgetproposition lämnas förslag om anslag och beräknade ramar för tre kommande år efter aktuellt budgetår.

Det finns en koppling mellan den fysiska planeringen av transportinfrastruktur och den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur. Den rör nybyggnadsåtgärder där det krävs att det föreligger krav på fastställelse enligt väglagen, lagen om byggande av järnväg eller enligt plan- och bygglagen. Den långsiktiga ekonomiska planeringen omfattar även åtgärder som rör användningen, driften, underhållet av och reinvestering i transportinfrastrukturen.

I samband med remissbehandlingen av förslaget till ny lagstiftning som rör den fysiska planeringen av vägar och järnvägar har frågan om kopplingen mellan den fysiska planeringen och den långsiktiga planeringen behandlats. Majoriteten av remissinstanserna instämmer i fråga om kopplingen mellan ekonomisk och fysisk planering. Det motiveras med att förslaget tydliggör den ekonomiska planeringens betydelse för åtgärdsvalet, att det kommer att utveckla planeringssystemet och att det är en självklar och nödvändig förbättring av såväl den fysiska som den ekonomiska planeringsprocessen för åtgärder i transportsystemet.

Den långsiktiga planeringen av användningen, förvaltningen och utvecklingen av transportinfrastrukturen utgår från ett samlat perspektiv på transportsystemets funktionalitet och förmåga att hantera transportefterfrågan och dess roll i det lokala, regionala och nationella samhällsbyggandet. I den planeringen ligger att hitta de samhällsekonomiskt mest effektiva åtgärderna för att utveckla funktionaliteten, tillgodose transportefterfrågan och skapa tillgänglighet. Åtgärdsvalet enligt den s.k. fyrstegsprincipen hör naturligt hemma i det sammanhanget. Det krävs således ett skede i processen som tar sikte på val av åtgärd.

Vi finner det väsentligt att – på motsvarande sätt som föreslagits i betänkandet ”Effektivare planering av vägar och järnvägar (SOU 2010:57) – knyta arbetet med åtgärdsvalet till den långsiktiga ekonomiska planeringen. En effektiv användning av transportinfrastrukturen kan åstadkommas med en mängd åtgärder varav investeringar i ny kapacitet eller höjd kapacitet är en bland många medel. Åtgärdsvalet bör ske utifrån samhällsekonomiska överväganden baserad på en förberedande studie som ej är knuten till den fysiska planeringen.

Det kan visserligen vara svårt att slutligt avgöra valet i en situation då kunskapsunderlaget vad avser kostnader och nyttor är relativt svagt eller bristfälligt i det enskilda fallet. Det gäller i de flesta fall oberoende av vilken typ av åtgärd som diskuteras. Det finns emellertid en erfarenhetsbank som är stor och som byggts upp under många år. Denna på erfarenhet förvärvade kunskapen bör utnyttjas i detta skede. Till det bör läggas vikten av en aktiv dialog mellan olika intressenter.

I de fall åtgärdsvalet i den långsiktiga ekonomiska planeringen innebär förslag till investeringar i ny kapacitet eller utökad kapacitet som kräver arbets- eller järnvägsplan för att genomföras bör den fysiska planeringen

innehålla en eller flera kontrollstationer för att säkerställa att åtgärden äger en samhällsekonomiska nytta som överstiger de uppoffringar som investeringen i ny kapacitet medför. Det kan i vissa fall ge upphov till att planeringsprocessen får avbrytas om det senare skulle visa sig vara lämpligt.

Prop. 2012/13:25
Bilaga 4

Vårt förslag till riktlinjer och processer för medfinansiering

Hushåll och företag är beroende av goda transportmöjligheter. Förutsättningarna för att skapa dessa möjligheter är bl.a. en väl utbyggd och förvaltd transportinfrastruktur. Fördelningen av uppgifter inom transportinfrastrukturen är spridd på många aktörer och den offentliga sektorn spelar en viktig roll. Den grundläggande uppgiftsfördelningen inom den offentliga sektorn bestäms ytterst av vår konstitution och särskilda beslut av riksdagen. En betydande del sköts också av företag verksamma på marknaden och av enskilda.

Som alltid när skilda organisationer ska sköta olika delar krävs samarbete om resultatet ska bli bra. Det finns en utbredd samverkanskultur i vårt land och det finns flera former för samverkan.

I dess enklaste form består den av att ett remissyttrande inhämtas från berörda parter. Den formen är mycket vanlig och tillämpas regelmässigt i det fall yttrande ska inhämtas enligt bestämmelser i förordning eller lag. Även om samverkan förekommer i andra former finns ofta det formella kravet på skriftligt yttrande eller att intressent bereds möjlighet att avge yttrande.

Nästa steg i samverkan brukar beskrivas som en dialog där utrymme ges för att redovisa sina ståndpunkter och motiven för dessa. Denna form för samverkan är ofta förekommande bland parter som har anledning att ha frekventa kontakter med varandra. Fördelen är att berörda parter kommer tidigare in i processen än vad som sker via ett skriftligt yttrande sent i processen.

Är frågorna som ska hanteras av mer gemensamt intresse kan samverkan ske i form av ett gemensamt projekt med syftet att åstadkomma en helhetslösning. Samverkan som drivs i denna form har normalt inga inslag av förhandlingar utan kan ses som en gemensam utredning för att komma fram till en lämplig lösning på en fråga eller ett stort antal frågor.

Inte sällan får samverkan karaktären av förhandling. Den kan föregås av försök att komma fram till en gemensam lösning men innebär normalt att ett kvalificerat förhandlingsunderlag tas fram. Ett framtagande av förhandlingsunderlag kan ibland ske i ett gemensamt projekt eller separat hos respektive part. I de sammanhangen formuleras de kontroversiella frågorna och redovisas vilka konsekvenser som kan följa av olika lösningar.

När förhandlingarna sker med inslag av medfinansiering förs ytterligare verktyg i form av finansiella resurser in i samverkan med påtagliga effekter på förhandlingarnas karaktär och slutresultat. Denna form av förhandling är aktuell då frågorna är komplexa och kräver en större arsenal av metoder och ett bredare perspektiv för att lyckas. Sådana förhandlingar kan i vissa fall behöva ledas av någon som står över partsintressena.

