

Vår kontakt:

Jonas Naddebo
Telefon 010-448 26 50
jonas.naddebo@skanska.se
Public Affairs
GSU Communications

Remissyttrande

Remissyttrande ang. Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2018-2029

n.registrator@regeringskansliet.se
n.nationellplan@regeringskansliet.se
N2017/05430/TIF

Sammanfattning av Skanskas ställningstagande

Skanska lämnar i detta yttrande synpunkter på Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet för perioden 2018-2029. Sammanfattningsvis framförs följande:

- Skanska välkomnar de ökade resurser till transportsystemet som förslaget innebär. Ambitionshöjningen är nödvändig både när det gäller vidmakthållande och nyinvesteringar.
- Mot bakgrund av den snabba befolkningstillväxten anser Skanska att ytterligare resurser krävs för nyinvesteringar i kapacitetshöjande åtgärder, detta för att långsiktigt säkerställa väl fungerande persontransporter och godstransporter.
- Skanska vill gärna se en utbyggnadsstrategi och en alternativ finansieringslösning som möjliggör snabbt färdigställande av ny höghastighetsjärnväg, men som samtidigt inte tränger undan andra viktiga regionala infrastruktursatsningar i våra storstadsregioner.
- Skanska välkomnar att infrastrukturplaneringen för första gången tydligt kopplas ihop med bostadsbyggande. Planeringen av ny infrastruktur behöver samordnas med övrig samhällsplanering genom ökad samverkan mellan dels offentliga aktörer, dels offentliga och privata aktörer.
- Skanska anser att en permanent statlig funktion bör inrättas för att samordna, förhandla och erbjuda stöd till olika aktörer i planeringen av större exploateringar.
- Det finns en betydande förbättringspotential i genomförandet av transportinfrastrukturprojekt i Sverige, både när det gäller byggnationsfasen och drift- och underhållsfasen.
- Offentlig privat samverkan (OPS) är ett verktyg för att säkerställa mest värde för pengarna i transportinfrastrukturprojekt genom ett tydligt livscykelperspektiv som ger lägre totalkostnader över tid och tryggar drift och underhåll långsiktigt, ger starka drivkrafter att hålla tidplan och budget samt skapar incitament att utveckla innovativa lösningar.
- Skanska anser att ett svenskt försöksprogram för OPS bör genomföras. OPS bör användas för projekt med rätt förutsättningar, där tydliga nyttor kan påvisas. Trafikverket bör ges ett permanent uppdrag att inför beslut om upphandlingar göra en bred analys av vilken genomförandemodell som är mest lämplig.

- Skanska anser att upphandlingar kopplade till transportinfrastrukturprojekt bör användas som ett strategiskt verktyg för att minimera klimat- och miljöpåverkan samt bidra till en socialt hållbar samhällsutveckling. Högre krav och mindre fokus på lägsta pris i upphandlingarna skapar förutsättningar för långsiktigt hållbara investeringar i transportsystemet.
- Skanska anser att en ökad användning av alternativa finansieringslösningar kan ge ytterligare nödvändiga resurser för att möta investeringsbehoven samt möjliggöra investeringar av pensionskapital i transportinfrastrukturprojekt.

En nödvändig ambitionshöjning, men mer behövs

Under det kommande decenniet beräknas Sveriges befolkning växa snabbt. Med en ökande befolkning ökar också behoven av transporter. Därför välkomnar Skanska de ökade resurser som förslaget till ny nationell plan för perioden 2018-2029 innebär. Ambitionshöjningen när det gäller både vidmakthållande och nyinvesteringar är nödvändig.

Samhällsutvecklingen pekar dock mot att ytterligare satsningar kommer att krävas. Trafikverkets planförslag för perioden 2018-2029 utgår från befolkningsprognoser från 2014 som skiljer sig väsentligt från SCB:s senaste framskrivningar. Enligt SCB:s prognos från 2017 väntas befolkningen ha ökat med över 500 000 fler invånare till 2029 än Trafikverket planerar för.¹ Behoven av investeringar, särskilt nyinvesteringar som ökar kapaciteten i transportsystemet, överstiger därmed kraftigt de resurser som nu föreslås för perioden.

