

Trafikutskottets betänkande 2018/19:TU18

Fyrstegsprincipen inom planeringen av transportinfrastruktur

Sammanfattning

Utskottet föreslår ett tillkännagivande till regeringen med anledning av motionsyrkanden som rör tillämpningen av fyrstegsprincipen inom planeringen av transportinfrastrukturen. Utskottet föreslår att regeringen vidtar åtgärder för att säkerställa fyrstegsprincipens genomslag, arbetar för att utveckla de samhällsekonomiska kalkylmodellerna för infrastrukturinvesteringar och tydligt definierar vad som avses med trafikslagsövergripande anslag i arbetet med den kommande infrastrukturpropositionen.

Utskottet föreslår att riksdagen avslår övriga motionsyrkanden, främst med hänvisning till pågående utvecklingsarbete.

I betänkandet finns 3 reservationer (S, SD, V, MP).

Behandlade förslag

Skrivelse 2018/19:76 Riksrevisionens rapport om fyrstegsprincipen.

14 yrkanden i tre följdmotioner.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Riksrevisionens rapport om fyrstegsprincipen	5
Reservationer	13
1. Riksrevisionens rapport om fyrstegsprincipen (S, MP)	13
2. Riksrevisionens rapport om fyrstegsprincipen (SD)	15
3. Riksrevisionens rapport om fyrstegsprincipen (V)	16
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	19
Skrivelsen	19
Följdmotionerna	19

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Riksrevisionens rapport om fyrstegsprincipen

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om tillämpningen av fyrstegsprincipen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2018/19:3059 av Jessika Roswall m.fl. (M) yrkandena 1–3,
avslår motionerna

2018/19:3054 av Jens Holm m.fl. (V) yrkandena 1–6 och
2018/19:3063 av Patrik Jönsson m.fl. (SD) yrkandena 1–4 och
lägger skrivelse 2018/19:76 till handlingarna.

Reservation 1 (S, MP)

Reservation 2 (SD)

Reservation 3 (V)

Stockholm den 4 juni 2019

På trafikutskottets vägnar

Jens Holm

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jens Holm (V), Anders Åkesson (C), Magnus Jacobsson (KD), Anna-Caren Säterberg (S), Jessika Roswall (M), Jasenko Omanovic (S), Sten Bergheden (M), Jimmy Ståhl (SD), Anders Hansson (M), Thomas Morell (SD), Johan Büser (S), Elin Gustafsson (S), Helena Gellerman (L), Patrik Jönsson (SD), Emma Berginger (MP), Åsa Coenraads (M) och Denis Begic (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens skrivelse 2018/19:76 Riksrevisionens rapport om fyrstegsprincipen och 14 yrkanden i tre följdmotioner. I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser och slutsatser som Riksrevisionen har gjort i sin rapport Fyrstegsprincipen inom planeringen av transportinfrastruktur – tillämpas den på avsett sätt? (RiR 2018:30). Vidare redovisar regeringen vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av rapporten.

Riksrevisionen överlämnade rapporten till riksdagen i november 2018. Riksrevisor Helena Lindberg med medarbetare presenterade granskningsrapporten vid utskottets sammanträde den 6 december 2018.

En förteckning över behandlade förslag finns i bilagan.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om fyrstegsprincipen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen tillkännager för regeringen att den bör vidta åtgärder för att säkerställa fyrstegsprincipens genomslag, arbeta för att utveckla de samhällsekonomiska kalkylmodellerna för infrastrukturinvesteringar och tydligt definiera vad som avses med trafikslagsövergripande anslag i arbetet med den kommande infrastrukturpropositionen. Riksdagen bifaller därmed motionsförslag om detta. Övriga motionsförslag avslås.

Jämför reservation 1 (S, MP), 2 (SD) och 3 (V).

Bakgrund

Fyrstegsprincipen innebär att möjliga förbättringar i transportsystemet ska prövas stegvis enligt följande.

- Det första steget innebär att överväga åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt.
- Det andra steget innebär att överväga åtgärder som medför ett mer effektivt utnyttjande av befintlig infrastruktur.
- Det tredje steget innebär att vid behov överväga begränsade ombyggnationer.
- Det fjärde steget innebär att, om behovet inte kan tillgodoses i de tre tidigare stegen, överväga nyinvesteringar eller större ombyggnadsåtgärder.

Skrivelsen

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Riksrevisionen konstaterar att det hittills saknas en samlad utvärdering av den nya planeringsprocessen där fyrstegsprincipen ska vara vägledande. Syftet med granskningen har därför varit att undersöka om fyrstegsprincipen tillämpas på avsett sätt i Trafikverkets åtgärdsplanering och i de åtgärdsvalsstudier (ÅVS) som myndigheten genomfört. Utgångspunkten för Riksrevisionens granskning har varit dels statsmakternas mål för fyrstegsprincipen, dels de transportpolitiska målen.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringens och Trafikverkets styrning inte stöder ett trafikslagsövergripande arbetssätt. Vidare framför Riksrevisionen att regeringen i flera avseenden behöver förtydliga hur Trafikverket ska arbeta med fyrstegsprincipen, och Trafikverket behöver

utveckla arbetssättet med ÅVS:erna för att åstadkomma mer kostnadseffektiva investeringar inom transportsektorn.