Med medfinansiering förs ett nytt förhandlingsmoment in i planeringsprocessen som innebär att två eller flera huvudmän eller intressenter diskuterar utformningen och innehållet i en samlad investering i vilken också ingår förhandlingar om en samlad finansiell lösning. Syftet är att få ut ett högre värde av den samlade åtgärden än om var och en agerar självständigt. En förhandling leder normalt fram till ett avslut som manifesteras i en avsiktsförklaring eller i ett avtal. Förhandlingarna förutsätts vara frivilliga, varför det också är fullt möjligt att de kan avslutas utan att avtal tecknas. Det finns inga och ska inte finnas inslag av tvång i detta sammanhang.

Det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan staten, kommunerna och enskilda när det gäller transportinfrastruktur, trafikering och bebyggelse. Ansvaret för dessa olika delar gränsar till varandra och möts. Staten å ena sidan och kommunerna och kommersiella intressena å den andra möts framförallt i **noderna i transportsystemet och i tätbebyggda områden**. Potentialen för värdeskapande förhandlingar mellan dessa intressenter finns företrädesvis där och inte i länkarna och framförallt inte i länkar som domineras av interregional och internationell trafik och kan sägas utgöra nationella stråk och därmed ingå i det nationella väg- resp. järnvägsnätet. Transportinfrastrukturen utkristalliseras i tre olika kategorier:

- En kategori där staten har ett fullständigt ansvar för finansieringen av infrastrukturen (landsbygdsvägar, nationella och regionala stråk inom väg- och järnvägssystemet).
- En annan kategori där kommunen eller kommersiellt intresse har det fulla finansiella ansvaret (användningen av mark och vatten, kommunala gator och vägar, kommersiella anläggningar).
- En tredje kategori där intressen korsar eller griper in i varandra och ett gemensamt finansiellt ansvar kan komma ifråga (vid genomfartsleder, vid terminaler för gods och personer i vissa fall).

Det är i den tredje kategorin som förhandlingar, med möjligheter till medfinansiering, kan leda fram till ett högre sammantaget värde än om samverkan sker i andra former. Med medfinansiering förändras relationerna mellan parterna. Den kanske mest slående förändring som möjliggörs i och med medfinansiering är att relationen mellan parterna förändras. Medfinansieringen innebär att maktrelationerna blir mer jämbördiga, kommunen blir en förhandlingspart i och med att man axlar ett ansvar, om den för Trafikverket centrala frågan om finansiering inkluderas i förhandlingen.

Detta leder i sin tur till avgörande förändringar av förhandlingen och det sätt på vilken förhandlingen förs. Förhandlingen ändrar karaktär från att ha varit distributiv (fördelande) till att bli integrativ (värdeskapande). Det handlar nu ytterst om att hitta lösningar som är ekonomiskt effektiva, samtidigt som de tillgodoser såväl trafikala behov som önskemål om möjligheter till bebyggelse- och stadsutveckling. En insikt som uppenbaras för de deltagande parterna är att nu handlar det inte längre om att ”vinna-förlora”, utan snarare om möjligheterna att skapa ”vinna-vinna”-lösningar. Den andra parten blir inte enbart en motpart utan i lika hög grad en medspelare, med vilken samarbete är nödvändigt för att skapa mervärden och för att kunna utveckla gemensamt önskvärda lösningar. Detta innebär i sin tur att ett antal begrepp blir centrala i förhandlingen;

problemlösning, gemensamt kunskapssökande och lärande, alternativ-genererande samt kreativitet.

Investeringar i statlig transportinfrastruktur har långsiktiga återverkningar. De binder den framtida handlingsfriheten. Det är därför logiskt att beslut om lokalisering, utformning och standard i fråga om transportinfrastrukturen kräver långa förberedelseperioder. Såväl frågor som intressenter är många. Förhandlingar kring medfinansiering ingår som en del i de lägen intressena möts.

Vi har i utredningen listat de *situationer när det kan vara aktuellt med* diskussioner om samverkan i form av *medfinansiering* och som kan resultera i att förhandlingar påbörjas. Dessa är enligt följande:

1. Staten bygger och den andra parten passar då på tillfället att samtidigt göra investeringar som faller på dennes ansvar.

2. Staten bygger och den andra parten vill ha en tidsmässig samordning med investeringar som denne har planerat.

3. Staten bygger och den andra parten vill ha en högre standard hos den aktuella statliga anläggningen (väg eller bana med högre hastighet och/eller kapacitet).

4. Staten bygger och den andra parten vill ha en annan utformning (t ex överdäckning, planskild korsning).

5. Staten bygger och den andra parten vill ha en annan lokalisering för anläggningen som bättre överensstämmer med dennes planering.

6. Staten bygger och den andra parten vill ha en annan principiell lösning (Pågatåg Nordost).

7. Staten och den andra parten vill ta ett större samlat grepp om flera komponenter av transportförsörjningen i ett område (Stockholmsöverenskommelsen, Västsvenska Infrastrukturpaketet).

Punkterna 1 och 2 är renodlade sett i ett medfinansieringsperspektiv. Varje part tar sin del av kostnaderna enligt den gängse ansvarsfördelningen. Under punkten 2 kan fråga om förskottering vara aktuell. Punkterna 3–7 rymmer mera komplexa frågeställningar. Komplexiteten kan bestå i svårigheter att i det enskilda fallet avgöra ansvarsfördelningen eller att finna den kombination av åtgärder som kan accepteras av olika berättigade intressen. Punkt 7 illustrerar också varför det inte sällan utan nästan regelmässigt finns ett behov att tillkalla en särskild förhandlingsman för att hantera frågeställningarna, samordna alla aktörer och komma fram till gemensamma lösningar.

Den andra parten är ofta en eller flera kommuner/regioner, men kan också representera ett privat bolag eller annan kommersiell aktör.

Förvaltningens roll är som nämnts i föregående avsnitt underordnad i den kommunala självstyrelsen. I regeringsformen regleras förhållandet mellan regering och myndighet. Myndigheter lyder – med ett par undantag – under regeringen. Riksdag och regering har delegerat betydande maktbefogenheter till myndigheterna. Myndigheterna har ofta ett betydande handlingsutrymme inom de ramar statsmakterna beslutat. Till detta kan läggas maktresurser hos myndigheterna i form av kunskap, kapacitet och kontinuitet, vilka ytterligare stärker deras inflytande och påverkan.