Transportinfrastrukturen utgör samhällets ryggrad och är avgörande för människor vardag, för fungerande arbetsmarknadsregioner, för att nå klimatmålen, för ökat bostadsbyggande och stadsutveckling samt för såväl inrikes som utrikes godstransporter. För att säkerställa väl fungerande och hållbara person- och godstransporter långsiktigt anser Skanska att ytterligare resurser för kapacitetshöjande åtgärder krävs. Det gäller exempelvis mellan Malmö-Stockholm och Göteborg-Stockholm. Den nya höghastighetsjärnvägen binder samman storstäderna med snabba, klimatsmarta och kapacitetsstarka transporter som genom snabbare regionala förbindelser även bidrar till större arbetsmarknader och tillväxt också i de mellanliggande regionerna. Med en snabb utbyggnad av systemet ökar förutsättningarna för att till fullo realisera de positiva samhällseffekter som höghastighetsjärnvägen kan skapa. Skanska vill gärna se en utbyggnadsstrategi och en alternativ finansieringslösning, exempelvis lånefinansiering eller finansiering genom privat kapital. Det skulle kunna möjliggöra ett betydligt snabbare färdigställande än Trafikverkets förslag och samtidigt inte tränga ut de regionala infrastruktursatsningarna som krävs för ökat bostadsbyggande och växande arbetsmarknad, i storstadsregioner och andra större städer.

Transportinfrastruktur, bostadsbyggande och hållbara städer hör ihop

En mycket stor andel av den totala befolkningsökningen väntas koncentreras till Sveriges större städer. Befolkningsökningen och befolkningskoncentrationen skapar stora behov av, och nya förutsättningar för, bostadsbyggande och stadsutveckling. Investeringar i transportinfrastruktur har en viktig roll att fylla för att ta tillvara de möjligheter, och möta de

¹ SCB. 2014. *Sveriges framtida befolkning 2014-2016*; SCB. 2017. *Sveriges framtida befolkning 2017-2060*.

utmaningar, som denna utveckling innebär. Ny eller utbyggd transportinfrastruktur kan vidga arbetsmarknadsregioner och möjliggöra bostadsbyggande och stadsutveckling i helt nya områden. Genom att flytta eller bygga om befintliga anläggningar kan attraktiv mark frigöras, barriärer överbryggas och stadsmiljön förbättras (exempelvis genom överdäckning av anläggningar). Med ett helhetsperspektiv kring stadsutveckling kan investeringar i yteffektiv kollektivtrafik skapa förutsättningar för tät bebyggelse och attraktiva, moderna städer samtidigt som hållbara resor stimuleras.

Sambanden mellan investeringar i transportinfrastruktur, bostadsbyggande och hållbar stadsutveckling är starka. Därför välkomnar Skanska att förslaget till ny nationell plan för första gången tydligt knyter ihop dessa frågor. Planeringen av ny infrastruktur behöver i högre utsträckning samordnas med övrig samhällsplanering. Det innebär framför allt ökad samverkan mellan dels offentliga aktörer på lokal, regional och nationell nivå, dels mellan offentliga och privata aktörer. Staten har de senaste åren tagit flera viktiga initiativ för att bättre koppla samman investeringar i transportinfrastruktur med andra delar av samhällsplanering och stadsutveckling. Det handlar dels om det statliga stödet till kommuner och landsting för hållbara stadsmiljöer som främjar innovativa, kapacitetsstarka och resurseffektiva lösningar för kollektivtrafik och cykel, dels Stockholmsförhandlingen, Sverigeförhandlingen och regeringens samordnare för större samlade exploateringar. Mot bakgrund av de positiva utfallen av dessa initiativ anser Skanska att en permanent statlig funktion bör inrättas för att samordna, förhandla och erbjuda stöd till olika aktörer i planeringen av större exploateringar.

Upphandlingar som ger mest för pengarna

Trafikverket har sedan flera år en renodlad roll som beställare av arbeten på entreprenad för utbyggnad och ombyggnad samt drift och underhåll i transportsystemet. Upphandlingarna som genomförs har därför stor betydelse för utfallet av enskilda projekt, och för det övergripande transportpolitiska målet om en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Särskilt under de kommande decennierna, när befolkningstillväxten skapar investeringsbehov inom många samhällsområden, är det avgörande att de investeringar som görs i transportinfrastrukturen genomförs så att de ger mest värde för pengarna. Här finns förbättringspotential i Sverige. Ofta fokuserar upphandlingarna enbart på byggnationsfasen, vilket försvårar ett långsiktigt helhetsgrepp för att optimera anläggningarna över tid när det gäller nyttjande, drift och underhåll. Detta fragmenterade synsätt är en del av förklaringen till att det byggts upp en underhållsskuld i transportsystemet.

