

Datum
2022-02-17Diarienummer
KS 2022-000052

«Ärendemening»

Förslag till beslut

Att godkänna föreliggande förslag till yttrande avseende Trafikverkets Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022-2033

Sammanfattning av ärendet

Planförslagets förutsättningar och framtagande

En plan för åtgärder i den statliga transportinfrastrukturen

Den nationella planen för transportinfrastruktur beskriver hur den statliga infrastrukturen ska underhållas och utvecklas. Planen omfattar i huvudsak:

- drift och underhåll av statliga vägar och järnvägar
- investeringar i statliga vägar, järnvägar, farleder och slussar
- åtgärder för att minska infrastrukturens miljöpåverkan
- stöd till kommuner för att främja hållbara stadsmiljöer (stadsmiljöavtal)
- medel till forskning och innovation.

I transportsystemet behöver gång- och cykelvägar, vägar, järnvägar, hamnar och flygplatser samspela och komplettera varandra för att möta samhällets behov. Det trafikslagsövergripande perspektivet är grundläggande i planeringen av hur vi ska använda vår infrastruktur smartare och effektivare.

Utgångspunkten för Trafikverkets förslag är de transportpolitiska målen, inklusive klimatmålen. Trafikverkets övergripande prioritering är att enligt fyrstegsprincipen i första hand vårda och utveckla den infrastruktur som redan finns, samt vidta åtgärder som gör att den utnyttjas effektivt. Transportsystemets funktion, användning och miljöpåverkan påverkas även av en rad andra faktorer som inte är en del av infrastrukturplanen, såsom styrmedel, regleringar och upphandlad trafik. För att nå de transportpolitiska målen är infrastrukturen en pusselbit bland flera.

Ökade ekonomiska ramar för utveckling och vidmakthållande

De ekonomiska ramarna för infrastrukturplanen anges i propositionen Framtidens infrastruktur – hållbara investeringar i hela Sverige (prop. 2020/21:151, beslutad av riksdagen i bet. 2020/21:TU16, rskr. 2020/21:409). Inriktningarna för arbetet anges också av regeringens direktiv den 23 juni 2021 till Trafikverket att upprätta ett förslag till en trafikslagsövergripande nationell plan för utveckling av transportinfrastrukturen för perioden 2022–2033.

Den statliga planeringsramen för åtgärder i transportinfrastrukturen uppgår till 799 miljarder kronor för perioden 2022–2033 och anges i 2021 års prinsnivå. Medlen ska fördelas enligt följande:

- 165 miljarder kronor ska avsättas till vidmakthållande (drift, underhåll och reinvesteringar) av statliga järnvägar;
- 197 miljarder kronor ska avsättas till vidmakthållande av statliga vägar, inklusive bärighet och tjälsäkring samt statlig medfinansiering till enskilda vägar;
- 437 miljarder kronor ska användas till utveckling av transportsystemet. Av dessa anger regeringen i direktivet att 107 miljarder kronor bör avsättas till nya stambanor för höghastighetståg, och 42 miljarder kronor till länsplanerna.¹

¹ Förslag till länsplaner tas fram av regionerna och lämnas in separat till regeringen.

Jämfört med den gällande planen för 2018–2029 innebär anslagen till vidmakthållande av vägar och järnvägar en ökning med 13 procent respektive 25 procent (uttryckt i fasta priser).

Anslaget till utveckling av transportsystemet innebär en ökning med 25 procent jämfört med den gällande planen.

Begränsat utrymme för nya investeringar

Regeringens direktiv anger att den gällande planen ska fullföljas. Detta är en förutsättning som i stor utsträckning styr innehållet i planförslaget.

Utrymmet inom utvecklingsanslaget är i hög grad redan in-tecknat av den gällande planen, eftersom många av investeringarna har genomförandetider som sträcker sig bortom planperioden 2018–2029. Om man lägger ihop den gällande planens kostnader för den resterande planperioden 2022–2029 med kostnaderna för de objekt vars genomförandetid fortsätter in i nästa planperiod 2030–2033, samt medel till ej namngivna poster på samma nivå som i gällande plan, så summerar det till 353 miljarder kronor (i 2021 års priser).