Den styrning i form av mål- och resultatstyrning som allmänt tillämpas innebär att politikerna ställer upp mål för verksamheten och anger vilka resultat som ska uppnås, medan myndigheterna/ förvaltningarna ges

betydande frihet att välja medel för att uppfylla intensionerna. Den förhandskontroll som låg i den tidigare formen av detaljstyrning har ersatts med en efterhandskontroll. I vårt förslag till system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur ska riksdagens och regeringens beslut vad avser transportinfrastrukturen vara bredare och mer detaljerade än vad som hittills gällt.

I den senaste åtgärdsplaneringen ingick i uppdraget att som en permanent åtgärd pröva möjligheterna till medfinansiering från olika intressenter. Ett viktigt syfte var att volymen åtgärder kunde komma att utökas genom att den statliga satsningen kombinerades med finansiering från andra. Till medfinansiering räknades t.ex. direkta ekonomiska bidrag eller brukaravgifter. Även trängselskatter räknades som medfinansiering.

Utredningen föreslår som framgått att förhandlingar om medfinansiering primärt ska syfta till att öka värdet av de investeringar som omfattas av förhandlingarna. Det kan ibland innebära att volymen investeringar som en konsekvens kan komma att öka.

Den beslutsstruktur som för närvarande finns är en given utgångspunkt för våra överväganden när det gäller former och riktlinjer för förhandlingar och avtal om medfinansiering av statlig transportinfrastruktur i den långsiktiga planeringen. **Beslutsstrukturen** utgår från den grundläggande fördelningen av makt inom staten. Riksdagen som suveränt organ ska besluta om uttag av skatter och användning av anslagsmedel. Regeringen är beredande och verkställande organ och styr riket. Trafikverket lyder under regeringen.

Utgångspunkten är vidare att Riksdagen beslutar om mål, inriktning och ramar för den långsiktiga planeringen och på en mer detaljerad nivå enligt vårt förslag än tidigare. Regeringen utfärdar direktiv för planeringen och fastställer Nationell plan.

Beslutsstrukturen inom staten såvitt avser transportinfrastruktur

| Staten | Beslut |
|---------------|--|
| Riksdag | Mål, inriktning, finansiella planeringsramar, bemyndiganden, skatter, anslag |
| Regering | Direktiv, fastställelse av Nationell plan, anslagspost, vägavgifter |
| Trafikverk | Förslag till Nationell plan, arbetsplan, järnvägsplan, finansierings- och genomförandeavtal (PBL), starttidpunkt för enskilt objekt, banavgifter |

Med denna utgångspunkt kan Trafikverkets mandat rörande förhandlingar och avtal om medfinansiering i den långsiktiga planeringen formuleras. Följande villkor bör kunna gälla:

1. Avsiktsförklaringar och avtal får träffas i enlighet med de riktlinjer som regeringen meddelat.

2. Avsiktsförklaringarnas och avtalens giltighetstid begränsas i tid, t.ex. fram till nästkommande revidering av planen.

3. Avsiktsförklaringar och avtal som innefattar uttag av skatter och statliga avgifter ska innehålla upplysningar om att beslut om dessa träffas i särskild ordning och är inte avtalbara. I särskilt dokument ska framgå de trafikekonomiska för- och nackdelarna med sådana uttag.

4. Av avsiktsförklaringarna och avtalen ska framgå att angivna starttidpunkter kan komma att ändras till följd av Riksdagens årliga budgetbeslut.

5. Avsiktsförklaringar och avtal ska träffas med förbehåll för beslut om tillåtlighet enligt gällande lagstiftning, m.m.

Punkterna 1, 2 och 4 syftar till att skapa nödvändigt beslutsutrymme för regering och riksdag. Punkt 3 talar om att kommuner och regioner inte är avtalspart när det gäller beslut om skatter och avgifter. Däremot kan det finnas ett lokalt och regionalt politiskt stöd för införande av skatter och avgifter. Detta stöd kan dokumenteras i särskild form. Punkten 5 syftar till att den fysiska planeringen kan ske utan särskilda bindningar av eventuella formella avtal och avsiktsförklaringar. Det kan ibland råda osäkerhet om rättsläget i frågor som avhandlas i avsiktsförklaringarna och avtalen. I de fallen bör särskilda rättsutredningar genomföras. Dessa bör dokumenteras.

I Trafikverkets instruktion bör framgå att verket får träffa uppgörelser med kommuner, landsting och enskilda om medfinansiering av statlig transportinfrastruktur i enlighet med de riktlinjer som regeringen meddelar. Trafikverket ska i sin tur i sin interna arbetsordning tydliggöra vem som och med vilket mandat denne får teckna avsiktsförklaringar och avtal om medfinansiering av statlig transportinfrastruktur.

Detta leder fram till en ordning för förhandlingar om medfinansiering enligt nedanstående figur. Förhandlingarna och vad dessa får resultera i knyts till olika faser planeringen och genomförandet av investeringar i transportinfrastrukturen. Förhandlingar om medfinansiering i åtgärdsplaneringen ska syfta till att identifiera viljan till, preliminär inriktning och omfattning av medfinansieringen samt ange villkoren, formerna och tidplanen för fortsatt samverkan mellan parterna rörande utpekade objekt. Objektens innehåll ska hänföras till någon av de sju kategorier som tidigare redovisats. Medfinansieringsförhandlingarna ska syfta till att skapa mervärden och avse objekt där parternas berättigade intressen möts. I vissa fall kan det få som följd en utökad volym åtgärder. Den rådande ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna och enskilda ska respekteras. Det betyder att förhandlingar om medfinansiering kommer att koncentreras till och huvudsakligen avse objekt som finns i större tätorter och i noder där infrastrukturen för olika trafikslag möts, exempelvis hamnar och resecentra.

Uppgörelserna i åtgärdsplaneringen ska ha formen av avsiktsförklaringar och det ska tydliggöras att förklaringarna inte är bindande för direktvalda församlingar.

Det är åtgärdens samhällsekonomiska värde och det samlade bidraget till de transportpolitiska målen som ska vara avgörande för prioriteringen av åtgärden i de långsiktiga planerna. Hur åtgärden är finansierad är icke utslagsgivande i prioriteringsarbetet.

