

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Vår referens	Datum
Utr. 2015/91	2016-02-26
Er referens	
N2015/4305/TIF	

n.registrator@regeringskansliet.se
n.nationellplan@regeringskansliet.se

Remissyttrande över Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2018-2029

Trafikanalys sammanfattande synpunkter

Inriktningar

Trafikanalys kan konstatera att de av Trafikverket föreslagna inriktningarna för transportinfrastrukturen är så lika varandra – fokus på trimning, drift och underhåll – att de snarare utgör en inriktning (och inte nio som uppdraget innebar).

Inriktningsunderlaget handlar mer om i vilken mån åtgärder kan genomföras än att för regeringen presentera för- och nackdelar med olika inriktningsalternativ.

Generellt är Trafikanalys positiva till en inriktning med fokus på drift och underhåll samt trimning, även om Trafikanalys har synpunkter på behovsredovisningen av drift och underhåll samt transparensen vad gäller trimningsåtgärder.

Transportpolitisk måluppfyllelse

Trafikanalys delar Trafikverkets beskrivning av vilka områden som har låg transportpolitisk måluppfyllelse och med långsam utveckling. Däremot har Trafikanalys svårt att se hur dessa utmaningar har beaktats i Trafikverkets inriktningsförslag.

Prognoser

Trafikanalys kan konstatera att Trafikverket enbart har tagit fram modellberäknade prognoser för två av tre inriktningar 1) beslutad politik och 2) beslutad politik samt aviserade åtgärder. Vad den tredje prognosen för minskade utsläpp av växthusgaser baseras på framgår inte tydligt.

Trafikanalys konstaterar att Trafikverkets godsprognoser skulle innebära ett trendbrott med kraftigt ökad trafik jämfört med den historiska utvecklingen av godstrafiken. Sammantaget (exkl. flyg) visar Trafikverkets prognos att godstransportarbetet förväntas öka dramatiskt de kommande femton åren. När det gäller prognoser för persontransportarbete märks inte samma trendbrott jämfört med historisk utvecklingstakt.

Trafikanalys anser att prognoser bör problematiseras och diskuteras utförligt i de sammanhang där de används. Trendbrott, liksom förutsägelser om att en historisk trend kommer att fortsätta, bör motiveras och förklaras på trovärdigt sätt

Trafikverket har byggt sina prognoser för persontransportarbetet på resvaneundersökningar genomförda mellan 1994 och 2001 samt mellan 2005 och 2006. Trafikverket skriver själva att detta innebär att i dag observerade livsstilsförändringar inte beaktas, till exempel att yngre människor i storstadsområden äger och kör bil i mindre utsträckning än tidigare.¹ Trafikanalys anser att det är rimligt att prognoserna för persontransportarbetet bygger på nyare data, speciellt för att bättre fånga effekten av pågående livsstilsförändringar.

Klimatscenario

Någon prognos med ytterligare styrmedel och åtgärder för att minska transportsystemets klimatpåverkan har inte gjorts. Dock menar Trafikverket att körkostnaderna inte kommer att påverkas i någon större omfattning av de styrmedel som föreslås i FFF² och Trafikverkets klimatscenario³. Detta betyder enligt Trafikverket att trafikillväxten inte torde bli väsentligt annorlunda än i prognosen för beslutad politik. Samtidigt konstaterar Trafikverket i underlagsrapporten om transportpolitisk måluppfyllelse att även om transportsektorns klimatpåverkan minskar något över tid så sker detta i alltför låg takt för att klimatmålen ska kunna nås.

Trafikanalys ifrågasätter om den beskrivna klimatinriktningen kan åstadkomma de betydande minskningar av växthusgasutsläppen som Trafikverket anger kan nås om styrmedel och åtgärder sätts in. Detta eftersom en av de viktigaste åtgärderna, nämligen ett transportsnålt samhälle, förutsätter höjd kapacitet på järnvägen, vilket ingen av inriktningarna innehåller.

Trafikanalys hade gärna sett en väl beskriven och trovärdig inriktning där klimatmålen nås i enlighet med regeringens uppdrag, vilket nu saknas.

Vidmakthållande

Trafikanalys delar Trafikverkets övergripande bedömning att det är viktigt att genomföra omfattande underhåll och reinvesteringar för att säkerställa att den infrastruktur som staten idag förvaltar och har ett framtida behov av, inte försämras ytterligare. Det är viktigt att förebyggande underhåll med lägsta livscykelkostnad, där så är möjligt, prioriteras före kortsiktiga åtgärder, som ökar underhållskostnaderna och skjuter kostnaderna för reinvestering på framtiden. Trafikanalys delar Trafikverkets bedömning att det är viktigt att Trafikverkets medelstilldelning blir jämn och förutsebar så att planeringsförutsättningarna förbättras.⁴ Trafikanalys delar likaså bedömningen att en ökad

¹ *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018-2029*, Rapport 2015:180, Borlänge: Trafikverket, sid. 23.

² *Fossilfrihet på väg, Betänkande av utredningen om fossilfri fordonstrafik*. Statens offentliga utredningar SOU 2013:84.

³ *Trafikverkets kunskapsunderlag och Klimatscenario för Energieffektivisering och Begränsad klimatpåverkan*, Rapport 2014:137. Trafikverket, 2015.

⁴ *Vidmakthållande*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:208, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 9.

proaktivitet i underhållet utgör en effektiviseringspotential, eftersom kostnaderna för oplanerade stopp då kan reduceras.⁵

Trafikverket föreslår att större reinvesteringar inom järnväg (över 100 miljoner kronor) bör hanteras på samma sätt som namngivna investeringsobjekt under utvecklingsanslaget.⁶ Trafikanalys delar denna bedömning och anser att Trafikverket bör ges i uppdrag att namnge större reinvesteringar och genomföra samhällsekonomiska kalkyler och samlade effektbedömningar (SEB) för dessa. Ett sådant arbetssätt skulle möjliggöra prioriteringar av de omfattande reinvesteringar som planeras för kommande planperiod. Det skulle också möjliggöra att jämföra den samhällsekonomiska effektiviteten och bidraget till transportpolitiskmåluppfyllelse mellan reinvesteringar och investeringsåtgärder. För att uppnå ett konsekvent arbetssätt i planeringen kan det vara rimligt att även för väg identifiera och namnge större reinvesteringar (och skilja dessa från drift och underhåll i övrigt).

I underlagsrapporten *Vidmakthållande* beskriver Trafikverket behovet av underhåll och reinvesteringar för såväl väg som järnväg. Definitionerna, beskrivningarna och bedömningarna för väg respektive järnväg är dock inte jämförbara. Trafikverket definierar "dagens funktionalitet" på skilda sätt för väg respektive järnväg.⁷ För vägsidan definieras "dagens funktionalitet" utifrån dagens krav på underhållsstandard, standardbeskrivning för basunderhåll och bärighet, medan samma begrepp för järnvägssidan definieras utifrån dagens restider, kapacitet samt förseningstimmar per tågkilometer och bantyp (orsakade av infrastrukturen). Skillnaderna i definition leder i sin tur till att analyserna av vad som krävs för att säkerställa "dagens funktionalitet" och därmed prioriteringen mellan trafikslagen inte blir jämförbara.

Trafikverket gavs även i uppdrag att redovisa eftersatt underhållsbehov, den samhällsekonomiska nyttan i att åtgärda eventuella brister samt om återtagande av eventuell eftersläpning bör ske på 6, 12 eller 18 års sikt. Trafikverket förespråkar återtagande på 12 års sikt för både väg och järnväg. Trafikanalys hade önskat en mer ingående analys av hur lång den optimala tidsperioden för återtagande av eftersläpande underhåll bör vara. För järnväg redovisas lägre kostnader för ett återtagande av eftersläpande underhåll på 6 år, men då detta inte bedöms görligt föreslås ändå ett återtagande på 12 års sikt. Det hade i detta fall varit bra med en utförligare analys av temporala aspekter på ett återtagande av eftersläpande underhåll. För återtagande av eftersläpande underhåll på väg hade det varit rimligt att överväga huruvida 18 år vore fördelaktigt med tanke på att underhållskostnaden är kopplad till prognoser om ökad vägtrafik. Om åtgärderna fördelas över en längre tid hade det varit möjligt att först se om den mycket kraftiga trafiktillväxt Trafikverket förutspår kommer att realiseras. Om så inte är fallet kommer sannolikt behovet av underhåll på väg inte att vara lika stort.

⁵ *Vidmakthållande*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:208, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 10.

⁶ *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018-2029*, Rapport 2015:180, Borlänge: Trafikverket, sid. 102.

⁷ *Vidmakthållande*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:208, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 7.

Det är positivt att Trafikverket, i enlighet med uppdraget, problematiserar generella osäkerheter.⁸ Samtidigt vill Trafikanalys understryka att Trafikverket tydligare bör kunna motivera vilka åtgärder som bör genomföras och presentera underlag som möjliggör prioriteringar av större underhållsåtgärder och reinvesteringar. Storleksordningen på nyttan av drift och underhåll bör beskrivas bättre.

Trimningsåtgärder

Trafikverkets bedömning är att det under den kommande planperioden finns behov av ökade medel för trimningsåtgärder. Trafikanalys finner det rimligt att mindre trimningsåtgärder istället för större namngivna investeringar *kan* vara effektivare för att nå god måluppfyllnad och få ett effektivt transportsystem. Trafikanalys anser att Trafikverket behöver förbättra och systematisera sättet att beskriva trimningsåtgärder och deras bidrag till måluppfyllelse och effektivitet innan det fattas beslut om ökad medelstildelning.

Trafikverket föreslår en ändring i den beloppsgräns som ska gälla för en trimningsåtgärd. Denna gräns föreslås höjas från dagens 50 miljoner kronor till 100 miljoner kronor.⁹ Med ökade medel till trimningsåtgärder, och i synnerhet om även större åtgärder mellan 50 och 100 miljoner kronor inkluderas, ökar valfriheten, flexibiliteten och *möjligheten* för Trafikverket att genomföra effektiva åtgärder. Transparensen och det politiska inflytandet minskar dock. Trafikanalys bedömer att för- och nackdelarna av en sådan förändring inte är tillräckligt tydligt belysta i inriktningsunderlaget.

Bristande referenser

Läsningen av Trafikverkets inriktningsunderlag har inte varit helt lätt eftersom materialet genomgående har bristfällig hantering av referenser och källor. Det har därför i vissa fall varit mödosamt att gå tillbaka till det material som Trafikverkets grundar sina resonemang och slutsatser på.

⁸ *Vidmakthållande*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:208, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 8f.