Vidare har produktivitetens utvecklingen i den svenska bygg- och anläggningsbranschen varit svag under de senaste decennierna.² Den svaga utvecklingen har betydelse för kostnaden att bygga transportinfrastruktur och en ökad produktivitet har lyfts fram som ett prioriterat fokusområde i de senaste tre infrastrukturpropositionerna. En viktig faktor för att förklara den låga produktivitetens utvecklingen är att de upphandlings- och entreprenadformer som ofta används i Sverige fokuserar för mycket på lägsta pris. Det har hämmat arbetet med forskning och innovationer, och därmed utvecklingen av branschen. Skanska ser stora fördelar med

² Riksrevisionen. 2011. *Trafikverkets produktivitet – Hur mycket infrastruktur får man för pengarna?*; Riksrevisionen. 2012. *Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?*; SOU 2012:39. 2012. *Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen.*

att i högre utsträckning beakta kvalitativa parametrar och använda olika upphandlingsformer för att säkerställa att upphandlingar ger mest infrastruktur och störst samhällsnytta för pengarna.

Trafikverket belyser denna problematik, och möjliga lösningar, i mycket begränsad omfattning i förslaget till ny nationell plan. Skanskas erfarenhet från andra länder är att upphandlingar som ger större åtaganden för entreprenören kan vara ett verktyg för effektivare genomförande av projekt. Beroende på förutsättningarna i varje projekt kan totalentreprenader och funktionsentreprenader, med eller utan åtagande för drift och underhåll, vara lämpliga. Störst åtagande uppnås genom offentlig-privat samverkan (OPS) som innebär ett helhetsåtagande för finansiering, projektering, byggprocess, drift och underhåll. Genom kombinationen av ett långsiktigt helhetsåtagande och finansiella incitament svarar OPS upp mot flera av de brister som idag finns när det gäller genomförande av transportinfrastrukturprojekt i Sverige. Effektivitetsvinsterna grundar sig framför allt i:

- Ett tydligt livscykelperspektiv som ger lägre totalkostnader över tid och tryggar drift och underhåll långsiktigt,
- starka drivkrafter att hålla tidplan och budget,
- incitament att utveckla innovativa lösningar.

Genom att attrahera fler internationella aktörer till den svenska anläggningsmarknaden kan en ökad användning av OPS-upphandlingar också stärka konkurrenssituationen, och därigenom bidra till effektiva projekt samt utveckling av branschen. Erfarenheterna från andra länder pekar mot att konkurrenssituationen för svenska OPS-projekt kan bli bättre än i de större traditionella upphandlingar Trafikverket gör idag.³

Regeringen tillsatte 2016 en kommitté för att bland annat utreda finansiering av transportinfrastruktur med privat kapital. I mars 2017 presenterade kommittén sitt delbetänkande (SOU 2017:13) där man konstaterar att det finns potentiella effektivitetsvinster att realisera i Sverige med hjälp av OPS-modeller. Mot den bakgrunden föreslår kommittén att ett svenskt försöksprogram för OPS inleds. Skanska välkomnar detta förslag, men vill betona att OPS är en genomförandemodell bland flera att överväga för transportinfrastrukturprojekt. Endast i de fall tydliga nyttor kan påvisas bör OPS användas. Som ett första steg bör en modell för tillämpning av OPS i Sverige utformas. I detta arbete finns omfattande internationell erfarenhet, inte minst pågående processer i andra nordiska länder, att dra lärdom av. Sverige bör också, som kommittén rekommenderar, bli medlem i i det europeiska expertorganet EPEC för att bygga upp kunskap och beställarkompetens inför genomförandet av ett OPS-program.

Beslut om hur projekt ska upphandlas måste föregås av noggranna och transparenta analyser. Därför var det positivt att Trafikverket inför framtagandet av ny nationell plan fick i uppdrag av regeringen att inför beslut om upphandlingar göra en bred analys av vilken genomförandemodell som ger störst effektivitet, nytta och som uppmuntrar till innovation i anläggningsbranschen. Skanska anser att detta bör vara ett permanent uppdrag till Trafikverket, exempelvis inom ramen för myndighetens instruktion.

³ Statens väg- och transportforskningsinstitut. 2017. *Erfarenheter av privat finansiering av offentlig infrastruktur*.

Upphandlingar för hållbart samhällsbyggande

Hållbara investeringar i transportinfrastruktur måste förutom att generera hög samhällsnytta och kostnadseffektivitet även minimera klimat- och miljöpåverkan samt bidra till en socialt hållbar samhällsutveckling. Även här spelar upphandlingarna en avgörande roll, framför allt möjligheterna att ställa hållbarhetskrav på entreprenören.

Sociala krav kan till exempel handla om trygghet, utformning av den fysiska miljön eller om att skapa sysselsättning åt arbetslösa. Skanskas erfarenheter av höga och utmanande krav från offentliga aktörer kring social hållbarhet är mycket goda. Skanska anser att fler och högre krav kring social hållbarhet i upphandlingar av transportinfrastrukturprojekt kan bidra till större samlad samhällsnytta för pengarna. För ett gott resultat är det dock viktigt att kraven utformas i dialog mellan entreprenören och beställaren samt med utgångspunkt i de lokala sociala behoven och tidigare erfarenheter. Fokus måste ligga på kvalitet, snarare än kvantitet, när det gäller exempelvis praktikplatser och liknande insatser.