Steg 1-åtgärder

Riksrevisionens granskning visar att ÅVS:erna uppfyller principen om att åtgärder som prövas klassificeras i enlighet med fyrstegsprincipen. Av granskningen framgår dock att Trafikverket inte prövar alla fyra stegen i alla ÅVS:er och åtgärderna prövas inte heller alltid stegvis. Riksrevisionen bedömer att de mindre kostsamma åtgärderna oftare ses som ett komplement till dyrare åtgärder än som ett alternativ för att lösa problemet. Av granskningen framkommer vidare att de flesta steg 1-åtgärderna inte är användbara för att lösa enskilda brister som identifieras i ÅVS:er, och Trafikverket har inte heller mandat att genomföra och finansiera mindre steg 1-åtgärder. Riksrevisionen anger att regeringen inte heller har preciserat hur Trafikverket ska arbeta med den stegvisa processen på steg 1-nivå och i vilken grad steg 1-lösningar är önskvärda i större omfattning.

Det trafikslagsövergripande perspektivet

Riksrevisionen bedömer att det trafikslagsövergripande perspektivet inte fått tillräckligt genomslag inom Trafikverkets organisation och att regeringen inte gett Trafikverket tillräcklig vägledning i frågan om hur begreppet trafikslagsövergripande i praktiken ska tolkas. Riksrevisionen konstaterar visserligen att det trafikslagsövergripande perspektivet är uppfyllt i den meningen att Trafikverket gör ÅVS:er inom alla trafikslag. Däremot är Trafikverkets bristbeskrivningar sällan formulerade så att åtgärder från flera olika trafikslag prövas. Riksrevisionens bedömning är att bristerna i de allra flesta fall anses finnas på vägen eller järnvägen i fråga. Enligt Riksrevisionen är det då svårt att arbeta med öppna problemformuleringar av det slag som krävs för ett trafikslagsövergripande angreppssätt.

Underlag för åtgärdsval

Riksrevisionen konstaterar att Trafikverket har brutit ned de transportpolitiska målen till sex s.k. leveranskvaliteter. Leveranskvaliteterna är inte anpassade för att analysera brister på operativ nivå, och flera av leveranskvaliteterna överlappar varandra. Riksrevisionen bedömer därför att Trafikverket behöver utveckla arbetet med leveranskvaliteterna. I granskningen framhåller Riksrevisionen även att det i de flesta ÅVS:er saknas sådan jämförande information som är nödvändig för att man ska kunna bedöma allvaret i den redovisade bristen eller de redovisade bristerna. Riksrevisionen anser att konsekvensen blir att det är svårt att avgöra om det är de mest allvarliga bristerna som utreds och följaktligen om det är de mest kostnadseffektiva åtgärderna som slutligen föreslås och genomförs.

Riksrevisionen framför att kvaliteten på kostnadsbedömningarna i ÅVS:erna ibland är otillfredsställande. Som förklaring lyfter Riksrevisionen fram att rutinerna för kunskapsöverföring från de som genomför åtgärderna till de som planerar dem inte är tillräckligt utvecklade. En annan förklaring är

att allt fler kostnadsbedömningar numera görs av konsulter. Riksrevisionen pekar på att det finns en risk för att Trafikverket tappar kompetens för kostnadsbedömningar i ett tidigt skede för olika typer av åtgärder.

I granskningen pekar Riksrevisionen även på att Trafikverket avslutar ungefär en tredjedel av alla ÅVS:er utan ett tydligt förslag till åtgärd. I närmare hälften av alla ÅVS:er redovisar Trafikverket inte heller något förslag till finansiering, och det framgår inte alltid om åtgärdsförslagen är ett underlag för beslut i en nationell transportplan, en länsplan eller andra typer av beslut.

Riksrevisionen framhåller att den sammantagna bilden är att Trafikverket behöver förbättra kvaliteten på ÅVS:erna, dels genom att renodla studien som ett underlag för åtgärdsval, dels genom att åstadkomma en jämnare och mer enhetlig kvalitet.

Underlag för åtgärdsval till nationell plan

Riksrevisionens granskning visar vidare att Trafikverket ibland baserar åtgärdsval till den nationella planen på ett äldre underlagsmaterial, som har tagits fram med en annan metodik där fyrstegsprincipen inte har varit tydligt vägledande. Enligt Riksrevisionen finns det skäl att ställa samma krav på aktualitet för ÅVS:er som för samlade effektbedömningar (SEB:ar) när dessa utgör underlag för åtgärdsval, särskilt när de utgör underlag för åtgärdsval till den nationella planen.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen och Trafikverket.

- Överväga att i högre grad låta nationellt framtagna bristanalyser och prioriteringar på systemnivå utgöra en utgångspunkt för den tidiga planeringen av investeringar i transportinfrastruktur.

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen.

- Förtydliga hur Trafikverket ska arbeta med första steget i fyrstegsprincipen, detta mot bakgrund av att det finns få sådana steg 1-åtgärder som Trafikverket råder över.
- Förtydliga vad som menas med att Trafikverket ska genomföra en stegvis prövning vid åtgärdsval, detta mot bakgrund av att Riksrevisionen har iakttagit att billigare åtgärder huvudsakligen ses som komplement till dyrare åtgärder, snarare än som alternativ.
- Förtydliga vad som mer konkret menas med att tänkbara åtgärder ska prövas med ett trafikslagsövergripande anslag, detta mot bakgrund av att Riksrevisionens granskning visar att Trafikverket nästan alltid beskriver bristerna utifrån den specifika vägen eller järnvägen, vilket försvårar ett bredare synsätt.
- Säkerställ att Trafikverket ställer samma krav på aktualitet för ÅVS:er som för SEB:ar, när dessa utgör underlag för åtgärdsval. Det gäller särskilt för underlag som ligger till grund för åtgärdsval till den nationella planen.