⁹ Trafikverket, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029. Trimningsåtgärder – för bättre tillgänglighet, säkerhet, miljö och hälsa, sid. 8,

Innehåll

Trafikanalys sammanfattande synpunkter	1
Inriktningar.....	1
Transportpolitisk måluppfyllelse	1
Prognoser	1
Klimatscenario.....	2
Vidmakthållande	2
Trimningsåtgärder	4
Bristande referenser.....	4
Innehåll	5
Inledning	7
Inriktningar	7
Transportpolitisk måluppfyllelse.....	8
Prognoser	8
Statistiskt underlag	10
Samhällsekonomisk analys av Trafikverkets prognoser	11
Klimat.....	11
Klimatutsläpp under byggskedet	13
Vidmakthållande	14
Ekonomiska ramar	14
Prioritering	14
Effektiviseringspotential för drift av färjor och trafikledning	15
Vad innebär "dagens funktionalitet"?.....	15
Eftersläpande underhåll på väg.....	16
Eftersläpande underhåll på järnväg.....	17
Olika begreppsdefinitioner för väg och järnväg reducerar möjligheter till jämförelser vilket minskar förutsättningen för en väl avvägd och transparent allokering av resurser	17
Tidsram och kostnader för "återtagande av eftersläpande underhåll".....	18
Drift och underhållsbehoven bygger på prognoser om kraftigt ökad trafik.....	19
Underhåll och reinvesteringar av nya objekt	19
Bristande livscykelperspektiv	19
Samhällsekonomiska bedömningar av namngivna reinvesteringar	20
Förändrat väghållaransvar	20
Vidmakthållandet och måluppfyllelse	21
Trimningsåtgärder.....	22
Trimningsåtgärder och krav på transparens.....	22
Svårt att följa hur beskrivna behov ligger till grund för inriktningarna.....	22
Flexibla förutsättningar och strategiska frågor	24

Luffart.....	25
Sjöfart.....	26
Utvecklingsbehov för analysmetoder och kostnadsuppskattningar	26
Internationellt perspektiv	26
Forskning och innovation	27

Inledning

Trafikverket har fått ett mycket omfattande uppdrag av regeringen och också tagit fram ett omfattande underlag. Trafikanalys förstår att det varit en svår uppgift och att det även varit en stor utmaning att på ett transparent och tillgängligt sätt redovisa uppdraget. Med detta i åtanke vill Trafikanalys ändå lyfta fram en rad områden som behöver förtydligas.

Inriktningar

Trafikverket har haft i uppdrag att analysera tre inriktningar för transportinfrastrukturen; 1) utifrån hittills beslutade åtgärder och politik, 2) utifrån hittills beslutade och aviserade åtgärder och politik, samt 3) utifrån antaganden om ytterligare styrmedel och åtgärder för att kostnadseffektivt minska transportsystemets utsläpp av växthusgaser. Trafikverket skulle härtill redovisa samhällsekonomisk effektivitet och övrig måluppfyllelse med en ekonomisk ram motsvarande nu gällande förutsättningar, samt vilka åtgärder som tillkommer respektive faller bort om den ekonomiska ramen utökas eller minskas med 15 procent.

Trafikanalys kan konstatera att de av Trafikverket föreslagna inriktningarna för transportinfrastrukturen är så lika varandra – fokus på trimning, drift och underhåll – att de snarare utgör en inriktning (och inte nio som uppdraget innebar).

Inriktningsunderlaget handlar mer om i vilken mån åtgärder kan genomföras än att för regeringen presentera för- och nackdelar med olika inriktningssalternativ.

Generellt är Trafikanalys positiva till en inriktning med fokus på drift, underhåll och trimning, även om Trafikanalys har synpunkter på behovsredovisningen av drift och underhåll och transparensen vad gäller trimningsåtgärder.

I alla inriktningsförslagen får utveckling av statens infrastruktur stå tillbaka för underhåll och trimningsåtgärder. Åtgärder som ingår i den gällande *Nationell plan för transportsystemet 2014-2025*, men med byggstarter efter år 2019 bedöms inte kunna genomföras, eller endast kunna genomföras i begränsad omfattning.

Det saknas en analys av vilka nyttor de bortprioriterade investeringarna skulle ha gett och som nu uteblir. De prognoser som tagits fram i inriktningsunderlaget bygger på att alla åtgärder i *Nationell plan för transportsystemet 2014-2025* genomförs. Det hade varit rimligt att ta bort de investeringar som inte bedömts rymmas i inriktningsförslagen och med hjälp av prognoser analysera vilka samhällsekonomiska effekter detta skulle medföra.

Nivån på drift och underhåll i inriktningsförslagen är lägre än kostnaden för att vidmakthålla dagens funktion i transportsystemet och avsevärt lägre än kostnaden för att åtgärda eftersläpande underhåll, oavsett om trafikutvecklingen sker enligt prognosen för beslutat politik, aviserad politik eller ytterligare styrmedel och åtgärder, och oavsett om ramen utökas med 15 procent. Det innebär att prioriteringar och försämringar i vissa delar av transportsystemet kommer att ske under planperioden. Hur dessa prioriteringar och försämringar kommer att se ut kan delvis utläsas av Trafikverkets beskrivning av konsekvenser av prioritering enligt nu gällande nationell plan (2014-2025). Det hade dock varit önskvärt med en djupare beskrivning av hur resurstilldelningen till drift och underhåll förväntas påverka prioriteringarna och uppfyllelsen av de transportpolitiska

målen med de inriktningar Trafikverket föreslår, och eventuella skillnader mellan inriktningarna.

Transportpolitisk måluppfyllelse

Trafikanalys delar Trafikverkets beskrivning av områden med låg transportpolitisk måluppfyllelse och med långsam utveckling. Däremot har Trafikanalys svårt att se hur dessa utmaningar har beaktats i Trafikverkets inriktningsförslag.

Ett av de områden med låg måluppfyllelse som Trafikverket lyfter fram är att det finns en risk att tillgängligheten försämras i de delar av landet där man är mer beroende av det lågtrafikerade väg- och järnvägsnätet.¹⁰ I och med att det kommer att krävas fortsatt hård prioritering av medel för drift och underhåll och att Trafikverket gör bedömningen "att de flesta av banorna med mindre trafik, ringa eller ingen trafik inte kommer att kunna trafikeras"¹¹ om medel prioriteras enligt nuvarande plan ser Trafikanalys en fortsatt risk att målen inte nås.

Ett annat område med låg måluppfyllelse som Trafikverket lyfter fram är antalet allvarligt skadade cyklister och fotgängare.¹² Att detta är ett särskilt utmanande område syns inte i de behov av medel för trafiksäkerhetsåtgärder som Trafikverket redovisar i sin underlagsrapport *Trimningsåtgärder*.¹³

Trafikverket lyfter även fram att klimatmålen inte kommer att nås, men har samtidigt inte tagit fram något inriktningsförslag som innebär att målen skulle kunna nås.¹⁴

Prognoser

Trafikverket fick i uppdrag att redovisa aktuella prognoser över person- och godstransporternas långsiktiga utveckling med tre olika utgångspunkter; 1) beslutad politik, 2) beslutad politik och aviserade styrmedel och åtgärder samt 3) ytterligare styrmedel och åtgärder som kostnadseffektivt kan minska transportsystemets utsläpp av växthusgaser.¹⁵ Trafikanalys kan konstatera att Trafikverket enbart har tagit fram modellberäknade prognoser för de två första utgångspunkterna.

Förutsättningarna vad gäller exempelvis priser påverkar transportmängder i prognoserna. Högre trafikeringkostnader ger generellt sett lägre transportmängder. Trafikanalys kan konstatera att prognosen för aviserad politik innehåller en vägslitageskatt om 30 öre per fordonskilometer som tillsammans med aviserad höjning av energiskatten om 48 öre per liter sammantaget resulterar i en kostnadsökning om 50 öre per lastbilskilometer. Det är lägre än den vägslitageskatt som skulle behövas för att internalisera lastbilstrafikens alla externa effekter. Samkost 1 redovisade exempelvis en

¹⁰ *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018-2029*, Rapport 2015:180, Borlänge: Trafikverket, sid. 35.

¹¹ *Vidmakthållande*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:208, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 40.

¹² *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018-2029*, Rapport 2015:180, Borlänge: Trafikverket, sid. 35.

¹³ Se vidare resonemang under rubriken Trimningsåtgärder ovan.

¹⁴ *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018-2029*, Rapport 2015:180, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 35.

¹⁵ Regeringsbeslut N2015/4305/TIF

slitagekostnad om 112 öre per fordonskilometer¹⁶ för en sjuaxlad tung lastbil med släp, vilket är nästan fyra gånger högre än den vägslitageskatt som Trafikverket har använt i sin prognos. Härtill kommer kostnader för emissioner, buller mm och den befintliga internaliserande bränsleskatten som ska beaktas för att nå lämplig nivå på en vägslitageskatt. En lägre vägslitageskatt innebär att transportmängderna på väg i prognosen blir högre än vad de annars skulle bli.

Trafikanalys noterar att prognoskörningen för aviserad politik inte innefattar tyngre och längre tåg, införandet av 74-tonslastbilar samt bonus-malus-system. Bonus-malus-system, där miljöanpassade fordon med relativt låga utsläpp av koldioxid premieras vid inköpstillfället med en bonus och fordon med relativt höga utsläpp av koldioxid får högre skatt (malus), är ett aviserat styrmedel enligt regeringens uppdrag.¹⁷

Större fordon förväntas ge lägre transportpriser och därmed högre transportmängder för de trafikslag som gynnas. . Hur det påverkar det totala transportarbetet är svårare att bedöma och fångas inte i nuvarande prognosmodell.

För prognosen för beslutad politik har Trafikverket gjort känslighetsanalyser för oförändrat bilinnehav per person, oförändrad realinkomst, minskad biltrafik samt ingen ytterligare energieffektivisering bland fordonen, vilket Trafikanalys ser som positivt. Ytterligare känslighetsanalyser vad avser tänkbara förändringar av fordonsflottan med mer automatisering och ITS hade dock varit önskvärt.