Till detta kommer dock ytterligare kostnadsanspråk. Kostnaderna för investeringarna i gällande plan har ökat sedan planens fastställelse. Utgår man från en preliminär tidsplanering av objekten i gällande plan motsvarar kostnadsökningarna omkring 80 miljarder kronor under planperioden, varav omkring 30 miljarder kronor (under planperioden) härrör från de etapper av nya stambanor som finns med i gällande plan. Regeringen har också angett att Norrbotniabanans etapp Skellefteå–Luleå ska påbörjas, och Trafikverket bedömer att 3 miljarder kronor är en lämplig nivå under planperioden. Vidare är det nödvändigt att inrymma den fortsatta utbyggnaden av det nya digitala signalsystemet ERTMS (European Rail Traffic Management System) i planförslaget. Med en tekniskt optimal utbyggnadstakt skulle ERTMS-implementeringen behöva ytterligare drygt 20 miljarder kronor under planperioden, förutom 18 miljarder kronor för objekt som redan finns med i gällande plan.

Sammanlagt summerar den gällande planens fortsättning och de ytterligare kostnadsanspråken till nära 460 miljarder kronor under planperioden, vilket

överstiger den angivna ramen för utvecklingsanslaget på 437 miljarder kronor. Trafikverket har därför i första hand analyserat om kostnadsbesparingar kan genomföras, och i andra hand övervägt tidsförskjutningar och etappindelningar av vissa objekt i den gällande planen. Trafikverkets bedömning är att utrymmet för nya investeringsobjekt i planen är ytterst begränsat, utöver den fortsatta utbyggnaden av ERTMS samt den av regeringen utpekade tidigareläggningen av Norrbotniabanan.

Trafikverkets prioriteringar och förslag i sammanfattning

För att planförslaget ska rymmas inom anvisad ram behöver vissa investeringar i den gällande planen förskjutas i tid. Trafikverket föreslår att detta i första hand bör handla om investeringar som inte påbörjats men vars bedömda kostnad ökat betydligt sedan gällande plan fastställdes. I förslaget till senareläggningar har bidrag till transportpolitisk måluppfyllelse varit vägledande. För väginvesteringar har kostnadseffektiva åtgärder för att minska antalet omkomna prioriterats. Sammanlagt rör det sig om nio investeringar i gällande plan som föreslås förskjutas i tid så att de slutförs efter 2033, vilket innebär att totalt 11 miljarder kronor förskjuts till efter planperioden. Genom besparingar och omfattningsförändringar minskas kostnaderna med ytterligare 3 miljarder kronor. Medlen under planperioden till etapper av nya stambanor för höghastighetståg föreslås minskas från 107 till 104 miljarder kronor eftersom planlägningsprocessen för etappen Göteborg–Borås har tvingats senareläggas.

Med anledning av bland annat det begränsade budgetutrymmet föreslås en något långsammare utbyggnadstakt av ERTMS än den rent tekniskt optimala, vilket minskar kostnaderna under planperioden med cirka 9 miljarder kronor. En ännu långsammare utbyggnadstakt än den som nu föreslås skulle innebära stora problem att upprätthålla ett robust järnvägssystem eftersom den befintliga signalanläggningen är gammal och sliten, och eftersom ERTMS är en förutsättning för många planerade investeringar.

Planförslaget innehåller också ett begränsat antal nya investeringar som bedöms vara nödvändiga att inrymma, bland annat kapacitetsförstärkningar föranledda av de nya industrisatsningarna i Norrbottens län och Västerbottens län och åtgärder för ökade hastigheter på Ostkustbanan och Västskustbanan, vilket även förutsätter att det nya signalsystemet ERTMS är utbyggt enligt plan.

Planförslaget innebär också en ökning av anslaget för trimnings- och miljöåtgärder med cirka 5 miljarder kronor, eftersom sådana åtgärder på ett kostnadseffektivt sätt kan förbättra funktionen i befintlig infrastruktur och minska infrastrukturens miljöpåverkan. Trafikverket föreslår vidare att 1 miljard kronor per år avsätts till stadsmiljöavtal fram till 2030, vilket Trafikverket anser är en lämplig brytpunkt för att möjliggöra en utvärdering av systemet med stadsmiljöavtal i syfte att kunna föreslå hur de bör utvecklas.