Åtgärdsplanering

Fysisk planering

Genomförande

| Avsiktsförklaring | Genomförande- och finansieringsavtal | Entreprenadkontrakt |
|-------------------|--------------------------------------|---------------------|
|-------------------|--------------------------------------|---------------------|

Syftar till att identifiera viljan till, preliminär inriktning och omfattning av medfinansiering samt anger villkoren, formerna och tidplanen för fortsatt samverkan rörande utpekade objekt. Avsiktsförklaringen tidsbegränsas till nästa planrevidering och är inte bindande

Syftar till att bestämma omfattning av objektet, parternas ansvar samt finansieringen av objektet. Avtal som binder parterna, men utan klausuler om skadestånd. Avtalet ska ligga inom ramen för det bemyndigande som regeringen gett Trafikverket

Civilrättsligt bindande avtal om genomförande av entreprenad. Avtalet ska ligga inom ramen för det beställningsbemyndigande som regeringen gett Trafikverket. Avtalet rymmer klausuler om skadestånd.

I figuren ovan har också angetts hur den fortsatta processen kan gestalta sig. I den fysiska planeringen kan uppgörelserna få en fastare form. Genom bemyndigande från riksdagen kan Trafikverket såsom ansvarig för genomförande av de statliga åtgärderna som rör vägar och järnvägar träffa finansierings- och genomförandeavtal med staten utomstående – oftast kommuner. Dessa avtal bör inte innehålla klausuler om skadestånd. När det däremot gäller anlitande av entreprenörer för att genomföra investeringen träffas efter upphandling enligt gällande lagstiftning civilrättsligt bindande avtal oftast med klausuler om sanktioner vid avtalsbrott.

De förslag som vi lämnar syftar till att få rutiner och processer som underlättar förhandlingsarbetet om medfinansiering utan att för den skull hämma det kreativa inslag som kännetecknat förhandlingsarbetet i den senaste planeringsomgången. Kraven på tydligare dokumentation och kraven på informationens innehåll utgår från statsmakternas berättigande intressen av full insyn i finansieringen och bevekelsegrunderna för den prioritering som gjorts i förslagen till långsiktiga planer. De insatser som kommuner och landsting gör har konsekvenser för den offentliga sektorns finansiella sparande.

Trafikverket bör få regeringens uppdrag att i samarbete med Sveriges kommuner och landsting utarbeta mallar för avsiktsförklaringar, avtal och dokumentation avseende medfinansiering. Det bör av mallarna för avsiktsförklaringar och avtal tydligt framgå vem som har beslutanderätten i frågor som rör skatter och avgifter.

Enligt budgetlagen får regeringen för det ändamål och intill det belopp som riksdagen beslutat för budgetåret beställa varor eller tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter under senare budgetår än det budgeten avser. Regeringen får vidare göra sådana ekonomiska åtaganden för staten som är nödvändiga för att den löpande verksamheten ska fungera tillfredsställande. Exempel på sådana åtaganden är avtal om lokaler, hyra av kontorsutrustning och anställning av personal.

Enligt 9 kap. 8 § andra stycket regeringsformen får regeringen inte ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtaganden för staten utan att riksdagen har medgett det. Regeringens befogenheter på detta område preciseras närmare i 12–14 §§ budgetlagen.

Budgetlagens bestämmelser om beställningsbemyndiganden syftar till att säkerställa att regeringen och dess myndigheter uppfyller regeringsformens krav på riksdagens medgivande innan regeringen ikläder staten ekonomiska åtaganden som kräver framtida anslag. Genom att lämna ett beställningsbemyndigande åtar sig riksdagen att anvisa medel för de betalningar som måste göras då åtagandena infrias i framtiden. Ett bemyndigande att göra ett ekonomiskt åtagande lämnas för ett budgetår och en utnyttjad bemyndiganderam kan alltså inte sparas och utnyttjas följande år.

De avtal om medfinansiering av statlig transportinfrastruktur som staten kan komma att ingå med kommuner eller enskilda skiljer sig från beställningsbemyndiganden som avser framtida utgifter för varor eller tjänster för vilka avtal träffas om framtida leveranser på så sätt att medfinansieringsavtalen inte förpliktigar till utbetalningar till medfinansieraren. Däremot innebär medfinansieringsavtalen en förpliktelse att genomföra en viss åtgärd i framtiden. I den meningen är medfinansieringsavtalen ett framtida åtagande för vilket det bör finnas ett bemyndigande från riksdagens sida att ingå.

Med stöd av riksdagsbeslut kan regeringen i regleringsbrev för Trafikverket medge att verket avseende väghållning och banhållning får ikläda sig framtida förpliktelser. I praktiken måste Trafikverket hantera sina finansierings- och genomförandeavtal och beställningar av drift- underhålls- och byggandeentreprenader både med hänsyn till bemyndigandets ram och till den årliga anslagsnivån.

Finansieringsformer

Finansieringen av statlig transportinfrastruktur ska ske med anslag över statsbudgeten. Riksdagen kan medge undantag från den regeln. De möjligheter som därvid står till buds är en tillfällig finansiering med lån i Riksgäldskontoret och återbetalning med intäkter från brukaravgifter eller återbetalning med intäkter från trängselskatter eller återbetalning med anslag. Vidare kan lån från kommuner eller enskild – s.k. förskotteringar – tillfälligt finansiera investeringar i transportinfrastruktur. Återbetalning av lånet sker när anslag beviljas för den tidigarelagda investeringen. Slutligen kan staten låta utomstående direkt medverka i finansieringen av statlig transportinfrastruktur.

Det förslag som utredningen lägger rörande finansieringen av investeringar i transportinfrastruktur innebär förändringar jämfört med dagens

ordning. Investeringar i tele- och elanläggningar i järnvägsinfrastrukturen finansieras för närvarande normalt med lån i Riksgäldskontoret för att sedan återbetalas med anslagsmedel. Den ordningen bör enligt utredningens uppfattning och förslag upphöra i enlighet med bestämmelserna i budgetlagen.