I Trafikverkets uppdrag ingår att beskriva hur trafiken utvecklats i förhållande till de trafikprognoser som gjorts i de senaste två planeringsomgångarna samt att särskilt analysera diskrepanser. Trafikverket finner att de två senaste prognoserna har överskattat persontransportarbetet på väg och underskattat persontransportarbetet på järnväg och att godsprognoserna överskattar den faktiska utvecklingen för såväl väg som järnväg.¹⁸ Trafikanalys konstaterar i *En jämförelse mellan trafikprognoser och faktiskt trafikutveckling* (PM 2015:15) att Trafikverkets prognos för år 2030 (samma prognos som motsvarar beslutad politik i Trafikverkets inriktningsunderlag) skulle innebära ett trendbrott jämfört med den historiska utvecklingen av godstrafiken. Sammantaget (exkl. flyg) visar Trafikverkets prognos att godstransportarbetet förväntas öka dramatiskt de kommande femton åren. Jämfört med perioden 1993 till 2008, en period då transportarbetet ökade kraftigt, är beräknad utvecklingstakt ännu högre i nuvarande prognos. Mellan 1993 och 2008 ökade godstransportarbetet med drygt 37 procent och i nuvarande prognos beräknas godstransportarbetet öka med nästan 54 procent mellan 2014 och 2030 (55 procent mellan 2006 och 2030). Frågan är hur trovärdig en sådan prognos är. Vad är det som förklarar ett sådant trendbrott? En transportpolitiskt väsentlig fråga är också om, och i så fall under vilka förutsättningar, en sådan ökning kan förenas med ambitionerna att nå det transportpolitiska hänsynmålet för miljö (särskilt miljö kvalitetsmålet om begränsad klimatpåverkan).

¹⁶ Nilsson, J.-E. och Johansson, A. (2014). *SAMKOST - Redovisning av regeringsuppdrag kring trafikens samhällsekonomiska kostnader*. Linköping: Statens väg- och transportforskningsinstitut. Sid 98.

¹⁷ Regeringsbeslut N2015/4305/TIF, sid. 3.

¹⁸ *Trafikprognoser och samhällsekonomi. Underlagsrapport till inriktningsunderlag 2018-2029*. Rapport 2015:226, Borlänge: Trafikverket, sid. 48.

När det gäller prognoser för persontransportarbete märks inte samma diskrepans jämfört med historisk utvecklingstakt. Persontransporterna på bana och med buss har ökat och prognoserna förutspår att de kommer att fortsätta att öka i ungefär samma takt. När det gäller persontransporter med bil är bilden en annan. En framskrivning av den långsiktiga statistiska trenden ger en nivå 2030 på cirka 141 miljarder personkilometer, medan en framskrivning av den statistiska trenden de senaste 13 åren ger ungefär 124 miljarder personkilometer. Trafikverkets prognos för beslutad politik ligger mitt emellan dessa trendframskrivningar.

Trafikanalys anser att prognoser bör problematiseras och diskuteras utförligt i de sammanhang där de används. Trendbrott, liksom förutsägelser om att en historisk trend kommer att fortsätta, bör motiveras och förklaras på trovärdigt sätt.

Statistiskt underlag

Trafikverket har byggt sina prognoser för persontransportarbetet på resvaneundersökningar genomförda mellan 1994 och 2001 samt mellan 2005 och 2006. Trafikverket skriver själva att detta innebär att i dag observerade livsstilsförändringar inte beaktas, till exempel att yngre människor i storstadsområden äger och kör bil i mindre utsträckning än tidigare.¹⁹ Trafikanalys har kontinuerligt genomfört nationella resvaneundersökningar sedan 2011 och dessa data finns tillgängliga i databas till och mer år 2014. Problem med bortfall i undersökningar av det här slaget har blivit allt större med åren – i Sverige såväl som utomlands. Det till trots anser Trafikanalys att det är bättre att prognoserna för persontransportarbetet bygger på nyare data, speciellt för att bättre fånga effekten av pågående livsstilsförändringar, än att använda resultat från äldre undersökningar.

Trafikverket lyfter fram att tillväxten i trafikarbetet för lastbilar (i fordonskilometer) är högre i Trafikverkets mätningar än i Trafikanalys statistik. Trafikanalys har gjort en översyn av skattningsmetoder för trafikarbetet på svenska vägar där skillnader i mätmetoder mellan Trafikverket och Trafikanalys analyseras.²⁰ Trafikverket har två sätt att mäta utvecklingen av trafikarbetet på väg; dels Trafikbarometern som innehåller årliga skattningar av trafikarbetets förändring, dels årsmedeldygnstrafik (ÅDT) på det statliga vägnätet, som mäts vart fjärde år. Trafikverkets mätanordningar har svårt att skilja mellan fordonstyper, vilket innebär att statistiken gällande "lastbilar" även kan inkludera bussar och lätta lastbilar. Trafikanalys statistik gäller hela det svenska vägnätet, inte enbart de statliga vägarna utan även kommunala och enskilda vägar. Trafikanalys översyn av skattningsmetoderna visade att Trafikbarometern indikerar en lägre tillväxt än ÅDT-mätningarna. Trafikbarometern gav även lägre tillväxt än Trafikanalys skattningar med hjälp av årlig körsträcka, medan ÅDT-mätningarna ger högre trafik tillväxt än Trafikanalys skattningar. Det finns dock ingen angiven källa till statistiken i rapporten. Mätmetoderna innehåller osäkerheter, vilket innebär att det inte är säkert att det finns en statistiskt säkerställd skillnad mellan dem.

¹⁹ *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018-2029*, Rapport 2015:180, Borlänge: Trafikverket, sid. 23.

²⁰ *Trafikarbete på svenska vägar – en översyn av skattningsmetoden*. PM 2013:8. Trafikanalys.

Samhällsekonomisk analys av Trafikverkets prognoser

I den samhällsekonomiska analysen beskrivs effekterna av den prognosticerade trafiken för underhållsbehovet på väg. En motsvarande kalkylpost för järnväg finns inte och underhållsbehovet på järnväg i förhållande till trafikmängderna kommenteras inte heller vidare i rapporten. Behovet av järnvägsunderhåll i de två scenarierna som inkluderar höghastighetsjärnväg torde vara betydande. Underhållskostnaden av tillkommande ny järnväg bör beaktas. Trafikanalys noterar att i motsats till underlagsrapporten om prognoser, kommenteras den samhällsekonomiska aspekten av underhåll endast för järnväg men inte alls för väg i underlagsrapporten *Vidmakthållande*.

Trafikanalys anser att det är positivt att Trafikverket har försökt kvantifiera och beskriva hur aviserad politik med utbyggnad av bland annat höghastighetsjärnväg förväntas påverka punktligheten på järnväg. Det bör dock noteras att den beräknade nyttan endast summerar till runt sex miljarder kronor räknat på 60 år, vilket kan anses vara en mycket liten nytta med tanke på den prognosticerade investeringskostnaden.

Det framgår i de samhällsekonomiska analyserna, som bland annat inkluderar höghastighetståg, att de inte inkluderar de nya järnvägarnas investeringskostnader om uppåt 300 miljarder kronor. Trafikanalys menar att de då blir missvisande att samtidigt i mindre stringenta skrivningar antyda att kostnader och nyttor tar ut varandra. Det borde snarare framgå att de samhällsekonomiska kostnaderna sannolikt är högre än nyttorna när investeringskostnader samt kostnader för följdinvesteringar och så kallad skattefaktor inkluderas i beräkningarna.

Även om det inte direkt ingick i Trafikverkets uppdrag, så menar Trafikanalys att det vore intressant om Trafikverket hade redovisat hur skatteintäkterna förväntas utvecklas i prognoserna jämfört med nuläget. Energieffektivare fordon samt en annan sammansättning av fordonsflottan resulterar i lägre bränsleförbrukning och därmed minskande skatteintäkter. Samtidigt ökar trafiken och dessutom kan vägslitageskatt införas samt en högre bränsleskatt vilket skulle leda till ökade trafikskatteintäkter. Det är troligt att det ur de prognoser som genomförts av Trafikverket går att beräkna förväntad ändring i skatteintäkt gentemot dagens situation.

Klimat

Någon modellberäknad prognos med ytterligare styrmedel och åtgärder för att minska transportsystemets klimatpåverkan har inte gjorts. Dock menar Trafikverket att kostnaden att köra bil inte kommer att påverkas i någon större omfattning av de styrmedel som föreslås i FFF²¹ och Trafikverkets klimatscenario²², varpå trafikillväxten inte torde bli väsentligt annorlunda än i de andra två prognoserna. Sålunda är den tredje inriktningen i stort densamma som de övriga två. För samtliga inriktningar skriver Trafikverket att "[t]rots kraftiga ökning av vägtrafiken bedöms utsläppen av växthusgaser minska något, bland annat tack vare energieffektivare fordon och ökad användning av fossilfria drivmedel. Men minskningen är dock liten i förhållande till vad

²¹ *Fossilfrihet på väg, Betänkande av utredningen om fossilfri fordonstrafik*. Statens offentliga utredningar SOU 2013:84.

²² *Trafikverkets kunskapsunderlag och Klimatscenario för Energieffektivisering och Begränsad klimatpåverkan*, Rapport 2014:137. Trafikverket, 2015.

som bedöms behövas för att nå visionen att Sverige ska ha nollutsläpp av växthusgaser 2050", dock kan betydande minskningar av växthusgasutsläppen nås om styrmedel och åtgärder sätts in i klimatinriktningen enligt Trafikverket.²³

Avsnitt 2.4 i inriktningsunderlaget handlar om att möta klimatutmaningen. Där står bland annat att det krävs en klimatpolitik som likställer utsläpp från olika källor. Trafikverket menar även att hållbarhetsarbete ska omfatta planering, underhåll och användning av systemet. Vidare menar Trafikverket att det är viktigt att identifiera var och när byte till mer energieffektiva och klimatvänliga alternativ ska genomföras och framhåller att sannolikt bör åtgärderna först riktas mot de största flödena och där kostnaden för att åstadkomma alternativ är samhällsekonomiskt motiverad. En diskussion om vad detta skulle kunna tänkas vara saknas.

I underlagsrapporten om kostnadseffektiv styrmedelsanvändning dras slutsatsen att det är kostnadseffektivt om alla aktörer behandlas lika samt att principen om att förorenaren betalar gäller.²⁴ Kostnadseffektivitet är också avhängigt utformningen av styrmedlet, men bedömningen görs att en koldioxidskatt är mer effektivt än bara fordons-effektivisering eller övergång till förnybara biodrivmedel. I rapporten konstateras det även att för att nå väsentliga utsläppsminskningar krävs dock en kombination av energi-effektivisering, övergång till biodrivmedel och åtgärder som begränsar trafikarbetet.

