

2020-06-25
I2020/01827/TP**Näringsdepartementet**

Trafikverket

781 89 Borlänge

m.fl.

Uppdrag att ta fram inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för en ny planperiod

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Trafikverket att ta fram ett inriktningsunderlag inför den långsiktiga infrastrukturplaneringen för två alternativa planperioder 2022–2033 och 2022–2037, enligt vad som anges under rubriken Uppdraget nedan.

Luftfartsverket och Sjöfartsverket ska bistå med fakta och bedömningar för att Trafikverket ska kunna ta fram ett trafikslagsövergripande inriktningsunderlag. Trafikanalys ska bistå Trafikverket med kompetens vid analyser av olika styrmedel. Naturvårdsverket och Statens energimyndighet ska vid behov bistå med kompetens vid klimat- och energirelaterade analyser. Vid behov ska även Konjunkturinstitutet bistå med synpunkter kring olika styrmedels kostnader och effekter. Trafikverket ska samråda med regionerna och Gotlands kommun som är länsplaneupprättare. Vid behov ska Trafikverket även samråda med andra myndigheter som Trafikverket bedömer är berörda.

Trafikverkets inriktningsunderlag ska redovisas till Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet) senast den 30 oktober 2020. Trafikverket ska samtidigt remittera redovisningen till berörda remissinstanser. Av remisskrivelsen ska framgå att remissyttrandena ska lämnas till Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet) senast den 29 januari 2021.

Uppdraget

Syfte och utgångspunkter

Syftet med uppdraget är att ge regeringen ett underlag för bedömning av ekonomiska ramar för möjliga åtgärder i transportinfrastrukturen för perioden 2022–2033 respektive 2022–2037. Regeringen avser sedan i en proposition till riksdagen lämna förslag till en ny planperiod och ekonomiska ramar för åtgärder i transportinfrastrukturen som följer av regeringens inriktning för transportsystemets utveckling. Ekonomiska ramar ska innefatta myndigheternas ordinarie och författningsreglerade arbete med bl.a. informationssäkerhet, robusthet, krisberedskap i fredstid, m.m. Åtgärder specifikt inom totalförsvaret bereds inom Regeringskansliet inför en kommande försvarspolitisk proposition. När riksdagen har slagit fast planperiod och ekonomiska ramar följer åtgärdsplanering i syfte att ta fram en ny nationell plan och länsplaner för transportinfrastrukturen.

Utgångspunkten för uppdraget är att den statliga transportinfrastrukturen i hela landet ska utvecklas och förvaltas så att det övergripande transportpolitiska målet och de jämbördiga funktions- och hänsynsmålen med därtill hörande etappmål nås. Klimatomställningen ska genomsyra politiken. Klimatmålen ska nås. Därför är klimatmålen även en central utgångspunkt för för den statliga transportinfrastrukturplaneringen. Regeringen bedömer att för att det övergripande transportpolitiska målet ska kunna nås behöver funktionsmålet i huvudsak utvecklas inom ramen för hänsynsmålet. Riksdagen har beslutat om ett klimatmål för transportsektorn. Målet innebär att växthusgasutsläppen från inrikes transporter, utom inrikes luftfart, ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010. Ska klimatmålet nås behöver funktionsmålet i huvudsak utvecklas inom ramen för hänsynsmålet. Med detta avses att den samlade utvecklingen inom transportsystemet ska leda till att klimatmålet för transporter nås. Det innebär inte att varje enskild åtgärd som vidtas i transportsystemet måste bidra till att uppfylla klimatmålet. Målet att Sverige 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp, innebär att växthusgasutsläppen från flera sektorer, inklusive transportsektorn i princip kommer att behöva vara noll senast 2045. För att transportsektorn ska bidra till nettonollutsläpp 2045 går det inte att styra ensidigt mot målet till 2030. En politik som siktar mot 2045 behöver på ett tydligare sätt väga in långsiktiga perspektiv om ökad transporteffektivitet, så som planering av bostäder, bebyggelse och infrastruktur. Utöver det behöver förutsättningar

skapas för en snabb elektrifiering av transporter och överflyttning av transporter till energi- och klimateffektiva transportsätt.