Däremot finns det skäl att låta Trafikverket finansiera sådana investeringar som sänker kostnaderna för den framtida förvaltningen av transportinfrastrukturen så mycket att de resurser som frigörs kan finansiera framtida amorteringar och räntor på upptagna lån. Denna lånemöjlighet har sedan länge funnits för att ersätta färjor med broar. Denna lånemöjlighet bör utsträckas och gälla generellt för investeringar som har till direkt syfte att sänka framtida förvaltningskostnader. Därigenom kan effektiviseringsarbetet stimuleras som bl.a. skulle innebära en snabbare övergång från lokal till fjärrstyrd tågklarering, utvecklade driftcentraler och effektivare kraftförsörjning inom järnvägen.

Huvudregeln är – som nämnts – att statlig infrastruktur ska finansieras med anslag över statsbudgeten. Bakom den regeln ligger att riksdagen ska ha full kontroll över de utgifter som går till transportinfrastruktur och vilken belastning som därmed sker på statsbudgeten. I vårt delbetänkande (SOU 2011:12) lyfte vi fram följande citat för att beskriva grundvalen för nämnda huvudregel: ”Genom att i budgetregleringen utgifter och inkomster ställs mot varandra sker en avvägning dem emellan och mellan skilda utgiftsändamål. Därigenom får man en översyn och prövning av statsverksamheten i ett sammanhang, en helhetsbedömning. Med hänsyn härtill är fullständighetsprincipen (dvs. all statlig verksamhet bör ingå i budgeten) och bruttoprincipen (dvs. för varje sektor ska samtliga inkomster och utgifter medtagas) väsentliga.”

Genom att budgeten innehåller all statlig verksamhet så kan budgeten ge en god och rättvisande bild av statens verksamhet och budgetläge för riksdagen. Ett korrekt och tydligt underlag är en förutsättning för de prioriteringar som riksdagen kan göra vid fastställandet av budgeten gällande till exempel finans-, välfärd eller regionalpolitik. Resurserna kan därmed fördelas genom prioriteringar mellan olika sektorer i samhället.

Denna gällande huvudprincip innebär att annan form av finansiering av statlig transportinfrastruktur utgör undantag. För sådana undantag beslutar riksdagen i särskild ordning och kräver därvid en särskild motivering och redovisning.

Direktprissättning med brukaravgifter kan enligt vår uppfattning medverka till ett effektivare utnyttjande av transportinfrastrukturen. Sådana brukaravgifter kan dessutom ge betydande bidrag till finansieringen av transportinfrastrukturen. För kommande planeringsperioder bör därför enligt vår uppfattning frågan om ett brett uttag av brukaravgifter prövas som en långsiktig stabil intäktskälla.

I dag är huvudprincipen att trafikinfrastruktur finansieras med anslag över statsbudgeten. Därtill kommer i begränsad utsträckning finansiering av trafikinfrastruktur (för väg och järnväg) via brukaravgifter (broavgifter, trängselskatter, banavgifter). Därtill betalar brukarna avgifter för innehav av bil (bilskatt) och skatt för drivmedel (bensin och dieselskatt). Över en längre tidsperiod kan det antas att fossila bränsle i minskande omfattning kommer att användas. I ett sådant sammanhang aktualiseras

frågan om andra skattebaser. Inför överväganden om ett framtida finansierings- och uppbördssystem bör frågan om generella brukaravgifter kan och bör införas utredas med ett brett perspektiv. Sådana avgifter kan vara av olika karaktär, t.ex.:

- utbyggt och omfattande system med bompengar,
- avståndsbaserade avgifter som debiteras med elektroniska hjälpmedel,
- avgifter kopplade till drivmedel,
- avgifter kopplade till innehav av fordon, etc.

Vid en översyn om möjligheterna att införa generella brukaravgifter i ett brett perspektiv bör frågor om styrning av trafik, hållbarhet över tiden, klimataspekter, påverkan på samhällsekonomiska förhållanden, fördelningsaspekter, regionalpolitisk påverkan, tillväxtfrågor, konkurrens-effekter i ett EU-perspektiv samt möjligheterna till en bred acceptans av generella brukaravgifter i grunden analyseras.

Enligt direktiven ska vi göra överväganden rörande utformning och införande av brukaravgifter. Utöver att vara finansieringskällor är vägavgifter, banavgifter och trängselskatt alla styrmedel med effekt på val av färdmedel och rutter. I vårt delbetänkande (SOU 2011:12) redovisade vi våra överväganden rörande brukaravgifter.

Vi konstaterade att brukaravgifter som tas ut eller kan tas ut på vid användning eller finansiering av statlig transportinfrastruktur beslutas av regeringen eller av myndighet med stöd av lag. Staten är således ensamrådande om avgifter ska införas eller ej. Frågan om riktlinjer för och när brukaravgifter ska komma ifråga i finansierande och/eller styrande syfte är en statlig angelägenhet.

Vi fann vidare anledning att skilja på generellt och partiellt införda pålagor och på styrande respektive finansierande pålagor. Det påpekades att styrande pålagor ger intäkter som kan användas för finansiering av transportinfrastruktur och att finansierande avgifter har styrande effekter. Av nedanstående tabell gavs exempel på olika typer av pålagor på trafiken för nyttjande av transportinfrastrukturen.

| | Styrande | Finansierande |
|------------------|---|--|
| Generella | Banavgifter enligt kap 7 § 2 järnvägslagen, | Banavgifter enligt kap 7 § 4 järnvägslagen, |
| Partiella | Trängselskatt i Stockholm och Göteborg | Broavgifter Öresund, Svinesund, Sundsvall och Motala |

I de fall finansierande avgifter införs bör de enligt vår uppfattning huvudsakligen vara av generell karaktär. När det gäller partiellt införda avgifter i finansierande syfte för väginvesteringar borde sådana enligt vår uppfattning ingå i en tydlig strategi som genomförs konsekvent. Någon sådan utarbetad strategi som regering och riksdag ställt sig bakom finns inte. Utan sådana riktlinjer kan beslut om införande av broavgifter i finansierande syfte riskera bli ad-hoc-betonade. Mer slumpvis införda avgifter som syftar till att finansiera byggande av ny transportinfrastruktur riskerar att inte bli långsiktigt hållbara.

Partiellt införda avgifter i finansierande syfte har nackdelar i två mycket viktiga avseenden – uppbördskostnaderna är regelmässigt högre för den typen av finansiering än en finansiering genom att öka befintliga skatter eller generellt verkande avgifter samt att avgifterna har en styrande effekt som kan motverka ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av den transportinfrastruktur som ska finansieras.