Riksrevisionens rekommendationer till Trafikverket.

- Utveckla en tydligare precisering av begreppet brist, som är ett centralt begrepp vid åtgärdsval. Det saknas en tydlig koppling mellan transportpolitiska mål, kostnadseffektivitet, leveranskvaliteter och operativa bristbegrepp i de enskilda fallen. Bättre interna verktyg, referensvärden och leveranskvaliteter behöver utvecklas för att bristbegreppet ska kunna fungera bra som grund för åtgärdsval.
- Överväg att modifiera ÅVS-metodiken så att de huvudalternativ till åtgärds paket som ställs mot varandra mer speglar stegen 2–4 i fyrstegsprincipen. Ett förslag kan exempelvis formuleras inom ramen för befintlig infrastruktur, ett annat inom ramen för en begränsad utbyggnad och eventuellt ett ytterligare som förutsätter nybyggnation. På så sätt skulle möjliga lösningar på steg 2- eller 3-nivån kunna utgöra alternativ till dyra steg 4-lösningar, och inte som i dag komplement.
- Höj kvaliteten på ÅVS:erna, så att de genomgående kan fungera som ett bra underlag för åtgärdsval. Bristbeskrivningar bör så långt möjligt redovisas med referensvärden, så att allvaret i bristen framgår. Använd kvantitativa samhällsekonomiska beräkningar som stöd för åtgärds valet om det rör sig om större projekt. Ett entydigt förslag till åtgärdsval och förslag till finansiering bör alltid redovisas. Vidare bör det finnas en beskrivning av hur de föreslagna åtgärderna förhåller sig till den aktuella underhållsplanen.
- Utveckla en bättre kunskapsöverföring internt inom Trafikverket, dels mellan de som genomför och de som planerar åtgärderna, dels mellan åtgärdsplanerare och underhållsansvariga. Detta skulle öka möjligheten att både göra goda kostnadsbedömningar och välja goda åtgärder.

Regeringens bedömning

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att processen för ÅVS:er behöver förbättras i en del avseenden för att ge underlag av högre kvalitet, detta för att uppnå regeringens uttalade syfte med en planering utifrån fyrstegsprincipen, att ge en god hushållning med både ekonomiska medel och naturresurser samt att nå en hållbar samhällsutveckling.

Regeringen instämmer vidare i att det ibland kan finnas ett behov av att göra nationella bristanalyser för att få underlag för trafikslagsövergripande prioriteringar på systemnivå. Regeringen framhåller att detta är något som Trafikverket har inlett ett arbete kring.

Regeringen delar även Riksrevisionens uppfattning att mindre steg 1-åtgärder sällan ensamma kan eliminera brister i den lokala transportinfrastrukturen, men vill samtidigt poängtera att de tillsammans med andra åtgärder kan ge goda effekter och att det faktum att de kan ha en annan utförare och finansiär än Trafikverket inte ska exkludera dem från att omfattas av ÅVS:erna. Regeringen lyfter vidare fram att det inte finns några formella

hinder för Trafikverket att analysera och föreslå även mer generella steg 1-åtgärder, som skatter, avgifter m.m.

Regeringen delar inte Riksrevisionens iakttagelse att regeringens styrning inte stöder ett trafikslagsövergripande arbetssätt. Regeringen pekar på att det är tydligt såväl i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket som i uppdragsdirektiv till Trafikverket att den långsiktiga planeringen av transportinfrastrukturen ska utgå från ett trafikslagsövergripande förhållningssätt. Vidare framhåller regeringen att det i de senaste direktiven till Trafikverket för åtgärdsplaneringen för planperioden 2018–2029 finns krav på att Trafikverket ska redovisa hur fyrstegsprincipen och trafikslagsövergripande perspektiv har tillämpats i förslagen till planer.

Vidare konstaterar regeringen att ÅVS:er och SEB:ar har olika syften och tas fram vid olika tillfällen i den fysiska och den strategiska, ekonomiska planeringsprocessen och att det därmed inte är självklart att samma aktualitetskrav bör gälla.

Regeringen konstaterar vidare att flera av de förbättringsförslag som Riksrevisionen lämnar till Trafikverket överensstämmer med det Trafikverket identifierat i egna översyner och ligger också i linje med vad regeringen konstaterat. Inom Trafikverket pågår därför ett stort utvecklingsarbete kring arbetssätt och systemstöd för skedet från behov och brist till åtgärd, som bl.a. omfattar framtagande av nationella bristanalyser på systemnivå och förbättrat arbetssätt för ÅVS:er. Regeringen ser positivt på att de rekommendationer som Riksrevisionen lämnat till Trafikverket kan tas om hand i detta arbete.

Regeringen framhåller slutligen att Trafikverket redan påbörjat ett omfattande utvecklingsarbete vad gäller arbetssätt och systemstöd kring ÅVS och att myndigheten avser att se över detta utifrån Riksrevisionens rekommendationer. Regeringen ser positivt på detta utvecklingsarbete och avser att följa det noga. Vidare anser regeringen att Trafikverket i dagsläget har tillräckliga direktiv kring hur fyrstegsprincipen och ett trafikslagsövergripande perspektiv ska vara vägledande i arbetet med den nationella planeringen av infrastrukturinvesteringar.

Regeringen ser därför inga skäl att vidta några åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer.