Ett trafikslagsövergripande förhållningssätt, fyrstegsprincipen, samt de av riksdagen fastställda transportpolitiska principerna, ska vara vägledande för Trafikverkets genomförande av uppdraget. Trafikverket har möjlighet att med finansiering från den nationella trafikslagsövergripande planen för transportinfrastrukturen och länsplanerna genomföra vissa steg 1 och steg 2-åtgärder i infrastrukturen. Regeringen avser att i större utsträckning prioritera kostnadseffektiva åtgärder som påverkar transportefterfrågan och val av transportsätt (steg 1) samt åtgärder som medför ett mer effektivt nyttjande av befintlig infrastruktur (steg 2). Även relevanta strategier och handlingsplaner som beslutats av regeringen och riksdagen ska beaktas i genomförandet av uppdraget, liksom regeringens ambition att flytta över transporter från väg och flyg till järnväg, sjöfart, gång, cykel- och kollektivtrafik.

I januariavtalet, den sakpolitiska överenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, anges bland annat att ”Den beslutade nationella planen för infrastruktur 2018–2029 med investeringar i vägar och järnvägar i hela landet på 700 miljarder ska fullföljas. Nya stambanor för höghastighetståg ska färdigställas så att Stockholm, Göteborg, Malmö och regioner och städer längs med och i anslutning till banans sträckning bättre knyts samman med moderna och hållbara kommunikationer. Den breda finansieringsdiskussionen mellan sju riksdagspartier ska återupptas och utgöra utgångspunkten för det fortsatta arbetet med projektet. Det ska ske fortsatt utbyggnad av järnvägen i norra Sverige och planeringen för att bygga Norrbotniabanan i sin helhet ska intensifieras.”

Regeringen har genom beslut denna dag uppdragit åt Trafikverket att redovisa uppdaterade och kompletterande uppgifter angående nya stambanor för höghastighetståg för sträckorna Stockholm–Göteborg och Stockholm–Malmö (dnr I2020/01828/TP). Utbyggnaden av nya stambanor ska ske på ett kostnadseffektivt sätt och med beaktande av samhälls-ekonomisk lönsamhet, samt inom en kostnadsram på 205 miljarder kronor, i 2017 års prisnivå. Banorna ska ge korta restider som främjar en tydlig överflyttning av resor från flyg till tåg. Utbyggnaden av nya stambanor ska ske i en takt som ekonomin tillåter.

Vidare ska inriktningsunderlaget beakta omvärldsförutsättningar, som teknisk och digital utveckling och övrig samhällsutveckling, utvecklingen av internationella transportstråk och system, utvecklingen av EU:s regelverk och andra internationella regelverk och samarbeten, allt i den mån det är relevant för det svenska transportsystemet. Elektrifiering av fordonsflottan ska beaktas. Regeringen har i budgetpropositionen för 2020 (prop. 2019/20:1 utg.omr. 22) redogjort för sin intention att ta fram en långsiktig plan för uppförande och utbyggnad av elvägar. Vidare har regeringen betonat vikten av att effektivisera och optimera användningen av existerande infrastruktur. Förutsättningarna för transporter varierar i stor utsträckning mellan olika delar av landet. Inriktningsunderlaget ska beakta även detta.

Trafikverkets förslag till inriktning och redovisning av uppdraget

Trafikverket ska, utifrån de förutsättningar som beskrivs nedan, analysera och redovisa ett förslag till fördelning av den ekonomiska planeringsramen för planperioden 2022–2033 respektive för planperioden 2022–2037 som effektivt uppfyller det syfte och de utgångspunkter som beskrivs ovan. Trafikverkets förslag till fördelning ska tas fram mot bakgrund av nu gällande ekonomiska planeringsram, som uppgår till 622,5 miljarder kronor för 12 år, samt redovisa hur inriktningen förändras om den befintliga ekonomiska ramen för de två alternativa planperioderna ökas respektive minskas med 20 procent. Trafikverkets bedömning ska utgå från nu gällande ekonomiska ramar för förvaltningsanslag samt redovisa hur nämnda ökning eller minskning av anslagen för åtgärder i transportinfrastrukturen påverkar förvaltningsanslag.

Om inget särskilt anges ska alla kostnadsuppgifter redovisas i 2017 års prisnivå. Trafikverket ska så långt det är möjligt använda sig av aktuellt och kvalitetssäkrat underlag, t.ex. för samhällsekonomiska värderingar men också för miljökonsekvenser och sociala konsekvenser etc.

Förslaget till fördelning av den ekonomiska planeringsramen för respektive period ska baseras på ett scenario som innehåller redan beslutade och aviserade styrmedel och åtgärder inom transportsektorn, samt därtill antaganden om ytterligare styrmedel och åtgärder som hållbart och kostnadseffektivt leder till att växthusgasutsläppen från inrikes transporter (utom inrikes luftfart) minskar med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med år 2010 och bidrar till att Sverige senast år 2045 inte har några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären. Detta innebär också att de samhällsekonomiska

kalkylerna ska beräknas utifrån ett trafikarbete som är förenligt med detta scenario. Med ytterligare åtgärder avses här åtgärder som till sin karaktär inte omfattas i nationell plan för transportinfrastruktur. De ytterligare styrmedel och åtgärder som antas för att nå klimatmålen förutsätts ta rimlig hänsyn till möjligheterna att nå andra samhällsmål.