Trafikanalys vill lyfta att Trafikverket inte diskuterar de eventuellt praktiska hinder EU-lagstiftning utgör på området. Den svenska skattebefrielsen av biodrivmedel skulle kunna utgöra statsstöd, varpå det krävs särskilt godkännande från EU. EU-kommissionen har godkänt en förlängning av den svenska skattebefrielsen av biodrivmedel. Biogas som drivmedel befrias helt från energi- och koldioxidskatt till och med utgången av 2020.²⁵ Övriga biodrivmedel som omfattas av beslutet befrias till och med utgången av 2018 helt från koldioxidskatt och för energiskatten gäller skattebefrielse eller skattenedsättning.²⁶ Om Sverige tvingas beskatta biodrivmedel på motsvarande sätt som fossila bränslen, finns det en risk att koldioxidskatten får begränsad styreffekt mot målet om fossilfri fordonsflotta. Trafikanalys vill i detta sammanhang lyfta frågan om kvotplikt för fossilfri energiförsörjning av fordon. Konjunkturinstitutet har anfört att utökad kvotplikt för biodrivmedel kan vara en näst-bästa lösning för att nå mål om förnybar energi och fossiloberoende fordonsflotta.²⁷ Även i FFF utredningen diskuteras möjligheterna med utökad kvotplikt.²⁸

Trafikverket konstaterar i underlagsrapporten om transportpolitisk måluppfyllelse att även om transportsektorns klimatpåverkan minskar något över tid sker detta i alltför låg takt för

²³ *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018-2029*, Rapport 2015:180, Borlänge: Trafikverket, sid. 67.

²⁴ *Kostnadseffektiv styrmedelsanvändning – en analys av olika vägar för att minska transporternas klimatpåverkan*. Rapport 2015-10-30, WSP Analys och Strategi.

²⁵ Europeiska kommissionen, Generalsekretariat, Greffe 2015 D/15818.

²⁶ Europeiska kommissionen, Generalsekretariat, Greffe 2015 D/15819.

²⁷ *Miljö ekonomi och politik 2015*. Konjunkturinstitutet. ISSN 2001-3108, ISBN 978-91-86315-66-5. Sid 8.

²⁸ *Fossilfrihet på väg, Betänkande av utredningen om fossilfri fordonstrafik*. Statens offentliga utredningar SOU 2013:84. sid. 705 ff.

att klimatmålen ska kunna nås. Trafikverket hänvisar till FFF²⁹ och Trafikverkets klimatscenario³⁰ för vilka styrmedel och åtgärder som kan vara lämpliga. I båda dessa har ett transportsnålt samhälle identifierats som en mycket viktig parameter för att minska trafiken. Det inbegriper bland annat en överflyttning av såväl resande som godstransporter från väg till järnväg och sjöfart. Trafikökningen i Trafikverkets prognoser för resande och för godstransporter inbegriper stora ökningar. Dessa skulle behöva ske på järnvägen för att nå klimatmålen. Trafikverket konstaterar att järnvägen skulle behöva öka utbudet och kraftigt öka kapaciteten i förhållande till befintlig och planerad infrastruktur enligt nationell plan, för att möta efterfrågan.³¹ Trafikverket bedömer att det inte är möjligt att åstadkomma några väsentliga kapacitetshöjningar utöver plan inom de ekonomiska ramarna. Trafikanalys ifrågasätter om klimatinriktningen kan åstadkomma de betydande minskningar av växthusgasutsläppen som Trafikverket anger kan nås om styrmedel och åtgärder sätts in. Detta när en av de viktigaste åtgärderna, nämligen ett transportsnålt samhälle som också inbegriper höjd kapacitet på järnvägen, inte finns med i någon av inriktningarna.

Trafikanalys hade gärna sett en utförligt beskriven och trovärdig inriktning som leder till att klimatmålen nås, i enlighet med regeringen uppdrag till Trafikverket. Detta saknas. Ingen av Trafikverkets nu föreslagna inriktningar leder till att klimatmålen nås.

Oaktat nivån på trafik tillväxt så har redan dagens trafik en stor klimatpåverkan och ett prioriterat mål är att minska växthusgaseffekter från transporter och att skapa ett fossiloberoende. Då kommer det att krävas investeringar även i infrastruktur, som exempelvis elvägar, ITS och infrastruktur för alternativa drivmedel.

I underlagsrapporterna om vidmakthållande och trimning lyser klimatfrågan med sin frånvaro, även om åtgärder under dessa anslag kan ha stor betydelse för transportsystemets påverkan på miljö- och klimat.

Redovisningen av hur potentialen inom energieffektiv infrastrukturhållning kan tas till vara inom planeringsprocesser och upphandlingar behandlas mycket övergripande i huvudrapporten.³² Någon utförlig beskrivning av hur stor denna potential är eller hur långt Trafikverket bedömer att de kan nå med arbetet under den kommande planperioden saknas.

Klimatutsläpp under byggskedet

Redovisning av klimatgasutsläpp under byggskedet diskuteras inte i Trafikverkets inriktningsunderlag. I och med att fordonsflottan blir mer och mer energieffektiv och fossilfria bränslen allt vanligare utgör klimatutsläppen vid byggande, drift och underhåll av infrastrukturen en allt större del av transportsektorns utsläpp. I takt med att klimatfrågan får mer och mer uppmärksamhet skulle det vara önskvärt att Trafikverket i

²⁹ *Fossilfrihet på väg, Betänkande av utredningen om fossilfri fordonstrafik*. Statens offentliga utredningar SOU 2013:84.

³⁰ *Trafikverkets kunskapsunderlag och Klimatscenario för Energieffektivisering och Begränsad klimatpåverkan*, Rapport 2014:137. Trafikverket, 2015.

³¹ *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018-2029*, Rapport 2015:180, Borlänge: Trafikverket, sid. 56.

³² *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018-2029*, Rapport 2015:180, Borlänge: Trafikverket, sid. 115.

sina analyser och kalkyler även tar hänsyn även till de externa effekter som uppkommer under byggske, drift och underhåll.

Vidmakthållande

Ekonomiska ramar

Trafikverket ska redovisa vilken ekonomisk ram som krävs för att under planperioden 2018-2029 vidmakthålla transportsystemets funktionalitet på dagens nivå på ett kostnadseffektivt sätt. Trafikverket ska också ange hur mycket posten behöver utökas för att kostnadseffektivt åtgärda det eftersläpande underhållet. För att upprätthålla dagens funktionalitet menar Trafikverket att 345 miljarder behöver avsättas. För att även återta det eftersläpande underhållet krävs ytterligare 54 miljarder, det vill säga sammantaget 399 miljarder.³³ Av detta ser Trafikverket ett behov av 207 (189 + 18) miljarder på väg och 192 (156 + 36) miljarder på järnväg. Nu gällande plan plus prognostiserade banavgiftsintäkter för 2018-2029 ger sammantaget 269 miljarder (varav 156 miljarder väg och 113 miljarder järnväg). Det innebär att det saknas 76 miljarder för att upprätthålla dagens funktionalitet eller 130 miljarder för att upprätthålla dagens funktionalitet och återta eftersläpande underhåll. Om anslaget för utveckling utökas med 15 procent utgör den summa som tillkommer (42 miljarder) och den summa som inte är bunden till namngivna objekt i nu gällande plan (35 miljarder) sammantaget 77 miljarder. Denna summa kan regeringen välja att föra över från utveckling till vidmakthållande. Även om hela summan skulle användas för viktmaxthållande saknas 54 miljarder för att återta hela det eftersläpande underhållet.³⁴ Trafikverket argumenterar för att vidmakthållande och trimningsåtgärder ska prioriteras, men understryker att detta ändå inte medger att dagens funktionalitet upprätthålls i hela järnvägssystemet.³⁵ I de alternativ som beaktar aviserad politik minskar utrymmet att flytta medel från utveckling till vidmakthållande eftersom exempelvis åtgärder för 74-tonstrafik och byggstart av Norrbottenbanan krävs.

Prioritering

Anslagsposten 1:2 *Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur* använder just begreppet vidmakthållande, och underlagsrapporten med samma namn redovisar ett totalbehov utan prioriteringar. Det innebär att förslag på avveckling inte ingår, annat än avseende byte av huvudmannaskap för vissa vägar. För järnväg beskriver Trafikverket dock hur kostnaderna påverkas om samma prioritering som gjordes i nu gällande nationell plan görs även för kommande planperiod. Underhållskostnaderna beräknas då bli nästan 40 miljarder högre under planperioden, samtidigt som kostnaderna för underhåll efter planperioden blir högre (istället för lägre) och kostnaderna för reinvesteringar återstår. Standarden sänks då också på den lågtrafikerade delen av järnvägsnätet och skulle enligt Trafikverket innebära stängning av vissa av dessa.³⁶

³³ *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018-2029*, Rapport 2015:180, Borlänge: Trafikverket, sid. 102.

³⁴ *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018-2029*, Rapport 2015:180, Borlänge: Trafikverket, sid. 103.

³⁵ *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018-2029*, Rapport 2015:180, Borlänge: Trafikverket, sid. 50.

³⁶ *Vidmakthållande*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:208, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 39f. och *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018-2029*, Rapport 2015:180, Borlänge: Trafikverket, sid. 72.

I det fortsatta arbetet med transportinfrastrukturplaneringen för 2018-2029 måste prioriteringar göras och finansiering säkras. Exempelvis kan beslut om stängning av vissa banor vara nödvändiga. Ett annat sätt att komma framåt skulle kunna vara att ta fram alternativa kostnadsberäkningar för vidmakthållande givet prognoser som har en lägre trafikutveckling, framför allt på väg. En sådan beräkning skulle överensstämja med ambitionen om en utveckling mot ett så kallat "transportsnålt samhälle". Sannolikt skulle det innebära ett alternativ där behovet av anslag för vidmakthållande på väg kan sänkas, särskilt under den senare delen av planperioden.

Ytterligare ett sätt, som inte diskuteras i Trafikverkets inriktningsunderlag, skulle vara att se över finansieringen av namngivna objekt i nu gällande plan. I denna finns exempelvis anslagsfinansiering av objekt som ingår i Sverigeförhandlingen. I det fallet att övriga delar av höghastighetsbanan finansieras på annat sätt än via anslag skulle möjligen anslagsfinansieringen av Ostlänken och Göteborg-Borås kunna omprövas. Om även dessa delar finansieras på samma sätt som den ännu ej beslutade utbyggnaden av höghastighetsbanan skulle ytterligare medel kunna frigöras från anslaget för utveckling. Denna del skulle då exempelvis kunna användas för aviserad politik, trimningsåtgärder och överföring till anslaget för vidmakthållande.