När det gäller att minimera infrastrukturinvesteringars klimat- och miljöpåverkan handlar det dels om vilken effekt investeringarna får på transporternas utsläpp, dels om hur de genomförs. Investeringar som exempelvis effektiviserar befintliga anläggningars nyttjande eller ökar kollektivtrafikresandet bidrar till att minska transportsektorns utsläpp. Ur ett upphandlingsperspektiv är det dock framför allt de utsläpp och den klimatpåverkan som uppstår i genomförandet av ny- eller ombyggnationer samt underhåll av anläggningar som kan påverkas genom att som beställare ställa höga krav.

Skanska Sveriges mål är att nå klimatneutralitet till 2050, med nettonoll tillskott av klimatutsläpp ur ett livscykelperspektiv. Målet omfattar hela värdekedjan, från tillverkning av material hos underleverantörer till byggprocessen och klimatneutral drift. Skanska gör idag klimatkalkyler i de flesta av våra byggprojekt. Betydande resultat kan nås genom att skala upp användningen av redan befintlig teknik, men det krävs fortsatta innovationer och nya arbetssätt för att lyckas nå klimatneutralitet. Skanska anser därför att upphandlingar av transportinfrastrukturprojekt i högre utsträckning ska bidra till minskad klimat- och miljöpåverkan, exempelvis genom krav på klimatkalkyler, minskade klimatutsläpp och ett större fokus på funktion, snarare än specifika tekniska lösningar. På så sätt stärks förutsättningarna för klimatsmart genomförande av transportinfrastrukturprojekt.

Alternativa finansieringslösningar för att bättre möta behoven

Behoven av investeringar, särskilt nyinvesteringar som ökar kapaciteten i transportsystemet, överstiger kraftigt de resurser som Trafikverket föreslår fram till 2029. Skanska ser stora möjligheter med ökad användning av alternativa finansieringslösningar för att bättre möta behoven.

Brukaravgifter ger ett tillskott av resurser utöver de generella skatteintäkter som normalt används för att anslagsfinansiera projekt. I Trafikverkets förslag till nationell plan ger trängselskatt, banavgifter och infrastrukturavgifter väsentlig tillkommande finansiering utöver planeringsramen. Skanska anser att en ökad användning av brukaravgifter kan ge ytterligare nödvändig finansiering för att möta investeringsbehoven i högre utsträckning – fler projekt kan genomföras.

När det gäller att involvera privat kapital i transportinfrastrukturprojekt kan det sägas finnas två huvudsakliga syften. För det första kan privat kapital skapa effektivitetsincitament i genomförandet, så som beskrivits ovan. För det andra kan privat kapital användas för att i olika hög utsträckning avlasta offentliga budgetar. Genom olika alternativa finansieringslösningar kan projekt genomföras så att de uppfyller *Eurostats* kriterier för att klassificeras utanför den offentliga sektorn. Det innebär att statens budget och de offentliga finanserna inte belastas på samma sätt som vid anslagsfinansiering. Därmed kan den totala investeringsvolymen, jämfört med utvecklingsanslagen, utökas och projekt tidigareläggas. Det bör emellertid betonas att även dessa projekt behöver slutfinansieras, antingen genom brukaravgifter eller andra intäkter (exempelvis markutveckling, hyresintäkter, annonsintäkter etc.).

Pensionskapital

Infrastruktur har flera attraktiva egenskaper som kapitalplacering och pensionsfonder världen över investerar regelbundet i projekt. I den mån svenska pensionsfonder har investerat i infrastruktur har det varit utanför Sverige. När det gäller AP-fonderna har placeringsreglerna delvis varit en begränsande faktor. Regeringen har under hösten remitterat ett förslag om ändringar i placeringsreglerna för Första-Fjärde AP-fonderna som väntas öppna upp för fler investeringar i fysisk infrastruktur. För att mer pensionskapital ska kunna investeras krävs dock affärsmodeller och finansieringslösningar som möjliggör sådana investeringar. Skanska anser att ett viktigt skäl till att öka användningen av OPS-lösningar, och andra alternativa finansieringslösningar, är att möjliggöra fler investeringar av pensionskapital i transportinfrastruktur.

Stockholm den 22 november 2017

Pierre Olofsson, Executive Vice President

Skanska AB

(på uppdrag av i Sverige verksamma Skanskabolag)