Trafikverket ska bedöma tillkommande finansiering utöver den ekonomiska planeringsramen såsom intäkter från banavgifter, trängselskatt och infrastrukturavgifter samt medfinansiering. Trafikverket ska redovisa hur mycket medel som beräknas finnas tillgängliga från dessa tillkommande finansieringskällor under planperioden samt om dessa nivåer påverkas i någon väsentlig grad av inriktningens utformning

Följande ska särskilt redovisas:

- Den ekonomiska planeringsramens fördelning tillsammans med en tydlig beskrivning och motivering till föreslagen fördelning. Särskilt angelägna åtgärdstyper inom områdena forskning och innovation, trimnings- och miljöåtgärder, namngivna investeringar, övrig utveckling som bl.a. inkluderar informations- och kunskapshöjande åtgärder, respektive vidmakthållande järnväg och vidmakthållande väg ska beskrivas. Åtgärder som utgör en del av de nya stambanorna för höghastighetståg ska specificeras. Drift- och underhållskostnader ska för planperioden redovisas för befintlig infrastruktur respektive för objekt som bedöms öppnas för trafik under planperioden.
- Gjorda antaganden om omvärldsförutsättningar samt hur dessa antaganden motiveras utifrån aktuell forsknings- och kunskapsunderlag. Trafikverket ska särskilt redovisa antaganden om teknisk- och digital utveckling i form av t.ex. intelligenta transportsystem, automatisering, uppkopplad mobilitet, elektrifiering och drivmedel.
- Gjorda antaganden vad gäller styrmedel och andra åtgärder inom transportsektorn. Antaganden om ytterligare samhällsekonomiskt effektiva och hållbara styrmedel och åtgärder, utöver redan beslutade ska, utifrån aktuell forsknings- och kunskapsunderlag, tydligt motiveras och beskrivas, inklusive effekter på möjligheten att uppnå övriga miljömål, övriga transportpolitiska mål och andra samhällsmål, samt möjliga synergieffekter. Beskrivningen ska inkludera vilka styrmedel och åtgärder Trafikverket själva råder över helt eller delvis respektive vilka som ligger utanför Trafikverkets rådighet.

- Hur person- och godstransporterna kan förväntas utvecklas per trafikslag och för de trafikslag där det är relevant även per transportsätt givet beslutade styrmedel och åtgärder inom transportsektorn respektive vid antaganden om ytterligare styrmedel och åtgärder. Hur Trafikverkets prognoser över trafikutvecklingen tidigare har stämt med verklig trafikutveckling ska beskrivas.
- En bedömning av den samlade årliga drift- och underhållskostnaden för alla namngivna objekt i gällande plan för perioden 2018–2029 samt för tillkommande investeringar i namngivna objekt enligt föreslagen inriktning, från och med det år då alla objekten har öppnats för trafik. Redovisningen ska specificera den del som kan hänföras till de nya stambanorna för höghastighetståg.
- Bedömda effekter och måluppfyllelse i förhållande till de transportpolitiska målen av inriktningen som helhet respektive av planeringsramens fördelning på olika åtgärdstyper. Målkonflikter ska belysas. Om inriktningen innehåller delar som inte bedöms vara samhällsekonomiskt lönsamma ska detta tydligt motiveras. Icke prissatta effekter ska vägas in och redovisas på ett tydligt sätt.
- Om Trafikverket bedömer att styrmedlen/åtgärderna kan väntas ha mer än marginella makroekonomiska effekter ska dessa effekter beskrivas.
- Vilka betydande osäkerheter som föreligger för och i analyserna samt hur resultaten bedöms påverkas av dessa. I detta ingår att redogöra för hur den bedömda kostnadsutvecklingen i föreslagen inriktning är omhändertagna i de ekonomiska ramarna.
- Geografiska skillnader och konsekvenser ska redovisas i analyserna där så är relevant och möjligt.

För de redovisningspunkter som anges ovan där en upp till 20 procent ökad eller minskad ekonomisk planeringsram bedöms få effekter ska även detta kommenteras. Av redovisningen ska det även framgå vilka, eller hur stora delar av, åtgärdstyper som i prioritetsordning tillkommer eller faller bort vid de angivna planeringsramarna.