Motionerna

Jens Holm m.fl. (V) framhåller i motion 2018/19:3054 att fyrstegsprincipen, rätt tillämpad, är ett mycket betydelsefullt planeringssätt för att uppnå ett transportsystem som är ekologiskt, socialt och ekonomiskt hållbart. Motionärerna delar inte regeringens bild av att åtgärder inte behöver vidtas med anledning av Riksrevisionens rekommendationer. I motionen framhålls att en förutsättning för att vi ska nå effektiva och hållbara transporter är att fyrstegsprincipen tillämpas fullt ut. Även Klimatpolitiska rådet pekar i sin rapport från 2019 på att dagens tillämpning av fyrstegsprincipen leder till både ökade kostnader och till att klimatomställningen försämrars. Motionärerna anser

därför att regeringen bör återkomma med förslag på hur nationellt framtagna bristanalyser och prioriteringar på systemnivå kan utgöra en utgångspunkt för den tidiga planeringen av investeringar i transportinfrastruktur (yrkande 1), att regeringen bör förtydliga för Trafikverket hur myndigheten ska arbeta med första steget i fyrstegsprincipen, som består i att försöka lösa brister genom sänkt efterfrågan eller överflyttningar mellan trafikslag (yrkande 2), att regeringen bör förtydliga för Trafikverket vad som menas med att myndigheten ska genomföra en stegvis prövning vid åtgärdsval (yrkande 3), att regeringen bör förtydliga för Trafikverket vad som konkret menas med att tänkbara åtgärder ska prövas med ett trafikslagsövergripande anslag (yrkande 4), att regeringen på lämpligt sätt bör säkerställa att Trafikverket ställer samma krav på aktualitet för åtgärdsvalsstudier (ÅVS) som för samlade effektbedömningar (SEB) när dessa utgör underlag för åtgärdsval som ingår i den nationella planen (yrkande 5) och att regeringen bör återkomma med förslag om hur den statliga medfinansieringen kan stärkas för att förbättra fyrstegsprincipens tillämpning genom att fler steg 1- och steg 2-åtgärder genomförs i infrastrukturplaneringen (yrkande 6).

I motion 2018/19:3059 av Jessica Roswall m.fl. (M) pekar motionärerna på att det framgår av Riksrevisionens granskning att Trafikverket behöver utveckla sitt arbetssätt för att åstadkomma mer kostnadseffektiva investeringar inom transportsektorn. Motionärerna delar den bedömningen och anser att regeringen bör vidta åtgärder för att säkerställa fyrstegsprincipens genomslag (yrkande 1). I motionen framhålls vidare att det för att investeringar i infrastruktur ska generera så stor samhällsnytta som möjligt är av stor vikt att de bakomliggande samhällsekonomiska kalkylmodellerna är korrekta och rättvisande. Motionärerna anser därför att regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att arbeta för att utveckla de samhällsekonomiska kalkylmodellerna vad gäller infrastrukturmodellerna (yrkande 2). I motionen framförs att det är önskvärt att åtgärdsval i större utsträckning prövas förutsättningslöst med ett mer trafikslagsövergripande perspektiv då fyrstegsprincipen tillämpas. Motionärerna vill därför också lyfta fram vikten av att tydligare definiera ett trafikslagsövergripande anslag i arbetet med den kommande infrastrukturpropositionen (yrkande 3).

Patrik Jönsson m.fl. (SD) framhåller i motion 2018/19:3063 yrkande 2 att man mot bakgrund av Riksrevisionens granskning ser ett behov av att utreda om fyrstegsprincipen bör omarbetas eller om en ny metod bör införas. Motionärerna pekar på att det finns flera problem med fyrstegsprincipen. I motionen framhålls även att man bör utreda införandet av en mer nationell och trafikslagsövergripande arbetsmetod, som i vissa fall strider mot kortsiktiga samhällsekonomiska beräkningar av enskilda lokala projekt. Motionärerna lyfter även fram att mer kvalitativa referensvärden bör utvecklas (yrkande 1). I motionen framhåller motionärerna att det bör utredas om åtgärder som inte Trafikverket har rådighet över bör vara med i något av fyrstegsprincipens steg (yrkande 3). Motionärerna anser bl.a. att Trafikverket ska verka för att godsflöden och persontransporter kan genomföras efter det behov som råder,

inte verka för att minska behoven av transporter. I motionen anförts även att ett införande av en beloppsgräns för när en ÅVS ska genomföras bör utredas (yrkande 4). Motionärerna framhåller att detta bör göras för att minska Trafikverkets administrativa kostnader.

Utskottets ställningstagande

Det övergripande transportpolitiska målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Att planera transportsystemet enligt fyrstegsprincipen innebär att alla trafikslag och transportmedel liksom alla typer av åtgärder som leder till att de transportpolitiska målen nås ska beaktas. Att planera enligt fyrstegsprincipen förväntas även bidra till kostnadseffektiva lösningar. En effektiv lösning på ett specifikt problem i transportsystemet kan innefatta åtgärder från flera av fyrstegsprincipens steg. Riksdagen och regeringen har också vid upprepade tillfällen framhållit att det är angeläget att tillämpa ett trafikslagsövergripande synsätt vid överväganden om vilka åtgärder som behöver vidtas för att utveckla transportsystemet och att de föreslagna åtgärderna analyseras utifrån fyrstegsprincipen.