Det begränsade utrymmet inom utvecklingsanslaget innebär att ett stort antal kostnadseffektiva åtgärder inte kunnat inrymmas i planförslaget. Det kan inte uteslutas att mer samhällsnyttor hade kunnat skapas för den givna budgeten om vissa av dessa hade kunnat inrymmas i planförslaget. Regeringens

direktiv anger dock att gällande plan ska genomföras, och Trafikverket har därför inte prövat denna fråga vidare.

Planförslagets fördelning på olika kostnadsposter. Miljarder kronor under planperioden.

Nära hälften av medlen i infrastrukturplanen används till vidmakthållande av vägar och järnvägar. Av de namngivna investeringarna (inklusive etapperna av nya stambanor), som tillsammans utgör nära 40 procent av planen, är drygt 80 procent järnvägsinvesteringar, 15 procent väginvesteringar och resten sjöfartsinvesteringar.

Kostnadsökningar sker främst i ännu ej påbörjade projekt

Trafikverkets namngivna projekt ingår i stora, komplexa och långa samhällsutvecklingsprocesser, där all kunskap om framtiden inte finns. Projekten innefattar många olika aktörer och perspektiv. Den ursprungliga utformningen och omfattningen kan förändras under projektets gång. Därutöver kan samhällsutvecklingen medföra förändringar som kan vara svåra att bedöma. Det handlar även om hur branschindex utvecklas, och förändringar av krav och lagar som sker parallellt med projektet. Samtidigt kan teknikutveckling leda till att kostnaderna kan minskas.

Eftersom planeringsprocessen bygger på att objekt läggs in i plan i relativt tidiga skeden är det svårt att undvika att vissa objekt visar sig vara dyrare, eller ge lägre nyttor, än man bedömt i tidigare skeden. Meningen är att man i planeringsprocessen ska kunna ompröva åtgärder vartefter man får mer information om nyttor och kostnader. Det uppstår dock problem om kostnadsökningarna visar sig i ett så sent skede i planeringsprocessen att det är förenat med stora kostnader att ompröva objektet, till exempel när objektet utgör en förutsättning för andra objekt eller för bebyggelseplanering. Regeringens direktiv anger dock att gällande plan ska genomföras. Trafikverket har därför undersökt besparingar och senareläggningar av objekt i gällande plan, men inte prövat frågan huruvida några objekt ska utgå ur planförslaget.

Kostnaderna för de namngivna investeringarna i den gällande planen har ökat sedan planen fastställdes i maj 2018. Det är främst de beräknade kostnaderna för ännu ej påbörjade projekt som har ökat. Kostnaderna för pågående investeringar i vägar och banor har i genomsnitt ökat med 7 procent respektive 12 procent i förhållande till den gällande planen, vilket är något lägre än ökningen av investeringsindex. Kostnaderna för pågående investeringar i järnvägssystem (varav majoriteten är ERTMS-objekt) har i genomsnitt ökat med 38 procent sedan gällande plans fastställelse.

De beräknade kostnaderna för ännu ej påbörjade investeringar i vägar och banor har i genomsnitt ökat med 50 procent sedan gällande plans fastställelse. De beräknade kostnaderna för ej påbörjade järnvägstekniska system har ökat med nära 80 procent.

En del av kostnadsökningarna förklaras av förändringar av investeringarnas omfattning eller utformning. Ytterligare en del förklaras av dyrare insatsvaror och en generell ökning av bygg- och anläggningskostnader. Slutligen förklaras en del av omständigheter som inte varit kända i tidigare utredningsskeden.

Trafikverkets arbete med stärkt kostnadsstyrning.

Utrymmet i kommande planer är högt in-tecknat.

Många av de namngivna investeringarna i planförslaget har genomförandetider som fortsätter efter planperiodens slut.

Betydande investeringsvolymerna fortsätter således in på den förväntade nästkommande planperioden (2026–2037). Om man hypotetiskt antar att denna har oförändrad ram för utvecklingsanslaget skulle det innebära att kommande planperiod redan är övertäcknad med omkring 40 miljarder kronor. En stor del av dessa medel härrör sig till nya stambanor och signalsystemet ERTMS.