Trafikverket ska analysera och redovisa vilka ekonomiska resurser för vidmakthållande, inklusive bärighet och tjälsäkring och reinvesteringar, för det statliga järnvägs- respektive vägnäten som Trafikverket bedömer är nödvändiga för att under respektive planperiod dels upprätthålla dagens

funktionalitet dels säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning i enlighet med de transportpolitiska målen. Om det bedöms förekomma ett eftersatt underhåll ska det specificeras. Om Trafikverkets föreslagna fördelning av medel inom angiven ram inte motsvarar Trafikverkets redovisade bedömning av behoven för hantering av ett tidigare eftersatt underhåll ska Trafikverket även ange hur stor skillnaden är, skälen för att dessa inte föreslås hanteras inom respektive planperiod samt bedöma på vilket sätt den transportpolitiska måluppfyllelsen skulle förändras om behoven i sin helhet kunde uppfyllas.

Hållbarhetsaspekter ska integreras genom att vid framtagandet av förslaget till fördelning av ekonomisk ram beakta sociala, miljömässiga och ekonomiska effekter. Målsynergier ska eftersträvas. Hur hållbarhetsaspekterna har integrerats ska beskrivas och även belysas i Trafikverkets motivering av sitt förslag. Det övergripande transportpolitiska målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Regeringen bedriver ett aktivt arbete med att minska klyftorna i samhället och uppnå det övergripande jämställdhetspolitiska målet om att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv. Transportinfrastrukturen kan genom sin utformning bidra till det. Transportsystemet ska vara jämställt, dvs. likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov. Utvecklingen av transportsystemet bör främja att både män och kvinnor kan ta del av det på lika villkor och medverka till att ge alla, oavsett exempelvis socioekonomisk situation, eller var man bor i landet, en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet. Effektbedömningarna ska därför inkludera effekter på jämställdhet och socioekonomiska aspekter. Utöver klimatomställningen är utarmningen av biologisk mångfald den största miljöutmaningen just nu. Effekter för biologisk mångfald ska beaktas vid planering och utformning av infrastrukturåtgärder då transportinfrastrukturen och trafiken har stor påverkan på landskapets och dess ekologiska funktion. Effektbedömningarna ska bl.a. även inkludera effekter för tillväxt och bostadsbyggande samt effekter för olika typer av regioner och storstäder, andra städer, lands- och glesbygder. Trafikverket ska redovisa resultatet av detta arbete, hur det har genomförts samt eventuella möjliga åtgärdstyper som bidrar till ökad måluppfyllelse.

Kompletterande analyser om transportpolitisk måluppfyllelse

Trafikverket ska genomföra kompletterande analyser av sådana styrmedel och åtgärder, inklusive åtgärder som kan omfattas av den ekonomiska planeringsramen, som inte specifikt prioriterats i den analyserade inriktningen men som bedöms som kostnadseffektiva för att uppnå olika delar av de transportpolitiska målen.

De kompletterande analyserna ska så långt som möjligt redovisas så att jämförelser av resultaten kan göras, dels sinsemellan, dels i förhållande till den analyserade inriktningen. Detta innebär inte nödvändigtvis att alla kompletterande analyser behöver genomföras med samma precision.

Känslighetsanalyser

För att kunna analysera och föreslå en inriktning för transportinfrastrukturen behöver Trafikverket göra ett antal antaganden om transportsektorns framtida utveckling och vad som påverkar den. Sådana antaganden om omvärldsförutsättningar och utformning och effekter av olika styrmedel och andra åtgärder inom transportsektorn är osäkra.

Trafikverket ska därför genomföra känslighetsanalyser av de faktorer, och kombinationer av faktorer, som har särskild stor betydelse för transportsektorns utveckling och möjligheterna att nå de transportpolitiska målen. Prisutvecklingen i branschprisindex bör särskilt analyseras utifrån historisk utveckling och hur en liknande utveckling skulle påverka den föreslagna inriktningen samt hur det kan påverka den prisuppräknings som Trafikverket tillämpar. Slutsatser bör också dras om vilken inverkan olika alternativa utvecklingar för dessa faktorer kan få för hur den ekonomiska planeringsramen bör fördelas under den kommande planeringsperioden.

Känslighetsanalyserna ska så långt som möjligt redovisas så att jämförelser av resultaten kan göras, dels sinsemellan, dels i förhållande till den analyserade inriktningen och de kompletterande analyserna. Detta innebär inte nödvändigtvis att alla känslighetsanalyser behöver genomföras med samma precision.