Mot den bakgrunden välkomnar utskottet Riksrevisionens rapport om fyrstegsprincipen. Riksrevisionen konstaterar bl.a. att Trafikverket behöver utveckla sitt arbetssätt för att åstadkomma mer kostnadseffektiva investeringar inom transportsektorn. Utskottet delar den bedömningen.

Utskottet vill även framhålla att det för att investeringar i infrastruktur ska generera så stor samhällsnytta som möjligt även är av stor vikt att de bakomliggande samhällsekonomiska kalkylmodellerna är korrekta och rättvisande. Utskottet anser därför att Trafikverket bör få i uppdrag att arbeta för att utveckla de samhällsekonomiska kalkylmodellerna vad gäller infrastrukturinvesteringar. Exempelvis bör en genomlysning och omarbetning av värderingen av godstransporter övervägas.

Utskottet vill även lyfta fram att samtliga trafikslag behövs och att de kompletterar varandra på ett förtjänstfullt sätt. Utskottet anser att transportsystemets effektivitet riskerar att minska om man ställer olika trafikslag mot varandra. Utskottet delar därför Riksrevisionens rekommendation att regeringen bör förtydliga vad som avses med att tänkbara åtgärder ska prövas med ett trafikslagsövergripande anslag. Utskottet vill framhålla att det som bör vara styrande är hur man, oaktat trafikslag, kan uppnå en så hög tillgänglighet och mobilitet som möjligt. Utskottet anser därför att åtgärdsval i större utsträckning bör prövas förutsättningslöst och med ett mer trafikslagsövergripande perspektiv.

Mot denna bakgrund föreslår utskottet att riksdagen riktar ett tillkännagivande till regeringen om att regeringen bör

- vidta åtgärder för att säkerställa fyrstegsprincipens genomslag
- arbeta för att utveckla de samhällsekonomiska kalkylmodellerna för infrastrukturinvesteringar

- tydligt definiera vad som avses med trafikslagsövergripande anslag i arbetet med den kommande infrastrukturpropositionen.

Utskottet vill slutligen framhålla att det i regeringens skrivelse med anledning av Riksrevisionens granskning framförs att Trafikverket redan påbörjat ett omfattande utvecklingsarbete vad gäller arbetssätt och systemstöd kring åtgärdsvalsstudier (ÅVS) och att myndigheten avser att se över detta utifrån Riksrevisionens rekommendationer. Regeringen uppger att den ser positivt på detta utvecklingsarbete och avser att följa det noga. Utskottet välkomnar skrivningarna. Vidare vill utskottet peka på att regeringen uppger att den instämmer med Riksrevisionen i att det ibland kan finnas behov av att göra nationella bristanalyser för att få underlag för trafikslagsövergripande prioriteringar på systemnivå. Regeringen pekar samtidigt på att detta är något som Trafikverket inlett ett arbete kring. Utskottet välkomnar även detta arbete.

Vad gäller frågan om att ställa samma krav på aktualitet för ÅVS:er och samlade effektbedömningar (SEB) konstaterar regeringen att de har olika syften och tas fram vid olika tillfällen i den fysiska och den strategiska, ekonomiska planeringsprocessen och att det därmed inte är självklart att samma aktualitetskrav bör gälla. Utskottet delar regeringens uppfattning.

Därmed tillstyrker utskottet motion 2018/19:3059 (M) yrkandena 1–3 och avstyrker motionerna 2018/19:3054 (V) yrkandena 1–6 och 2018/19:3063 (SD) yrkandena 1–4 och föreslår att skrivelse 2018/19:76 läggs till handlingarna.

Reservationer

1. Riksrevisionens rapport om fyrstegsprincipen (S, MP)

av Anna-Caren Säterberg (S), Jasenko Omanovic (S), Johan Büser (S), Elin Gustafsson (S), Emma Berginger (MP) och Denis Begic (S).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår motionerna

2018/19:3054 av Jens Holm m.fl. (V) yrkandena 1–6,

2018/19:3059 av Jessika Roswall m.fl. (M) yrkandena 1–3 och

2018/19:3063 av Patrik Jönsson m.fl. (SD) yrkandena 1–4 och

lägger skrivelse 2018/19:76 till handlingarna.

Ställningstagande

Vi delar utskottsmajoritetens uppfattning om betydelsen av att planera transportsystemet enligt fyrstegsprincipen och att en effektiv lösning på ett specifikt problem i transportsystemet kan innefatta åtgärder från flera av fyrstegsprincipens steg. Vi vill liksom utskottsmajoriteten även lyfta fram att riksdagen och regeringen vid upprepade tillfällen har framhållit att det är angeläget att tillämpa ett trafikslagsövergripande synsätt vid överväganden om vilka åtgärder som behöver vidtas för att utveckla transportsystemet och att de föreslagna åtgärderna analyseras utifrån fyrstegsprincipen.

Mot den bakgrunden välkomnar även vi Riksrevisionens granskning. När det gäller utskottsmajoritetens förslag till tillkännagivande vill vi dock peka på följande.