Effektiviseringspotential för drift av färjor och trafikledning

Driftskostnaderna för färja och övrig drift beräknas bli 10,9 miljarder under perioden 2018-2029. Driftskostnaderna för färjetrafiken består av kostnader för Trafikverkets färjerederi. Trafikverket bör kontinuerligt pröva huruvida det kan vara lönsamt att bygga fasta förbindelser på vissa av dessa leder och om det på sikt skulle leda till lägre kostnader för drift och underhåll.

Det nya tågledningssystemet NTL beskrivs kortfattat i inriktningsunderlaget. Trafikverket bedömer att myndigheten trots de effektiviseringar som systemet innebär kommer att behöva ökade resurser för bemanning och nya lokaler. I Trafikverkets ursprungliga förslag på organisering av trafikledningsverksamheten, som presenterades i rapporten *Rätt funktion på rätt plats* beskrevs en stor samhällsekonomisk nytta och omorganiseringen tycktes även leda till ett förändrat bemanningsbehov.³⁷ Trafikanalys bedömde mot bakgrund av det material Trafikanalys 2014 gavs möjlighet att ta del av att det vore lämpligt att samla funktionerna för vägtrafikledning, eldrift, anläggningsövervakning och regional operativ ledning på färre platser och utveckla dessa så att var och en av dem kan arbeta med trafiken i alla delar av landet. Trafikanalys delade även bedömningen att de fyra trafikcentralerna i Gävle, Göteborg, Malmö och Stockholm framstod som en väl avvägd organisering för framtiden.³⁸

Vad innebär "dagens funktionalitet"?

Trafikanalys tolkar Trafikverkets beskrivning av vidmakthållande som att det innebär att en lika stor andel av vägnätet som idag lever upp till beslutad underhållsstandard även ska göra det 2029. Detta är dock inte helt tydligt och olika definitioner finns i skilda delar av inriktningsunderlaget. Trafikverket skriver att "nuvarande brist på funktionalitet jämfört

³⁷ *Rätt funktion på rätt plats*, TRV 2014/75917, Borlänge: Trafikverket, 2014.

³⁸ *Yttrande om utredningen Rätt funktion på rätt plats*, Utr. 2014/63, Stockholm: Trafikanalys, 2014.

med beslutade underhållsstandarder använts som definition på dagens funktion".³⁹ I andra fall har bristen jämförts med en "säker trafikstandard".⁴⁰ Trafikverket skriver i underlagsrapporten *Vidmakthållande* att de underhållsstandarder som finns bygger på samhällsekonomiska beräkningar.⁴¹ Samtidigt anges i promemorian *Utvecklingsbehov trafikprognoser och samhällsekonomiska kalkyler* att "de underhållsåtgärder som genomförs på det högratifierade vägnätet inte kan motiveras via verifierade effektsamband eller baseras på samhällsekonomisk lönsamhet. Det är i dag erfarenhet och expertbedömningar som ligger till grund för åtgärdsförslagen."⁴² Trafikverket bör tydliggöra vad målnivåerna innebär.

Eftersläpande underhåll på väg

Cirka 95 procent av det belagda vägnätet uppfyller enligt Trafikverket kraven på körkomfort och användbarhet.⁴³ Enligt Trafikverket har jämnhet och spårdjup förbättrats under de senaste tio åren över hela vägnätet, med undantag för vägar med en årsdygnstrafik under 2000 fordon.⁴⁴ Trots att standarden på vägnätet har förbättrats de senaste tio åren beskriver Trafikverket en kommande "underhållspuckel". Underhållspuckeln består av åtgärder på vägar och konstruktioner från 1950-1970-talen, samt ökade kostnader som genereras av högre totallast, ökad trafikmängd och nya stora komplexa anläggningar.

Trafikverket skriver att eftersläpande underhåll är "de brister som måste åtgärdas för att höja nivån från dagens funktion till beslutad underhållsstandard".⁴⁵ Därefter dras slutsatsen att eftersom andelen avhjälpande underhåll har ökat bör det totala underhållet kunna minskas genom ett ökat förebyggande underhåll. En stor del av det eftersläpande underhållet berör funktionshöjande bärighetsåtgärder av vägkroppar på motorvägar och den största delen av de 18 miljarder som Trafikverket bedömer krävs gäller belagd väg.

Trafikverket hänvisar till slitage från tyngre fordon, inklusive 74 ton, i sin argumentation för hur stort det eftersläpande underhållet på väg är. Det hävdas att flertalet motorvägar är byggda för att klara trafiklasten upp till 40 ton och att då lasterna idag är tyngre, 64 ton och förslag på 74 ton, är det eftersläpande underhållet på väg 1,5 miljarder för utbyte av trummor och för vägkropparna cirka 11 miljarder.⁴⁶ I ett annat sammanhang skriver Trafikverket att underhållsbehov som skapas av upplåtelse av vägnätet till tyngre fordon,

³⁹ *Vidmakthållande*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:208, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 14.

⁴⁰ *Vidmakthållande*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:208, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 15.

⁴¹ *Vidmakthållande*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:208, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 14.

⁴² *Utvecklingsbeov trafikprognoser och samhällsekonomiska kalkyler*, promemoria till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:227, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 27.

⁴³ *Vidmakthållande*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:208, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 16.

⁴⁴ *Vidmakthållande*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:208, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 16.

⁴⁵ *Vidmakthållande*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:208, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 15.

⁴⁶ *Vidmakthållande*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:208, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 18.

som 74-tonsbilar, "inte är att betrakta som en underhållsåtgärd utan en investeringsåtgärd för att uppnå bättre funktionalitet".⁴⁷

Trafikanalys menar att de bärighetsåtgärder som beskrivs som eftersläpande underhåll i själva verket tycks vara funktionshöjande åtgärder för att klara tyngre laster. Trafikverket avsätter medel för funktionshöjande bärighetsåtgärder för väg på två ställen inom anslaget för vidmakthållande: dels 15 miljarder för bärighetsåtgärder genom det så kallade bärighetsanslaget och dels ca 15 miljarder genom anslagsposten som avser eftersläpande underhåll.

Som eftersläpande underhåll nämns också vägutrustning som skulle behöva bytas ut för att nå en trafiksäker standard, till exempel för korta räcken och felaktiga räckesavslut.⁴⁸

Bärighetshöjande åtgärder på väg, liksom vissa trafiksäkerhetsåtgärder på väg tycks vara funktionshöjande åtgärder som är inkluderade inom anslaget för vidmakthållande, vilket kan sägas vara en avvikelse från det uppdrag Trafikverket fått av regeringen.

Eftersläpande underhåll på järnväg

Avseende järnväg beskriver Trafikverket att "eftersläpande underhåll är brister som måste åtgärdas för att återställa funktionen till fastställd nivå".⁴⁹ Kostnaderna för reinvesteringar har bedömts med utgångspunkt i en teoretisk livslängd "utifrån systemets acceptabla nivå när det gäller rimliga underhållsåtgärder för att upprätthålla en trafiksäker och funktionell anläggning".⁵⁰ Kostnaderna för att utföra det eftersläpande underhållet på järnväg uppskattas till cirka 36 miljarder. Hela denna summa består i reinvesteringar, men till skillnad från vägsidan inkluderas inte funktionshöjande reinvesteringar, exempelvis inkluderas inte bankroppar som behöver åtgärdas. Trots detta finns det enligt Trafikverket ett omfattande behov av att åtgärda såväl dubbelspåriga som enkelspåriga järnvägars bankroppar. Uteblivna åtgärder innebär funktionella nedsättningar och begränsningar avseende exempelvis tunga transporter.

Olika begreppsdefinitioner för väg och järnväg reducerar möjligheter till jämförelser vilket minskar förutsättningen för en väl avvägd och transparent allokering av resurser

Beskrivningarna och bedömningarna av underhåll och reinvesteringar för väg respektive järnväg i underlagsrapporten *Vidmakthållande* är inte jämförbara. Det försvårar en välöversvägd resursfördelning mellan trafikslagen. Begrepp som eftersläpande underhåll definieras på olika sätt för trafikslagen. På järnvägssidan används begreppet reinvestering, men på vägsidan används inte begreppet reinvestering. Trafikanalys anser att det är rimligt att Trafikverket förklarar varför likartade åtgärder behandlas olika eller

⁴⁷ *Vidmakthållande*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:208, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 47.

⁴⁸ *Vidmakthållande*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:208, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 23.

⁴⁹ *Vidmakthållande*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:208, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 27.

⁵⁰ *Vidmakthållande*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:208, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 32.

att Trafikverket behandlar trafikslagen mer likartat, exempelvis avseende funktionshöjande åtgärder för ökad bärighet på väg och järnväg.

Tidsram och kostnader för "återtagande av eftersläpande underhåll"

Trafikverket förordar genomgående att återtagandet av eftersläpande underhåll genomförs under en tolvårsperiod, såväl avseende väg som järnväg.

Trafikverket visar att underhållskostnaderna på järnväg minskar med en miljard om de eftersläpande reinvesteringarna genomförs under en 12-årsperiod.⁵¹ Motsvarande siffra för genomförande under sex år redovisas inte, men det går att utläsa ur underlaget att kostnaden för att genomföra åtgärderna på järnväg under en sex-årsperiod blir cirka 2,6 miljarder lägre än att om arbetet genomförs under tolv år. Samtidigt bedömer Trafikverket att osäkerheternas sammanvägda påverkan uppskattas till ± 15 procent.⁵² Med utgångspunkt i de kostnader som redovisas är den rimliga slutsatsen att ett återställande under en sex-årsperiod är att föredra. Att Trafikverket ändå föreslår alternativet som tar tolv år skulle kunna förklaras av att de inte har beräknat de samhällsekonomiska kostnaderna för alternativen, utan istället argumenterar för att tolv år är mest lämpligt när exempelvis ökade priser vid omfattande upphandlingar under kort tid och samhällsekonomiska kostnader för omfattande trafikstopp för underhållsarbete har beaktats. Om Trafikverket bedömer att de samhällsekonomiska kostnaderna blir lägre vid ett återställande under en tolvårsperiod bör de även redovisa dessa beräkningar.

Trafikverket skriver att de analyserat den samhällsekonomiska nyttan av att genomföra åtgärder i nivå med dagens funktionalitet, inklusive eliminering av eftersläpande underhåll under en period av 12 år. I den analysen har endast den samhällsekonomiska nyttan av minskade förseningar inkluderats. Denna uppskattas till 3,8 miljarder under planperioden och 17,2 miljarder fram till 2058.⁵³ Det saknas således en redovisning av en komplett samhällsekonomisk bedömning av de tre alternativa tidsperioderna för återtagande av eftersläpande underhåll.