Övriga förutsättningar inför fortsatt planeringsprocess

Samordning med övriga aktörer i samhällsplaneringen

För att infrastrukturåtgärder ska kunna genomföras effektivt och ge god måluppfyllelse behöver den nationella infrastrukturplaneringen samspela väl med den fysiska samhällsplaneringen i stort. Nära kopplingar finns till annan infrastrukturplanering som större hamnar och flygplatser, stadsutveckling och bostadsplanering, med mera. Trafikverket ska därför beskriva hur samordning med annan fysisk planering på lokal och regional nivå kommer att hanteras i den fortsatta planeringen.

Regioner och Gotlands kommun – länsplaneupprättare

Trafikverket ska utforma inriktningsunderlaget efter samråd med regionerna samt Gotlands kommun så att de kan bidra med bedömningar och fakta. De är länsplaneupprättare och ansvarar för regional utveckling i respektive län och har därför en central roll i arbetet med transportsystemet.

Det finns enligt regeringens upfattning ett behov av att analyser och underlag inför kommande åtgärdsplanering för nationell plan och läns-transportplaner i ökad utsträckning bör samordnas med regionala strategier och planer. Trafikverket ska upplysa regionerna och Gotlands kommun om när deras underlag behöver vara Trafikverket till handa för att kunna beaktas i kommande nationella åtgärdsplanering.

Befintlig infrastruktur och åtgärder i nationell plan

Trafikverket ska övergripande analysera och beskriva hur vidmakthållande av befintlig transportinfrastruktur respektive planering och utformning av åtgärder som ingår i den gällande nationella planen för transportinfrastrukturen för perioden 2018–2029 kan bidra till att transportsystemet utformas och används på ett sätt som leder till ökad transporteffektivitet och till att utsläppen av växthusgaser minskar respektive genererar så lite växthusgasutsläpp som möjligt, samtidigt som de transportpolitiska målen och syftena med de beslutade investeringarna uppfylls.

Säkerställa framtida kompetensförsörjning

Regeringen har identifierat att kompetensförsörjningen inom infrastrukturbranschen kan påverka förutsättningarna för att planera och genomföra investeringar, reinvesteringar och underhåll enligt den föreslagna

inriktningen och därför ska Trafikverket lämna en beskrivning av konsekvenser och eventuella åtgärder som kostnadseffektivt kan bidra till att säkerställa kompetensförsörjning.

Kostnad för namngivna åtgärder i gällande plan för perioden 2018–2029

Trafikverket ska för de namngivna åtgärder som ingår i gällande plan för perioden 2018–2029, redovisa vilka ekonomiska resurser som bedöms nödvändiga under planperioden 2022–2033 respektive 2022–2037. Eventuella namngivna åtgärder i gällande plan som inte beräknas kunna slutföras till och med 2033 respektive 2037 ska redovisas inklusive bedömning av objektens totala kostnad (statliga medel), kostnad som inträffar efter 2033 respektive 2037 samt bedömning av när objektet tidigast kan öppnas för trafik. Redovisningen ska göras separat för de namngivna objekt som utgör en del av de nya stambanorna för höghastighetståg.

Finansiell styrning

Trafikverket ska beakta den pågående översyn av regeringens finansiella styrning av Trafikverket som Ekonomistyrningsverket genomför efter uppdrag av regeringen den 23 januari 2020 (dnr I2020/00186/US) och analysera vilka befintliga anslag som bör utgöra grunden för en nationell plan inom transportområdet.

På regeringens vägnar

Tomas Eneroth

Helena Braun Thörn

Likalydande till

Konjunkturinstitutet
Luftfartsverket
Naturvårdsverket
Sjöfartsverket
Statens energimyndighet
Trafikanalys

Kopia till

Statstrådsberedningen/SAM
Justitiedepartementet/SSK
Utrikesdepartementet/F och UH
Försvarsdepartementet/MFI
Socialdepartementet/FST och JÄM
Finansdepartementet/BA, K, KO, SFÖ, SKA och SPN
Miljödepartementet/KL och ME
Näringsdepartementet/ BI, BSÄ, DL, FF, IFK, JL, MK, RTL och SMF
Kulturdepartementet/KL
Arbetsmarknadsdepartementet/A
Infrastrukturdepartementet/D, EE, TM och US
Region Blekinge
Region Dalarna
Region Gotland
Region Gävleborg
Region Halland
Region Jämtland-Härjedalen
Region Jönköpings län
Region Kalmar
Region Kronoberg
Region Norrbotten
Region Skåne
Region Stockholm
Region Sörmland
Region Uppsala
Region Värmland
Region Västerbotten
Region Västernorrland
Region Västmanland
Region Örebro län
Region Östergötland
Västra Götalandregionen