I regeringens skrivelse 2017/18:278 Nationell planering för transportinfrastrukturen anför regeringen att Trafikverket ska identifiera eventuella problem med att uppfylla regeringens ambition när det gäller fyrstegsprincipen, särskilt åtgärder enligt steg 1 och steg 2. Om sådana problem identifieras ska Trafikverket omgående redovisa detta till regeringen tillsammans med förslag till lösningar som säkerställer regeringens ambitioner. Likaså framhåller regeringen i fastställelsebeslutet om den nationella planen att fyrstegsprincipen är en viktig utgångspunkt som ska tillämpas och innebär att möjliga förbättringar i transportsystemet ska prövas stegvis. Regeringen anför vidare att den anser att Trafikverket i dagsläget har tillräckliga direktiv kring hur fyrstegsprincipen och ett trafikslagsövergripande perspektiv ska vara vägledande i arbetet med den nationella planeringen av infrastrukturinvesteringar. Regeringen meddelar också att i de fall den ser behov av ytterligare justeringar avser den att återkomma. Mot bakgrund av att regeringen har vidtagit åtgärder för att säkerställa fyrstegsprincipens

genomslag i transportinfrastrukturplaneringen anser vi att något tillkännagivande inte är nödvändigt. Mot bakgrund av frågans betydelse anser vi dock att det finns anledning att följa utvecklingen noga.

Vi vill också lyfta fram att utskottet har behandlat frågor om samhällsekonomiska analyser tidigare, senast i betänkande 2018/19:TU5. Utskottet framförde att det är angeläget med en kontinuerlig utveckling av de samhällsekonomiska metoder och modeller som används i infrastrukturplaneringen. Utskottet bedömde att det pågår ett aktivt utvecklingsarbete. Vi gör fortfarande den bedömningen och vill särskilt peka på att regeringen i samband med fastställelsebeslutet om den nationella planen har gett Trafikverket i uppdrag att årligen i samband med årsredovisningen, på en övergripande nivå redovisa effekterna av planen, däribland den samhällsekonomiska nyttan av de åtgärder som genomförs för att upprätthålla kvaliteten och tillgängligheten på väg- och järnvägsnäten samt kostnaden för åtgärderna. Vidare ska Trafikverket följa upp kostnader och effekter för de namngivna objekten i planen. Av uppföljningen ska bl.a. den samhällsekonomiska nyttan framgå. Vidare har Trafikverket i uppdrag att utveckla och förvalta metoder och modeller för samhällsekonomiska analyser inom transportområdet samt ta fram och tillhandahålla trafikprognoser. Uppdraget gäller alla trafikslag, i olika faser i planeringsprocessen och för alla steg enligt fyrstegsprincipen. Trafikverket ska även samordna och driva arbetet inom ASEK-gruppen (analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn). Vi vill i sammanhanget även lyfta fram att Trafikanalys har i uppdrag att årligen rapportera analyser av transportsektorns samhällsekonomiska kostnader i relation till skatte- och avgiftsuttag inom olika delar av den svenska och europeiska transportsektorn. Vi vill också peka på att man i regeringens nationella godstransportstrategi gjorde bedömningen att befintliga prognosmodeller och samhällsekonomiska modeller behöver utvecklas utifrån ett godstransportperspektiv, så att de bättre avspeglar konsekvenserna för godstransporterna vid förseningar och bättre hanterar investeringar som knyter samman transportsystemet med internationella godskorridorer. Vi delar utskottsmajoritetens uppfattning om vikten av att utveckla de samhällsekonomiska kalkylmodellerna men finner inte det nödvändigt att rikta ett tillkännagivande till regeringen då utvecklingsarbete pågår.

När det gäller frågan om ett tydligt trafikslagsövergripande anslag i arbetet med nästa nationella transportinfrastrukturplan vill vi peka på det som regeringen för fram med anledning av Riksrevisionens granskning om att regeringen både i Trafikverkets instruktion och i uppdragsdirektiv till Trafikverket är tydlig med att den långsiktiga planeringen av transportinfrastrukturen ska utgå från ett trafikslagsövergripande förhållningssätt. I de senaste direktiven till Trafikverket för åtgärdsplaneringen för planperioden 2018–2029 finns även krav på att Trafikverket ska redovisa hur fyrstegsprincipen och ett trafikslagsövergripande perspektiv har tillämpats i förslagen till planer. Vi vill i sammanhanget även lyfta fram att det i

regeringens nationella godstransportstrategi anförts att transportsystemet består av olika trafikslag och transportsätt som samverkar och kompletterar varandra.

Mot den bakgrunden finner vi inte skäl för utskottet att ta något initiativ med anledning av motionerna.

Vi avstyrker således motionerna 2018/19:3059 (M) yrkandena 1–3, 2018/19:3054 (V) yrkandena 1–6 och 2018/19:3063 (SD) yrkandena 1–4 och föreslår att skrivelse 2018/19:76 läggs till handlingarna.

2. Riksrevisionens rapport om fyrstegsprincipen (SD)

av Jimmy Ståhl (SD), Thomas Morell (SD) och Patrik Jönsson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförts i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion 2018/19:3063 av Patrik Jönsson m.fl. (SD) yrkandena 1–4, avslår motionerna 2018/19:3054 av Jens Holm m.fl. (V) yrkandena 1–6 och 2018/19:3059 av Jessika Roswall m.fl. (M) yrkandena 1–3 och lägger skrivelse 2018/19:76 till handlingarna.

Ställningstagande

Liksom utskottsmajoriteten välkomnar vi Riksrevisionens rapport om fyrstegsprincipen. Sverigedemokraterna instämmer också i allt väsentligt med den kritik som Riksrevisionen lyfter fram mot regeringen och Trafikverket i sin rapport om fyrstegsprincipen och delar bedömningen att Trafikverket behöver utveckla sitt arbetssätt för att åstadkomma mer kostnadseffektiva investeringar inom transportsektorn. Vi ser flera problem med fyrstegsprincipen och anser att det finns behov av att utreda om en ny metod bör införas. Vi vill därför peka på följande.