För väg tycks 18-årsalternativet kunna vara intressant. Mot bakgrund av att Trafikverkets prognoser förutspår en mycket stor ökning av vägtransporterna och att Trafikverket bedömer att "trafikutvecklingen påverkar osäkerheterna i underhållskostnaderna, framför allt i slutet av perioden"⁵⁴ skulle alternativet med ett återtagande under en period av 18 år kunna vara rimligt. Det finns då möjlighet att anpassa nivån på underhållet, då verklig trafikutveckling kunnat observeras. På det sättet undviks samhällsekonomiskt omotiverade investeringar om trafiken inte ökar i den omfattning som Trafikverket idag förutspår.

⁵¹ *Vidmakthållande*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:208, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 28.

⁵² *Vidmakthållande*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:208, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 14.

⁵³ *Vidmakthållande*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:208, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 53.

⁵⁴ *Vidmakthållande*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:208, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 8.

Drift och underhållsbehoven bygger på prognoser om kraftigt ökad trafik

Trafikverket redovisar att de, för att upprätthålla transportsystemets funktionalitet på dagens nivå, har identifierat behov av drift- och underhållsåtgärder som är väsentligt högre än ramarna i nu gällande nationell plan. Trafikverket menar att detta delvis beror på den förväntade trafikökningen.⁵⁵ I bedömningen av vilka underhållsåtgärder och reinvesteringar som behövs för att behålla dagens funktionalitet utgår Trafikverket från trafiktillväxt enligt Trafikverkets prognoser.⁵⁶ Trafikanalys visar, som tidigare nämnts, att den ökning av transportarbetet som Trafikverkets nu gällande prognos innebär att godstransportarbetet förväntas öka dramatiskt de kommande femton åren.⁵⁷ Trafikanalys anser att det inte kan uteslutas att trafiktillväxten, särskilt på väg, är överskattad, varför även behovet av underhållsåtgärder och reinvesteringar kan vara överskattat. Trafikverket bedömer själva att "trafikutvecklingen påverkar osäkerheterna i underhållskostnaderna, framför allt i slutet av perioden".⁵⁸ Ett sätt att hantera detta vore att även ta fram en bedömning av hur stort behovet av åtgärder skulle vara vid en lägre trafiktillväxt.

Inriktningen med beslutad och aviserad politik innebär tre miljarder kronor i lägre drift och underhållskostnader för väg på grund av minskad vägtrafik enligt underlagsrapporten *Trafikprognoser och samhällsekonomi*. Det hade varit bra om Trafikverket hade beskrivit om och i så fall hur detta minskade underhållsbehov påverkade inriktningen aviserad politik – detta görs tyvärr inte.

Underhåll och reinvesteringar av nya objekt

Trafikverket redovisar att de, för att upprätthålla transportsystemets funktionalitet på dagens nivå, har identifierat behov av drift- och underhållsåtgärder som är väsentligt högre än ramarna i nu gällande nationell plan. Trafikverket menar att detta delvis beror på tillkommande anläggningar, som exempelvis Förbifart Stockholm.⁵⁹ Rapporten beaktar dock inte att det kan finnas behov av tidigare läggda reinvesteringar för att anpassa anläggningar till andra investeringar som görs under planperioden, exempelvis införandet av ERTMS.⁶⁰

Bristande livscykelperspektiv

En oroväckande brist som Trafikanalys identifierat och dokumenterat i en kommande rapport är att det saknas en tillfredställande beskrivning i Trafikverkets ledningssystem av hur underhållsaspekter ska beaktas vid investeringsbeslut.⁶¹ Istället blir kostnadseffektivitet i ett livscykelperspektiv något som närmast lämnas till vilja och yrkes stolthet hos medarbetarna på Trafikverket. Brist på systematik i arbetet och brist på underhållskompetens utanför verksamhetsområde Underhåll gör att underhållsbehov

⁵⁵ *Vidmakthållande*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:208, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 3.

⁵⁶ *Vidmakthållande*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:208, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 7.

⁵⁷ *En jämförelse mellan trafikprognoser och faktisk trafikutveckling*, PM 2015:15, Stockholm: Trafikanalys, 2015.

⁵⁸ *Trafikprognoser och samhällsekonomi*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:226, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 39.

⁵⁹ *Vidmakthållande*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:208, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 3.

⁶⁰ *Vidmakthållande*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:208, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 11.

⁶¹ Kommande rapport Diarienummer Utr 2015/76, Beaktande av investeringars underhåll.

inte alltid beaktas i den mån som det skulle behövas för att skapa investeringar som är kostnadseffektiva i ett livscykelperspektiv. Sett i infrastrukturplaneringens längre tidsperspektiv riskerar detta leda till att underhållskostnader växer kraftigt. Det blir inte bara ett allt större infrastrukturkapital som ska underhållas, den tillkommande infrastrukturen tenderar sannolikt också vara mer underhållskrävande än optimalt.

Trafikverket skriver i inriktningsunderlaget att många nya vägprojekt utrustas med installationer och utrustningar som har kort livslängd, ibland så kort som fem år.⁶² Trafikverket exemplifierar med att installationer i nyöppnade (och ännu ej i sin helhet färdigställda) Norra länken behöver bytas ut, vilket beskrivs som "omfattande reinvesteringar". Trafikverket skriver också att Förbifart Stockholm och delar av "Västsvenska paketet" kommer att generera underhållskostnader (inte drift, IT-infrastruktur eller trafikledning – det behandlas separat i underlaget) på 2,4 miljarder kronor under planperioden 2018-2029. Trafikverket beskriver inte närmare vilken typ av underhåll det rör sig om eller hur de 2,4 miljarderna fördelar sig på de olika objekten.⁶³ Förbifart Stockholm beräknas vara färdig i slutet av 2025 och kan då belasta underhållsbudgeten för 2026-2029. Västlänken beräknas vara klar 2028 och kan då ha underhållskostnader för 2029. Marieholmstunneln beräknas vara klar 2020 och bör således vara inkluderad under nästan hela planperioden. Samtidigt inkluderas inte underhåll för Ostlänken, med beräknad trafikstart 2028. Trafikverket bör också se över möjligheterna att långsiktigt kunna kontrollera kompatibilitet och garantera tillgång på reservdelar och systemuppdateringar till de system som köps in.

Samhällsekonomiska bedömningar av namngivna reinvesteringar

Trafikanalys bedömer att de beräkningar av samhällsekonomisk nytta som redovisas inte är heltäckande och att sambanden mellan underhåll och effekter är vagt beskrivna. Trafikverket behöver utveckla metoderna så att fler aspekter beaktas. För vidmakthållande beskrivs nyttan för järnväg, men inte för väg.⁶⁴

Trafikverket föreslår att större reinvesteringar inom järnväg (över 100 miljoner kronor) bör hanteras på samma sätt som namngivna investeringsobjekt under utvecklingsanslaget.⁶⁵ Trafikanalys delar denna bedömning och anser att Trafikverket bör ges i uppdrag att namnge större reinvesteringar och genomföra samlade effektbedömningar (SEB) för dessa. Ett sådant arbetssätt skulle också möjliggöra prioriteringar av de omfattande reinvesteringar som planeras för kommande planperiod. Det vore rimligt att på motsvarande vis identifiera reinvesteringar även för väg (och särskilja dessa från drift och underhåll i övrigt).

Förändrat väghållaransvar

Trafikverket, Sveriges kommuner och landsting (SKL) och Riksförbundet för enskilda vägar (REV) arbetar med att förändra fördelningen av väghållaransvaret. Trafikverket

⁶² *Vidmakthållande*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:208, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 21.

⁶³ *Vidmakthållande*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:208, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 23.

⁶⁴ *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018-2029*, Rapport 2015:180, Borlänge: Trafikverket, sid. 82f.

⁶⁵ *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018-2029*, Rapport 2015:180, Borlänge: Trafikverket, sid. 102.

skriver att en mer ändamålsenlig ansvarsfördelning ska leda till ökad samhällsekonomisk effektivitet.⁶⁶ Trafikanalys hade önskat att analysen som legat till grund för bedömningen om ökad samhällsekonomisk effektivitet hade sammanfattats och att referenser angivits så att bedömningen kunnat vederläggas. Arbetet innebär i praktiken att ansvaret och ägandet av statliga vägar flyttas till kommuner eller fastighetsägare, men att dessa har möjlighet att ansöka om driftsbidrag. Trafikverket menar att detta på sikt kan komma att ge ökade kostnader för driftsbidrag för Trafikverket. De minskade kostnaderna för de vägar som staten inte längre skulle ansvara för redovisas dock inte. Trafikanalys hade önskat att Trafikverket hade beskrivit vilka skäl Trafikverket har för att överlåta väghållaransvar till andra aktörer och om någon analys gjorts av vilka konsekvenser en sådan förändring skulle leda till på sikt. Det bör också noteras att en ändring av ägarförhållanden inte på ett enkelt sätt kan ändras tillbaka.

Investeringar i enskilda vägar fördes 2010 över till länsplanerarna. Trafikverket konstaterar att detta har lett till en ojämn satsning på enskilda vägar över landet. Trafikanalys delar Trafikverkets bedömning att det bör övervägas att antingen precisera uppgiften tydligare i direktiven till länsplaneupprättarna eller hålla samman anslaget för enskilda vägar hos Trafikverket.⁶⁷

Vidmakthållandet och måluppfyllelse

Trafikverket utgår i sin bedömning av måluppfyllelse utifrån påverkan på leverans-kvaliteter.⁶⁸ Dessa täcker inte de transportpolitiska målen i sin helhet och det är svårt att styra Trafikverkets arbete mot målen enbart med hjälp av leverans-kvaliteterna. Trafikanalys har även tagit upp detta i andra sammanhang.⁶⁹ Trafikanalys skulle hellre se att Trafikverket strukturerat underlaget utifrån de transportpolitiska målen.

Trafikverket skriver att större reinvesteringsåtgärder på väg oftast påverkar en eller flera leverans-kvaliteter.⁷⁰ Inga reinvesteringsåtgärder beskrivs dock för väg i rapporten.

Samhällsekonomisk nytta beskrivs ej för vidmakthållande på vägsidan, utan endast för vidmakthållande av järnvägen.⁷¹

När det gäller hänsynsmålet för miljö hänvisar Trafikverket till det avsnitt som beskriver vidmakthållandets bidrag till måluppfyllelse. Trafikverket skriver att ett återtagande av eftersläpande underhåll även innefattar att vidmakthålla skyddsåtgärders funktion och att det finns "en del" eftersatt underhåll på dessa områden och att ett återtagande kommer att "bidra till positiva effekter".⁷² I den del av underlaget som beskriver underhåll och

⁶⁶ *Vidmakthållande*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:208, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 25f.