Det finns emellertid en allmän tendens att föra in avgifter på flera områden i samhället i stället för eller parallellt med en finansiering med skatteintäkter. Motivet är att den som använder en anläggning eller konsumerar en tjänst och därmed tillägnar sig nyttan också ska betala för sig. I den meningen finns det skäl att föra in avgifter eller höja redan befintliga.

Frågan om hur enhetlighet och effektivitet i avgiftsutförande kan uppnås ska särskilt belysas. Om det bedöms lämpligt kan utredaren föreslå konkreta riktlinjer för införande och utförande av brukaravgifter. De särskilda förutsättningar som gäller för respektive trafikslag, inklusive nationellt och EU-gemensamt regelverk, ska beaktas.

Reglering av avgifter för att nyttja järnvägsinfrastruktur finns i 7 kap. järnvägslagen. Dessa regler baseras på direktiv 2001/14/EG. Infrastrukturförvaltarna ska enligt direktivet säkerställa att det avgiftssystem som används är baserat på samma principer över hela deras järnvägsnät. Det är infrastrukturförvaltaren, dvs. Trafikverket för det järnvägsnät som staten förvaltar, som fastställer avgifterna med stöd av järnvägslagen. Grundprincipen är att likvärdig infrastruktur som förvaltas av en och samma infrastrukturförvaltare ska avgiftsättas på likvärdigt sätt.

Trafikverkets nya inriktning för utveckling av tjänster och prissättning innebär att de avgiftskomponenter som ingår i särskilda avgifter i större utsträckning kommer att differentieras utifrån den kapacitetssituation som råder i järnvägsnätet. Betalningsviljan får därmed på ett tydligare

sätt komma till uttryck i prissättningen. Attraktiva tåglägen kan prissättas högre. Denna utveckling har under senare år redan påbörjats, då till exempel en differentiering av tåglägesavgiften har införts för att bland annat bättre anpassa avgiften till kapacitetssituationen. Som ytterligare ett led i strävan mot mera differentierade särskilda avgifter, debiteras passageavgifter på vissa sträckor i de tre storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö vid vissa mer attraktiva tider. Vägledande för dessa avgifter har bland annat varit en översiktlig bedömning av kapacitetssituationen.

Genom att differentiera avgifterna och höja dem för till exempel tågläge hög och passageavgifterna i de tre storstadsområdena avser man att uppnå en styrande effekt från tider och platser som i dag har begränsad kapacitet. Genom att på så sätt sprida användandet uppnår man en mera effektiv användning av järnvägsinfrastrukturen och därmed en ökning av den totala kapaciteten i systemet.

Enligt 29 § Väglagen (1971:948) kan regeringen bestämma att avgift får tas ut för begagnande av väg. Avgifter kan endast tas ut för att finansiera nya väganläggningar. Vidare finns begränsningar såvitt avser tung trafik.

Möjligheterna att ta pålagor inom vägsystemet styrs av det regelverk som ställs upp i Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG om avgifter på tunga godsfordon för användning av vissa infrastrukturer, det så kallade Eurovinjettdirektivet.

Vägavgifter som tas ut på det transeuropeiska vägnätet, eller på delar av detta vägnät, måste uppfylla direktivets villkor. Direktivets vägavgiftsregler är utformade som maximinivåer. Grundprincipen är att vägavgifter maximalt får motsvara kostnaden för investering i och drift av den avgiftsbelagda infrastrukturen. För Sveriges del ingår väg E4 mellan Malmö och Stockholm, väg E6 mellan Malmö och Svinesund, samt väg E18 mellan Stockholm och Töckfors i det transeuropeiska vägnätet, enligt europaparlamentets och rådets beslut nr 1692/96/EG av den 23 juli 1996 om gemenskapens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet. För det vägnät som omfattas av direktivet gäller att tidsbaserad och distansbaserad avgift inte får tas ut samtidigt på någon given fordonskategori för användandet av ett och samma vägavsnitt.

Medlemsstaterna får dock ta ut både distans- och tidsbaserade avgifter för användandet av broar, tunnlar och bergspass. Ett särskilt undantag från direktivets regler finns för avgifter som är särskilt utformade för att motverka tids- och platsrelaterad trafiköverbekastning i stadsområden. Det är den förstnämnda möjligheten som nyttjats för att ta ut avgifter för finansieringen av broar vid Motala och Sundsvall.

På uppdrag av Trafikverket, Transportstyrelsen och Vinnova har Arena-projektet sedan 2006 arbetat med att utveckla kunskap kring och lösningar för avgifter inom vägtrafiken. Projektet omfattar därvid alla former av brukaravgifter, befintliga och tänkbara framtida, och arbetar med målsättningen att skapa en enhetlig nationell lösning som verkar inom ramen för regelverket inom EU.

Det förslag som redovisas i bilaga till detta betänkande tar upp frågan om enhetlighet och effektivitet i tekniskt och uppbördsmässigt hänseende. Det är uppenbart att det krävs en enhetlighet i dessa

avseenden. Det förslag som läggs fram i bilagan till detta betänkande av Arena-projektet bör kunna utgöra en konstruktiv grund för den fortsatta utvecklingen av systemet.

Även enhetlighet i avgiftsmässigt hänseende bör eftersträvas. Enhetligheten bör avse lika avgifter per fordonsklass oberoende vilken avgiftsbelagd bro man passerar. I det sammanhanget finns principer fastställda i det s.k. eurovinjettdirektivet, vilket Sverige förbundit sig att efterleva. När det gäller avgifter på broarna i Motala respektive Sundsvall har inte enhetlighet i avgiftsmässig bemärkelse uppnåtts. Av avtalen framgår att vid färd med personbil över bron i Motala ska avgift erläggas medan personbilar inte behöver betala någon avgift vid passage av bron i Sundsvall. En sådan skillnad måste kunna motiveras utifrån trafikekonomiska överväganden, nämligen att avledningseffekten är mycket större i Sundsvall än i Motala. Om så inte är fallet bör det ur den synvinkeln inte förekomma några skillnader. Det finns alltid en större acceptans för ekonomiska ingripanden eller interventioner om pålagorna delas lika av alla. Det skulle tala för en enhetlighet i avgiftssättningen oberoende av vilken nybyggd bro eller tunnel man råkar passera. Med en tillämpning av förespråkade enhetlighetskrav vid avgiftssättningen så bör avgiftsfinansierade broar och tunnlar utgöra en resultatmässig enhet där de samlade intäkterna från avgiftsuppbörden och de samlade utbetalningarna för räntor och amorteringar jämte uppbördskostnaderna samlas upp och redovisas.