När det gäller fyrstegsprincipens första steg anser vi att det är tveksamt om detta ska innefatta åtgärder som Trafikverket saknar rådighet över. Det kan vara fråga om t.ex. införandet av skatter som trängselskatt eller andra avgifter där det i stället är frågan om politiska beslut. Vi anser även att en åtgärd som att minska behovet av resor är ett exempel på när Trafikverket inte heller nödvändigtvis har rådighet. Ett exempel kan vara att minska behovet av resor genom att få människor att bo på samma ort som de arbetar. Vår uppfattning är också att Trafikverket ska verka för att godsflöden och persontransporter kan genomföras efter det behov som råder och att verket inte bör eftersträva att minska behoven av transporter. Exempelvis är det länstrafiken och inte Trafikverket som har rådighet över informationskampanjer för ökat

användande av kollektivtrafiken. Mot den bakgrunden anser vi att det är motiverat att utreda om fyrstegsprincipens första steg ska prövas över huvud taget.

Vi ser även, precis som Riksrevisionen, ett behov av att förtydliga hur en stegvis prövning av åtgärdsval ska genomföras. Det är nödvändigt för att enkla och billiga lösningar ska kunna ställas mot mer omfattande projekt. Vi vill peka på att kostnader i enskilda lokala fall därmed kan sänkas. Vi vill därför utreda införandet av en mer nationell och trafikslagsövergripande arbetsmetod, som i vissa fall strider mot kortsiktiga samhällsekonomiska beräkningar av enskilda lokala projekt.

Vi sverigedemokrater har vid flertalet tillfällen kritiserat regeringen när det gäller den svenska infrastrukturens standard och det bristande underhållet av den. Vi anser därmed att Riksrevisionens kritik är högst angelägen när det gäller att det i de flesta åtgärdsvalsstudier (ÅVS:er) saknas information för att möjliggöra bedömningar av allvaret i de redovisade bristerna. Vi menar därför att mer kvalitativa referensvärden bör utvecklas.

Vidare anser vi att det bör utredas om man ska införa en beloppsgräns för när en ÅVS ska genomföras. I Riksrevisionens rapport framgår exempel där utredningskostnaderna för ÅVS:er överskrider kostnaderna för åtgärden.

Riksrevisionen framför vidare att kvaliteten ofta brister i ÅVS:erna. Med hänsyn till den kompetens som Trafikverket besitter är det relevant att ställa frågan om det är för svårt att arbeta enligt fyrstegsprincipens principer, och även detta bör tas med vid en kommande utredning.

Det vi nu har anfört bör riksdagen ställa sig bakom och tillkänna för regeringen.

3. Riksrevisionens rapport om fyrstegsprincipen (V)

av Jens Holm (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2018/19:3054 av Jens Holm m.fl. (V) yrkandena 1–6,

avslår motionerna

2018/19:3059 av Jessica Roswall m.fl. (M) yrkandena 1–3 och

2018/19:3063 av Patrik Jönsson m.fl. (SD) yrkandena 1–4 och lägger skrivelse 2018/19:76 till handlingarna.

Ställningstagande

Liksom utskottsmajoriteten välkomnar jag Riksrevisionens rapport om fyrstegsprincipen. Vi i Vänsterpartiet anser att fyrstegsprincipen, rätt

tillämpad, är ett mycket betydelsefullt planeringsverktyg för att uppnå ett transportsystem som är ekologiskt, socialt och ekonomiskt hållbart.

Av regeringens skrivelse med anledning av Riksrevisionens granskning framgår att regeringen inte ser några skäl att vidta ytterligare åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer. Av skrivelsen framgår att regeringen anser att Trafikverket har tillräckliga direktiv och att myndigheten redan har påbörjat ett omfattande utvecklingsarbete. Vänsterpartiet delar inte regeringens bedömning. Att fyrstegsprincipen till fullo tillämpas för ett trafikslagsövergripande arbetssätt är en förutsättning för att vi ska nå effektiva och hållbara transporter. Detta är också en central hörnsten i bygget för att Sverige till 2030 ska nå målet att minska transportsektorns utsläpp med 70 procent jämfört med 2010. Jag vill i sammanhanget peka på att man i Klimatpolitiska rådets rapport 2019 konstaterar att dagens tillämpning av fyrstegsprincipen, med fokus på steg 3- och steg 4-åtgärder, leder till att både kostnaderna ökar och klimatomställningen försvåras. Eftersom analysen i en åtgärdsvalsstudie (ÅVS) i normalfallet utgår från brister i en enskild väg eller järnvägsförbindelse blir det svårt att tillämpa steg 1- och steg 2-åtgärder, som normalt är mindre kostsamma men kräver andra typer av insatser. Det försvåras också tillämpningen av ett trafikslagsövergripande synsätt. Ett annat problem enligt Klimatpolitiska rådet är att Trafikverket, enligt verkets egen tolkning, saknar mandat att medfinansiera steg 1- och steg 2-åtgärder och att föreslå bredare insatser eller styrmedel för regeringen – sådana insatser och förslag som skulle kunna påverka trafikefterfrågan eller hur befintlig infrastruktur används. Jag vill peka på att det ur det regionala och kommunala perspektivet enligt rådet innebär att staten enbart är villig att medfinansiera åtgärder som ska prioriteras i sista hand, vilket också minskar intresset för att genomföra åtgärder som kan vara samhällsekonomiskt mer effektiva. Jag anser därför att det är oroande att Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringens och Trafikverkets styrning inte stöder ett trafikslagsövergripande arbetssätt. Likaså är det oroande att det trafikslagsövergripande perspektivet inte har fått tillräckligt genomslag inom Trafikverkets organisation och att regeringen inte har gett Trafikverket tillräcklig vägledning till hur begreppet trafikslagsövergripande ska tolkas i praktiken.