⁶⁷ *Vidmakthållande*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:208, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 26.

⁶⁸ *Vidmakthållande*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:208, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 3.

⁶⁹ Se t.ex. Trafikanalys yttrande över delbetänkandet Koll på Anläggningen (SOU 2015:42). Diarienummer Utr. 2015/33.

⁷⁰ *Vidmakthållande*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:208, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 49.

⁷¹ *Vidmakthållande*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:208, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 48ff.

⁷² *Vidmakthållande*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:208, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 51.

eftersläpande underhåll beskrivs åtgärder på vägens sidoområden, men det finns ingen uppskattning av kostnader eller nyttor. Beskrivningen är också mycket övergripande.

Hänsynsmålet om säkerhet och hälsa behandlas på ett liknande sätt. Avseende säkerhet görs ingen bedömning. Avseende hälsa bedöms eftersläpande underhåll av bullerskydd ge viss positiv effekt, men dessa åtgärder beskrivs inte i de delar av underlagsrapporten som beskriver underhåll och eftersläpande underhåll.⁷³

Trimningsåtgärder

Trimningsåtgärder och krav på transparens

Trafikverket har valt att namnge det som tidigare kallades för åtgärdsområden för trimningsåtgärder. Trafikverkets bedömning är att det under den kommande planperioden finns behov av att öka medel för trimningsåtgärder i relation till gällande plan. Trafikanalys finner det rimligt att mindre trimningsåtgärder istället för större namngivna investeringar kan vara ändamålsenligt för att nå god måluppfyllnad och få ett effektivt transportsystem. Trafikanalys bedömer att transparensen både när det gäller vad trimningsåtgärder innebär och dess förväntade bidrag till måluppfyllelse behöver bli bättre.

En effekt som överföring av medel från namngivna investeringar till trimningsåtgärder kan resultera i är att det finns en risk för att kostnadskontrollen försämras, vilket i sin tur kan bidra till att styrningen av verksamheten blir mindre transparent. För namngivna åtgärder tas samlade effektbedömningar fram, objektspecifika anläggningskostnads-kalkyler redovisas så väl i planer som vid godkännande av byggstart samt följs upp efter projekten öppnats för trafik i Trafikverkets årsredovisning. Dessutom genomförs externa granskningar av exempelvis Trafikanalys för namngivna objekt på ett annat sätt än för trimningsåtgärder. Överföringen harmoniserar inte helt med målsättningen att förbättra den finansiella styrningen av Trafikverket. Samtidigt kan det finnas rationella skäl till en övergång mot ökad flexibilitet.

Trafikverket föreslår en ändring i den beloppsgräns som ska gälla för en trimningsåtgärd. Denna gräns föreslås bli höjd från dagens 50 miljoner kronor till 100 miljoner kronor.⁷⁴ Trafikanalys menar att för- och nackdelarna av en sådan förändring inte är tillräckligt tydligt belysta i inriktningsunderlaget.

Svårt att följa hur beskrivna behov ligger till grund för inriktningarna

Trafikverket har beskrivit behoven och kostnadsuppskattningar för trimningsåtgärder per åtgärdsområde i enlighet med regeringens uppdrag. Det är emellertid svårt att följa hur de angivna behoven summerar upp till de totala nivåer som Trafikverket anger.

Behoven för miljöåtgärder summeras till 17,4 miljarder kronor.⁷⁵ I inriktningsförslagen är tilldelningen till miljö mellan 8,2 och 17,2 miljarder kronor, det vill säga mindre än

⁷³ *Vidmakthållande*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:208, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 51.

⁷⁴ Trafikverket, underlagsrapport till inriktningsunderlag 2018-2029. Trimningsåtgärder – för bättre tillgänglighet, säkerhet, miljö och hälsa, sid. 8.

⁷⁵ *Trimningsåtgärder – för bättre tillgänglighet, säkerhet, miljö och hälsa*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:224, Borlänge: Trafikverket, 2015, Summering av uppgifter på sid. 14-17.

identifierade behov. För tillgänglighetsåtgärder redovisas ett behov på 11,2 miljarder och tilldelningen i inriktningsförslagen är mellan 16,6 och 28,5 miljarder kronor, det vill säga betydligt högre än de redovisade behoven. Visserligen uppger Trafikverket att det inte finns någon tydlig maxnivå "då det alltid går att hitta mer som kan vara bra att göra" vilket skulle kunna förklara att tilldelningen är större än redovisade behov.⁷⁶ Eventuellt skulle även åtgärder som syftar till att utveckla möjligheterna att använda transportsystemet för oskyddade trafikanter, 9 miljarder kronor, kunna räknas in under denna post, men hur beräkningarna är gjorda framgår inte i underlaget. Om även åtgärder för oskyddade trafikanter inkluderas uppgår det redovisade behovet till 19 miljarder kronor, vilket fortfarande är lägre än föreslagen nivå i inriktningsförslaget. Redovisade behov för trafiksäkerhet (och då inkluderas farledsåtgärder och åtgärder för klimatanpassning) uppgår som mest till 28,3 miljarder, men föreslagen nivå i inriktningsunderlaget är som mest 11,3 miljarder, det vill säga mindre än hälften av de beskrivna behoven.

I underlaget saknas det motivering till varför områdena miljö och trafiksäkerhet tilldelats mindre resurser i Trafikverkets förslag än de behov Trafikverket redovisat, medan området tillgänglighet tilldelats mer resurser i förslaget än de behov som redovisats.

I inriktningsförslaget för beslutad politik med minskad ekonomisk ram om 15 procent föreslås trimningsåtgärder för 31,5 miljarder, motsvarande siffra för oförändrad ram är 49 miljarder och för utökad ram 57 miljarder kronor. I inriktningen för aviserad politik föreslås trimningsåtgärder för 41,5 miljarder kronor vid oförändrad ekonomisk ram och för 57 miljarder kronor vid utökad ram.⁷⁷

För inriktningen med ytterligare åtgärder och styrmedel för att minska utsläppen av växthusgaser presenteras inga föreslagna nivåer för trimning.

Det skiljer som mest 25,5 miljarder i tilldelning till trimningsåtgärder mellan inriktningsförslagen. Trafikanalys konstaterar att trots detta finns ingen tydlig beskrivning av förväntad måluppfyllelse för de olika nivåerna som skulle kunna möjliggöra för regeringen att prioritera utifrån funktions- och hänsynsmålet.

Trafikverket hade i uppdrag att särskilt fokusera på behovet av underlag på miljöområdet, bedöma vilken anpassning av den befintliga infrastrukturen som är samhällsekonomiskt motiverad i förhållande till väntade klimatförändringar och redovisa potentiella konsekvenser av att inte klimatanpassa infrastrukturen. Trafikverket menar att behovet vad gäller klimatanpassning är mycket svårt att bedöma, vilket kan förklara varför det saknas en redogörelse för vilka åtgärder som är samhällsekonomiskt motiverade och vad konsekvenserna blir om dessa inte genomförs. Vad gäller miljöområdet anser Trafikverket att landskapsåtgärder för att anpassa infrastrukturen till det omgivande landskapet har störst behov av medel för åtgärder och behoven diskuteras i förhållande till de mål som finns inom respektive område.

⁷⁶ *Trimningsåtgärder – för bättre tillgänglighet, säkerhet, miljö och hälsa*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:224, Borlänge: Trafikverket, 2015, Summering av uppgifter på sid. 19.

⁷⁷ *Trimningsåtgärder – för bättre tillgänglighet, säkerhet, miljö och hälsa*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:224, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 6

Trafikverkets argumentation för resurstilldelningen till och mellan trimningsområdena är otillfredsställande. Ett område där Trafikverkets motivering behöver bli trovärdigare är de beskrivna behoven för trafiksäkerhet för oskyddade trafikanter. Trafikanalys noterar att endast ca 2,5 procent (0,7 miljarder kronor) av de behov som redovisas under trafiksäkerhetsåtgärder är direkt kopplade till oskyddade trafikanter. Detta kan tyckas anmärkningsvärt då Trafikverket menar att hänsynsmålet om minskat antal allvarligt skadade kan vara svårt att nå. Trafikverket skriver att "Etappmålet om max 4000 allvarligt skadade inom vägtransportområdet bedöms inte kunna nås, främst till följd av utvecklingen av allvarligt skadade cyklister. Med en ökad cykeltrafik riskerar utvecklingen att bli negativ bortom 2020, om inte riktade åtgärder vitas. Allvarligt skadade fotgängare till följd av fallolyckor är redan idag ett stort säkerhetsproblem och med en åldrande befolkning riskerar problemet att öka om inte riktade åtgärder tas."⁷⁸ Vidare tar Trafikverket upp behov om 3,1 miljarder kronor för åtgärder för ökad och säker cykling under rubriken *Åtgärder som syftar till att utveckla möjligheterna att använda transportsystemet för oskyddade trafikanter* men det framgår inte till vilket åtgärdsområde (miljö, tillgänglighet eller säkerhet) dessa tillhör och inte heller mycket medel som avsett för denna typ av åtgärder. Underlättande för oskyddade trafikanter kan dessutom anses vara en strategisk fråga och det pågår nu på regeringens uppdrag arbete med att ta fram en nationell cykelstrategi.

Flexibla förutsättningar och strategiska frågor

I huvudrapporten beskrivs satsningen på trimningsåtgärder främst som trafikinformation, hastighetsanpassningar och satsningar på kollektivtrafik, gång och cykel.⁷⁹ Vid en läsning av underlagsrapporten *Trimningsåtgärder* framstår det inte lika tydligt att trimningsåtgärder främst skulle användas till dessa områden. Inom området trimningsåtgärder tar Trafikverket upp förväntade större förändringar under planperioden. Dessa beskrivs främst vara automatiserade transportsystem, elektrifiering av vägar och längre och tyngre vägfordon.⁸⁰

Trimningsåtgärderna är uppdelade i olika områden och Trafikverket bedömer att behovet av tillgänglighetsåtgärder är 11,2 miljarder kronor, men skriver samtidigt att det inte finns tydliga maxnivåer "då det alltid går att hitta mer som kan vara bra att göra".⁸¹ De medel Trafikverket föreslås ska avsättas för tillgänglighetsåtgärder föreslås att "vara betydligt större än de övriga områden just för att bevara flexibiliteten och möjligheten att genomföra breda åtgärder".⁸² Inom tillgänglighetsåtgärder tas exempel på nya lösningar

⁷⁸ *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018-2029*, Rapport 2015:180, Borlänge: Trafikverket, sid. 33-34.