Vi har låtit göra en översiktlig studie hur finansieringen av transportinfrastrukturen är utformad i olika länder. Genomgången visar att transportinfrastrukturen i de studerade länderna alltså är ett område där staterna har en mycket aktiv roll både som ägare, operatörer och finansörer av verksamheten. En förklaring kan vara att man genom sådana arrangemang velat försäkra sig om att stordriftsfördelar i verksamheterna tas tillvara och att resurser inte splittras på flera olika operatörer. En annan orsak har varit att det varit administrativt omständligt och tekniskt komplicerat samla in brukaravgifter av olika slag. På vägsidan har det också varit möjligt att finansiera de direkta kostnaderna för vägnätet under en uppbyggnadsfas med bränsle- och fordonsskatter av olika slag. Genomgående sker dock en förändring i många länder när det gäller finansieringen.

Dels finns en ökande insikt att de externa effekterna av transporterna, som emissioner, trängsel och buller behöver prissättas i högre utsträckning än tidigare. Dels är investeringsbehoven mycket stora i åldrande system där kapacitetstaken ofta nåtts i många storstadsområden. I en situation där många regeringar är ovilliga att höja skatter av politiska skäl, eller är förhindrade att ta på sig nya åtaganden av statsfinansiella skäl blir avgiftsfinansiering i olika former alltmer intressant i många länder. Vart fall på järnvägssidan är den avgiftsfinansierande andelen mycket låg i Sverige jämfört med många andra länder.

I budgetpropositionen för år 2002 framhölls att om kommuner eller regioner efter beslut av en betydande majoritet skulle göra framställan om att införa trängselavgifter som ett led i en bredare strategi för att komma till rätta med trafikens trängsel- och miljöproblem, kommer regeringen att bereda frågan.

Enligt utredningens mening bör det, såsom det uttrycktes i ovan nämnda proposition, vara ett nödvändigt villkor att det ska finnas en betydande majoritet i de kommuner eller regioner som står bakom en framställan om införande av trängselskatter som ett led att komma till rätta med trafikens trängsel- och miljöproblem. I de fall trängselskatten även ges en uttalad finansierande roll bör läggas till att den majoritet som står bakom framställan också gör ett åtagande som är långsiktigt stabil. Det bör dock betonas att det inte är tillräckligt med en framställan om trängselskatt. Det krävs också att åtgärden är den mest effektiva för att nå åtgärdens primära syfte.

När det gäller enhetlighet och effektivitet i tekniskt avseende i uppbörden av trängselskatter hänvisar vi till vad som anförts i frågan under föregående avsnitt om brukaravgifter.

Med stöd av lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter får kommuner och landsting lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för. Bestämmelsen innebär en möjlighet, men ingen skyldighet för kommunen att lämna bidrag till byggande av statlig väg och järnväg. Någon motsvarande bestämmelse avseende farleder för vilka staten ansvarar finns inte.

Enligt gällande regleringsbrev för Trafikverket får verket tidigarelägga byggandet av allmänna vägar och investeringar i järnvägsanläggningar där förskottering (lån) sker från kommuner, landsting eller enskilda under förutsättning att avtalet inte innehåller sådana villkor som innebär indexuppräknning av eller räntor på förskotterat belopp. Den sammanlagda skulden för de av Trafikverket och regeringen godkända förskotteringsarna avseende allmänna vägar och investeringar i järnvägsanläggningar får ej överstiga 30 procent av i regleringsbrevet angivet belopp. Förskottering av objekt vars byggkostnad överstiger 20 miljoner kronor ska underställas regeringens prövning.

Vi föreslår att tydliga kriterier läggs för när förskottering ska tillåtas i stället för den beloppsbegränsning som nu finns. Vi förutser också att intresset för förskotteringar minskar till följd av det förslag till nytt planeringssystem som vi lägger fram i detta betänkande.

En planeringsram för transportinfrastrukturen är inget beslut om framtida anslag. Den är en restriktion som är satt för att planeringen och prioriteringen av åtgärder ska ske utifrån en så realistisk bedömning som möjligt av en framtida utgiftsvolym. Den sätts därvid med hänsyn till vad riksdag och regering gör för prognoser om framtida finansiellt utrymme vägt mot anspråken inom andra offentliga utgiftsområden. Planeringsramen i sig har inga konsekvenser för den årliga utgiftsnivån inom den offentliga sektorn eller det offentliga sparandet. Nivåerna på utgifterna och sparandet bestäms av andra faktorer. Det hindrar inte att planeringsramen indirekt har betydelse för de framtida nivåerna på det för de offentliga finanserna viktiga nyckeltalen.

För att koppla beslut om planeringsramen till den statliga reglerade budgetprocessen finns två vägar att gå. Riksdagen kan i det ena fallet besluta om en definitiv planeringsram som konstitueras av såväl anslag som olika former av medfinansiering. I det fallet får inslaget av medfinansiering rymmas inom den definitiva planeringsramen. I det fallet har riksdagen ex ante full kontroll på planeringen.

I det andra fallet kan planeringsramen komma att förändras till följd av de avsiktsförklaringar om medfinansiering som träffas i samband med åtgärdsplaneringen. I detta fall kommer riksdagen genom bl.a. bemyndigandeinstitutet ha full kontroll ex post över planeringen.

I båda fallen har riksdagen och regeringen full kontroll över anslag och bemyndiganden om att träffa avtal om framtida åtaganden för staten.

Vi föreslår att riksdagen beslutar om en planeringsram som kan komma att överskridas genom vilja till medfinansiering. Vi gör den bedömningen att den volym som medfinansieringen kan komma att omfatta blir relativt sett marginell i förhållande till summan av ramarna för planering av transportinfrastrukturen under de närmaste planeringsperioderna. Detta i kombination med att riksdagen och regeringen har en fullständig kontroll över avtal om medfinansiering, anslag, lån och sparandet motiverar vårt förslag i denna del. Incitamenten till medfinansiering kan också bli något större om det finns ett utrymme som kan påverkas. Genom att Trafikverket ska föra förteckning och samlat redovisa innehållet i samtliga tecknad avsiktsförklaringar får riksdag och regering i efterhand den information som för deras del behövs.