Det nuvarande planeringssystemet bygger i hög grad på brister som identifieras på en lokal nivå, vilket enligt Riksrevisionens iakttagelser pekar på att det ofta kan vara svårt att hitta kostnadseffektiva lösningar. Detta riskerar att försvåra en planering som stärker våra möjligheter att uppnå antagna nationella klimatmål. Regeringen bör därför återkomma med förslag på hur nationellt framtagna bristanalyser och prioriteringar på systemnivå kan utgöra en utgångspunkt för den tidiga planeringen av investeringar i transportinfrastruktur.

Det finns få steg 1-åtgärder i fyrstegsprincipen som Trafikverket råder över. Regeringen bör därför förtydliga för Trafikverket hur myndigheten ska arbeta med första steget i fyrstegsprincipen, som består i att försöka lösa brister genom sänkt efterfrågan eller överflyttning mellan trafikslag.

Riksrevisionen har iakttagit att billigare åtgärder huvudsakligen ses som komplement till dyrare åtgärder, snarare än som alternativ. Regeringen bör därför förtydliga för Trafikverket vad som menas med att myndigheten ska genomföra en stegvis prövning vid åtgärdsval.

Riksrevisionens granskning visar vidare att Trafikverket nästan alltid beskriver bristerna utifrån den specifika vägen eller järnvägen, vilket försvårar en helhetssyn. Regeringen bör därför förtydliga för Trafikverket vad som konkret menas med att tänkbara åtgärder ska prövas med ett trafikslagsövergripande anslag.

Regeringen bör även på lämpligt sätt säkerställa att Trafikverket ställer samma krav på aktualitet för ÅVS:er som för samlade effektbedömningar (SEB:ar) när dessa utgör underlag för åtgärdsval som ingår i den nationella planen.

Vänsterpartiet anser att det tydligt framkommer av Riksrevisionens rapport att steg 1- och steg 2-åtgärder vidtas i alltför låg utsträckning för att åtgärda brister i vår infrastruktur. Det försvårar Sveriges möjligheter att ekonomiskt effektivt uppnå ett transportsystem som är klimat- och miljömässigt hållbart. Det finns i dag ingen möjlighet till statlig medfinansiering av icke-fysiska steg 1- och steg 2-åtgärder i länsplanerna eller den nationella transportplanen. Ansvaret för att finansiera och genomföra dessa åtgärder ligger i dag hos kommuner, regioner och privata aktörer. Regeringen bör därför återkomma med förslag på hur den statliga medfinansieringen kan stärkas för att fyrstegsprincipens tillämpning ska förbättras genom att fler steg 1- och steg 2-åtgärder genomförs i infrastrukturplaneringen.

Sammanfattningsvis anser jag att det finns starka skäl att säkerställa att Riksrevisionens rekommendationer till regeringen verkställs genom ovan nämnda förslag till regeringen.

Det jag nu har anfört bör riksdagen ställa sig bakom och tillkännage för regeringen.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2018/19:76 Riksrevisionens rapport om fyrstegsprincipen.

Följdmotionerna

2018/19:3054 av Jens Holm m.fl. (V):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag på hur nationellt framtagna bristanalyser och prioriteringar på systemnivå kan utgöra en utgångspunkt för den tidiga planeringen av investeringar i transportinfrastruktur och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör förtydliga för Trafikverket hur myndigheten ska arbeta med första steget i fyrstegsprincipen, som består i att försöka lösa brister genom sänkt efterfrågan eller överflyttningar mellan trafikslag, och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör förtydliga för Trafikverket vad som menas med att myndigheten ska genomföra en stegvis prövning vid åtgärdsval och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör förtydliga för Trafikverket vad som konkret menas med att tänkbara åtgärder ska prövas med ett trafikslagsövergripande anslag och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen på lämpligt sätt bör säkerställa att Trafikverket ställer samma krav på aktualitet för åtgärdsvalsstudier (ÅVS) som för samlade effektbedömningar (SEB) när dessa utgör underlag för åtgärdsval som ingår i den nationella planen, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag om hur statlig medfinansiering kan stärkas för att förbättra fyrstegsprincipens tillämpning genom att fler steg 1- och steg 2-åtgärder genomförs i infrastrukturplaneringen, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2018/19:3059 av Jessika Roswall m.fl. (M):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör vidta åtgärder för att säkerställa fyrstegsprincipens genomslag och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att arbeta för att utveckla de samhällsekonomiska kalkylmodellerna vad gäller infrastrukturinvesteringar och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om vikten av att tydligare definiera ”trafikslagsövergripande anslag” i arbetet med den kommande infrastrukturpropositionen och tillkännager detta för regeringen.

2018/19:3063 av Patrik Jönsson m.fl. (SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om fyrstegsprincipen och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda om fyrstegsprincipen bör omarbetas eller om en ny metod bör övervägas och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda om åtgärder som inte Trafikverket har rådighet över bör vara med i något av stegen och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda ett införande av en beloppsgräns för när en ÅVS ska genomföras och tillkännager detta för regeringen.