⁷⁹ *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018-2029*, Rapport 2015:180, Borlänge: Trafikverket, sid. 47.

⁸⁰ *Trimningsåtgärder – för bättre tillgänglighet, säkerhet, miljö och hälsa*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:224, Borlänge: Trafikverket, 2015, Summering av uppgifter på sid. 10-13.

⁸¹ *Trimningsåtgärder – för bättre tillgänglighet, säkerhet, miljö och hälsa*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:224, Borlänge: Trafikverket, 2015, Summering av uppgifter på sid. 19.

⁸² *Trimningsåtgärder – för bättre tillgänglighet, säkerhet, miljö och hälsa*, underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:224, Borlänge: Trafikverket, 2015, Summering av uppgifter på sid. 19.

så som elvägar, platooning⁸³ och HCT⁸⁴ upp.⁸⁵ Med ökade medel till trimningsåtgärder och i synnerhet om även större investeringar mellan 50 och 100 miljoner kronor inkluderas ökar valfriheten och flexibiliteten för Trafikverket att genomföra åtgärder, däremot minskar transparensen och det politiska inflytandet. Vid strategiska satsningar är det därför rimligt att Trafikverket gör avstämningar med den politiska nivån.

Trafikanalys saknar en diskussion om de möjligheter som ny teknik kan innebära för den framtida transportinfrastrukturen, avseende ITS och eventuella elvägar eller andra alternativ. Vem har huvudansvar för utbyggnaden och hur ska detta finansieras?

Luftfart

Luftfarten är bristfälligt hanterad i Trafikverkets inriktningsunderlag. Den särskilda bilagan om luftfart behandlar de ekonomiska förutsättningarna för flygplatserna och kommenterar gällande flygprognoser. När det gäller prognoserna konstaterar Trafikverket att det inte finns någon anledning att justera sin befintliga prognos från 2013 till följd av att Transportstyrelsen har höjt sina korttidsprognoser. Trafikanalys kan konstatera att det för närvarande finns många osäkerheter rådande den framtida klimatpolitiken. Trafikverket nämner själva utredningen om flygskatt. De borde även tagit upp ICAO:s arbete med en marknadsbaserad mekanism mot utsläpp från internationell luftfart, liksom EU:s utsläppshandelssystem. Mot bakgrund av att COP 21-mötet i Paris tydligt lyft upp klimatfrågan på agendan menar Trafikanalys att Trafikverkets bedömning att *inte* justera flygprognosen uppåt är rimlig.

I huvudrapporten påstås att flygets kapacitet under överskådlig tid är tillräcklig.⁸⁶ Mot bakgrund av den förväntade tillväxten i utrikestrafiken och utrikestrafikens koncentration till Arlanda finns det anledning att tro att kapacitetsbrist kommer uppstå där på sikt. Med en kraftfull klimatpolitik och styrmedel för att åstadkomma ett jämnare kapacitetsutnyttjande under dygnet är det visserligen möjligt att skjuta upp tidpunkten för kapacitetsbrist, men det finns skäl till att redan nu börja se över Arlandas kapacitet. En sådan analys skulle inte enbart handla om rullbanekapacitet, utan även landtransporterna till Arlanda samt möjligheten att bygga ett effektivare luftrum.

Ovanstående analys väcker frågor kring Trafikverkets roll inom luftfarten. Enligt sin instruktion ska de ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för luftfart. Det som särskiljer luftfart från väg och järnväg är att Trafikverket inte är ägare av infrastrukturen (med undantag av anslutningar till och från flygplatsen). Med stöd i sin instruktion skulle Trafikverket kunna ta en större roll än idag och initiera och genomföra bredare analyser inom luftfartsområdet.

⁸³ Genom kommunikation mellan bilar och infrastrukturen kan lastbilar packas tätare vilket leder till lägre energiförbrukning och kapacitetsutnyttjande.

⁸⁴ HCT står för High Capacity Transport vilket innebär större och laster på vägfordon med krav på bland annat ökad bärighet.

⁸⁵ *Trimningsåtgärder – för bättre tillgänglighet, säkerhet, miljö och hälsa*, underlagsrapport till

Inriktningsunderlag 2018-2029, TRV 2015:224, Borlänge: Trafikverket, 2015, Summering av uppgifter på sid. 18.

⁸⁶ *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018-2029*, Rapport 2015:180, Borlänge: Trafikverket, sid. 32.

Sjöfart

Sjöfarten är bristfälligt integrerad i Trafikverkets inriktningsunderlag. I en särskild underlagsrapport om sjöfart beskrivs däremot ett antal områden och utmaningar. Trafikverket beskriver att ett stort antal viktiga hamnar och åtgärdsbehov i anslutande infrastruktur. Enligt Trafikverkets underlag blir fartygen större och transportflödet förväntas öka. Sjöfartens potential att avlasta landinfrastrukturen beskrivs också ingående samtidigt som möjligheter och vissa utmaningar beskrivs.

Trafikverket bör fortsätta sitt arbete med att fundera kring vilka hamnar som ska anses vara strategiska och därför prioriteras vid investeringar i anslutande landinfrastruktur. Befintliga investeringsresurser räcker inte till allt. Trafikanalys anser att det är av betydelse att de hamnar som inte är högprioriterade har kännedom om det, så att onödiga investeringar kan undvikas. Någon direkt tydlighet kring vilka hamnar som är viktiga finns inte i underlaget.

Det kan finnas stråk där det är möjligt att med sjöfart avlasta landinfrastrukturen. Trafikanalys menar dock att det är viktigt att även här prioritera. Om och där sjöfart är mer effektivt och spar samhällets resurser bör överflyttning från mer resurskrävande landtransporter till sjöfart underlättas. Samhällsekonomisk analys där infrastrukturkostnader, drift- och underhållskostnader, eventuella subventioner samt miljöpåverkan och andra externa effekter beaktas bör användas för att prioritera trafikslagsövergripande.

På långa sträckor och i stora fartyg är sjöfart i flera avseenden miljövänligt per tonkilometer transporterat gods. Trafikanalys vill ändå påminna om att eftersom sjöfartens bränsle inte är beskattat, så betalar sjöfarten inte för de externa kostnader de orsakar. De externa kostnader sjöfarten i dagsläget inte betalar för är mellan två till tre öre per tonkilometer (exklusive hamnverksamhet och isbrytning).⁸⁷

Utvecklingsbehov för analysmetoder och kostnadsuppskattningar

Trafikverket har gjort en tydlig genomgång av hur väl metoderna för att göra trafikprognoser och samhällsekonomiska kalkyler för olika typer av åtgärder svarar mot behoven i uppdraget. Trafikverket har också tydligt beskrivit hur de beaktar och förhåller sig till de erfarenhet och synpunkter som framkommit med anledning av Sverigeförhandlingens arbete med att analysera hur värdet av ett möjligt bostadsbyggande tas till vara vid beräkningen av de samhällsekonomiska kalkylerna. Däremot är detaljredovisningen av vilken utveckling av metoder som behövs, vad som pågår och planeras knapphändig i det remitterade underlaget.

Internationellt perspektiv

Trafikverket ska enligt uppdraget redovisa ett internationellt perspektiv och bland annat beakta EU:s regelverk, gränsöverskridande transporter, Östersjösamarbetet och EUs transeuropeiska transportnätverk, TEN-T. Relevansen för och kopplingen till inriktningsunderlaget av de nedslag på nationsnivå utanför Sverige som görs i underlagsrapporten *Omvärldsanalys och internationellt perspektiv* kunde ha varit tydligare. Det ges ingen

⁸⁷ Trafikanalys (2015), *Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader*, Trafikanalys Rapport 2015:4. Sid 29. Den icke internaliserade kostnaden för lastbilstrafik är mellan 7 och 30 öre per tonkilometer.

motivering till urvalet av jämförelseländer. Underlagsrapporten har mer tyngdpunkt på redogörelse än analys av vad ett internationellt perspektiv har för implikationer ur ett svenskt perspektiv. Läsningen av rapportens hade underlättats om den varit mer textmässigt och strukturellt genomarbetad.

Jämförelsen av prognostiserad trafikutveckling i Sverige och Norge i underlagsrapporten *Trafikprognoser och samhällsekonomi* är intressant och tydlig men hade kunnat förbättras ytterligare genom en analys av hur samstämda de svenska och norska prognoserna är för den framtida utvecklingen.

Forskning och innovation

Trafikverket hänvisar i inriktningsunderlaget till det underlag om forskning och innovation inom transportområdet fram till 2029 som Trafikverket redovisade i september 2015.⁸⁸ Trafikanalys redovisade synpunkter på rapporten i oktober 2015.⁸⁹

I inriktningsunderlagets huvudrapport anges att 3,8 miljarder ska avsättas för forskning och innovation som rör vidmakthållande. Behoven för vidmakthållande redovisas dock exklusive medel för forskning och innovation.⁹⁰ I sammanställningen av behov av anslag för utveckling av transportsystemet är dock 5,1 miljarder inkluderade.⁹¹ Samtidigt skriver Trafikverket att de bedömer att knappt 9,5 miljarder krävs för forskning och innovation 2018–2029 och att de anser att hela denna summa bör belasta anslaget för utveckling i kommande nationell plan för transportsystemet 2018–2029.⁹² De delsummor som nämnts, 5,1 miljarder och 3,8 miljarder, blir sammantaget 8,9 miljarder, vilket innebär att 0,6 miljarder saknas. Det är möjligt att dessa medel avser forskning och innovation på sjö- och luftfartsområdena, men det framgår inte av redovisningen. Eftersom de 3,8 miljarder för forskning och innovation under anslaget för vidmakthållande, inte har inkluderats i de summor som redovisas, framstår det som att de redovisade sammantagna behoven är 5,1 miljarder.

⁸⁸ *Analys forskning och innovation inom transportområdet*, TRV 2015/38874, Borlänge: Trafikverket, 2015.

⁸⁹ *Analys av Trafikverket förslag på forskning och innovation inom transportområdet*, Stockholm: Trafikanalys, 2015.

⁹⁰ *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018-2029*, Rapport 2015:180, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 102.

⁹¹ *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018-2029*, Rapport 2015:180, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 103.

⁹² *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018-2029*, Rapport 2015:180, Borlänge: Trafikverket, 2015, sid. 104.

I detta ärende har Brita Saxton varit beslutande och Eva Lindborg föredragande. Anders Ljungberg, Staffan Lindskog, Maria Melkersson, Anna Ullström, Petra Stelling, Backa Fredrik Brandt och Jonna Tilegrim har också deltagit i ärendets beredning.



Brita Saxton

Generaldirektör