Statsstödsreglerna

Vi har låtit genomföra en omfattande genomgång av tillämpningen av de statsstödsregler som är knutna till vårt deltagande i den europeiska gemenskapen. Syfte är att få underlag för att bedöma gränsdragningen i ansvar och finansiering mellan stat och enskilda som rör utveckling och förvaltning av transportinfrastruktur.

Statsstödsreglerna syftar till att tillse att det stöd medlemsstaterna beviljar inte leder till en otillbörlig snedvridning av konkurrensen. Lika konkurrensvillkor ska upprätthållas för alla företag som är verksamma på EU:s inre marknad, oavsett i vilken medlemsstat de är etablerade. Om vissa företag ges obefogade selektiva fördelar, innebär detta att marknadskrafterna inte belönar eller dröjer med att belöna de mest konkurrenskraftiga företagen, vilket i sin tur minskar EU:s allmänna konkurrenskraft. Statliga stödåtgärder kan också leda till att marknadsmakten koncentreras till vissa företag, t.ex. när de företag som inte får statligt stöd måste inskränka sin verksamhet på marknaden eller när stödet används till att bygga upp hinder för tillträde till marknaden. Om konkurrensen snedvrids på detta sätt finns en risk att konsumenterna drabbas av högre priser, lägre kvalitet på varorna och minskad innovation.

Å andra sidan anses statliga stödåtgärder under vissa förutsättningar också kunna vara effektiva medel för att uppnå mål av gemensamt europeiskt intresse. De kan rätta till marknadsmisslyckanden och därmed få marknaderna att fungera bättre och öka den europeiska konkurrenskraften. De kan även bidra till att främja social och regional sammanhållning, hållbar utveckling och kulturell mångfald.

Investeringar i transportinfrastruktur har traditionellt ansetts utgöra en allmän ekonomisk-politisk åtgärd som inte faller in under statsstödsreglerna. Anledningen är att så länge som infrastrukturen direkt finansieras av offentliga myndigheter och är öppen för alla användare, såväl faktiska som potentiella, på lika och icke-diskriminerande villkor, så kan

inte vissa företag eller viss produktion anses gynnas framför andra på ett Prop. 2012/13:25
sätt som snedvrider konkurrensen och påverkar handeln mellan Bilaga 4
medlemsstaterna.

Förteckning över remissinstanser (SOU 2011:12 och 2011:49)

Prop. 2012/13:25
Bilaga 5

Riksrevisionen, Konsumentverket, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Arbetsgivarverket, Socialstyrelsen, Handisam, Statskontoret, Boverket, Lantmäteriet, Riksgälden, Ekonomistyrningsverket, Konjunkturinstitutet, Kammarkollegiet, Kungl. Tekniska högskolan, Uppsala universitet, Lunds tekniska högskola/ Lunds universitet, Sametinget, Naturvårdsverket, Trafikverket, Statens väg- och transportforskningsinstitut, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Transportstyrelsen, Trafikanalys, Konkurrensverket, Affärsverket svenska kraftnät, Energimyndigheten, Energimarknadsinspektionen, Tillväxtverket, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Riksantikvarieämbetet, Diskrimineringsombudsmannen, Hallands läns landsting, Norrbottens läns landsting, Skåne läns landsting, Stockholms läns landsting, Västernorrlands läns landsting, Västmanlands läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Gotlands kommun (Region Gotland), Samverkansorganet i Blekinge län (Region Blekinge), Samverkansorganet i Dalarnas län (Region Dalarna), Samverkansorganet i Gävleborgs län (Region Gävleborg), Samverkansorganet i Jämtlands län (Regionförbundet Jämtlands län), Samverkansorganet i Jönköpings län (Regionförbundet Jönköpings län), Samverkansorganet i Kalmar län (Regionförbundet i Kalmar län), Samverkansorganet i Kronobergs län (Regionförbundet Södra Småland), Samverkansorganet i Södermanlands län (Region Sörmland), Samverkansorganet i Uppsala län (Regionförbundet Uppsala län), Samverkansorganet i Värmlands län (Region Värmland), Samverkansorganet i Västerbottens län (Regionförbundet i Västerbottens län), Samverkansorganet i Örebro län (Regionförbundet Örebro län), Samverkansorganet i Östergötlands län (Regionförbundet Östsam), Ale kommun, Borås kommun, Bromölla kommun, Fagersta kommun, Falkenbergs kommun, Göteborgs kommun, Habo kommun, Helsingborgs kommun, Huddinge kommun, Karlsborgs kommun, Karlskoga kommun, Kiruna kommun, Köpings kommun, Lerums kommun, Malmö kommun, Mora kommun, Motala kommun, Norrköpings kommun, Nynäshamns kommun, Piteå kommun, Sollefteå kommun, Stockholms kommun, Torsby kommun, Umeå kommun, Uppsala kommun, Vårgårda kommun, Vänersborgs kommun, Västerås kommun, Ystads kommun, Åtvidabergs kommun, Örnsköldsviks kommun, AB Storstockholms Lokaltrafik, Företagarna, Gröna bilister,

Handelskammarförbundet, Landsorganisationen i Sverige, Lantbrukarnas Riksförbund, Motormännens Riksförbund, Naturskyddsföreningen, Näringslivets Transportråd, Resenärsforum, Riksförbundet Enskilda Vagnar, Småkom, Svensk Kollektivtrafik, Svenskt Flyg, Sveriges akademikers centralorganisation, Sveriges Byggindustrier, Sveriges Hamnar, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Åkeriföretag, Tjänstemännens Centralorganisation, TransportGruppen, Tågoperatörerna.

Prop. 2012/13:25
Bilaga 5

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 oktober 2012

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden
Björklund, Ask, Björling, Ohlsson, Elmsäter-Svärd, Hatt, Ek, Löf

Föredragande: statsrådet Elmsäter-Svärd

Regeringen beslutar proposition 2012/13:25 Investeringar för ett starkt
och hållbart transportsystem