Ärendet

Förslaget är utarbetat enligt de direktiv som regeringen gav Trafikverket inför revideringen. Direktivet gjorde framför allt gällande att utbyggnaden av de nya stambanorna ska finansieras genom planen. En fortsatt utrullning av det nya signalsystemet ERMTS tar därför en stor bit av ramen i anspråk. Tillsammans med den gällande planens fortsättning och de ytterligare kostnadsanspråken summeras behoven till 460 miljarder kronor under planperioden, vilket överstiger den angivna ramen för utvecklingsanslaget på 437 miljarder kronor. Trafikverket ska därför analysera möjligheterna för etappindelningar och tidsförskjutning av olika objekt.

Detta innebär i praktiken att ytterst lite utrymme lämnas för nya investeringar. Trafikverket hade också begärt ökade medel för underhåll och vidmakthållande av befintlig infrastruktur, något de också fått. Detta tillskott kommer enligt Trafikverket inte räcka utan bedömer därför att framför allt lågtrafikerade järnvägar och vägar kommer att vara i sämre skick i slutet av planperioden än vad de är idag.

Filipstads kommun anser att de kostnadsökningar som nu sker inom infrastrukturområdet är inte rimliga utan bör analyseras noggrant för att följa upp kostnadsutvecklingen inom Trafikverket. Denna analys bör även omfatta övriga statliga myndigheters påverkan på kostnadsutvecklingen inom anläggningsbranschen och den samlade lagstiftning inom området som styr verksamheten!

Detta är mycket oroväckande för en kommun som Filipstad som är beroende av goda kommunikationer för att klara industrins transportbehov och näringslivets och kommunens samlade kompetensbehov genom arbetspendling. Filipstads kommun ser ett stort behov av att fortsätta utveckla järnvägsförbindelserna längs Bergslagsbanan och Inlandsbanan för att bibehålla och utveckla näringslivet i denna del av landet. Filipstads kommun ser med stor oro på utvecklingen längs dessa stråk med anledning av föreliggande förslag till Nationell plan.

För Värmlands del innebär också förslaget också uteblivna satsningar på Värmlandsbanan. Frågan om godshanteringen ("etapp 4") förblir olöst, de fortsatta kapacitetsbristerna kvarstår och banans skick riskerar dessutom att försämrans under planperioden. Under perioden kommer spår- och växelbyte genomföras men det är, förutom pågående arbete med mötesstationer, det enda som föreslås för banan. Det är ett utgångsläge som är oacceptabelt. Vikten av att få till nödvändiga investeringar på Värmlandsbanan går inte att

påtala kraftigt nog. Banan är utredd i många omgångar och alla utredningar pekar åt samma håll, banan måste byggas ut.

Vad gällande investeringar på nationell väg så har inga satsningar kopplade till kommunen varit aktuella för prövning vid denna revidering.

Anslaget för underhåll och vidmakthållande har ökat sedan förra planperioden men i takt med att anläggningarna blir allt äldre ökar också kostnaderna för underhållet. Mycket av Sveriges vägar byggdes under samma period och behoven är således stora över hela landet.

Trafikverket har fått en betydligt större ram att utgå ifrån inför kommande planperiod. De har dock också fått tydliga direktiv om att de nya höghastighetsbanor, stambanorna ska anslagsfinansieras, Norrbotniabanan tidigareläggas samtidigt som många nu liggande objekt plågas av kraftiga fördyringar. Det skapar ytterst lite utrymme för nyinvesteringar.

Filipstads kommuns uppfattning är att det är viktigare att säkerställa att befintliga stråk värnas, byggs ut och hålls i gott skick innan vi ger oss in i enorma nysatsningar med svag samhällsnytta. Effekten av dessa enorma nysatsningar kommer dessutom inte att kunna ses förrän framåt mitten av detta århundrade!

Filipstads kommun skulle hellre se en omfördelning av medlem och en rejäl satsning på Värmlandsbanan, Bergslagsbanan, Inlandsbanan och andra eftersatta stråk samt att regeringen ser över andra alternativ på hur de nya stambanorna ska finansieras. De kommer annars lägga en död hand på utvecklingen under många decennier framåt då den föreslagna tilldelningen i denna plan bara utgör cirka en tredjedel av den förväntade kostnaden. En upprustning och kapacitetsförstärkning av Värmlandsbanan, Bergslagsbanan och Inlandsbanan är inte bara till gagn för Värmland utan är av nationellt och internationellt intresse.

Inge Nilsson Piehl
Teknisk chef

Beslutet ska skickas till
Regeringskansliet

Checklista vid ärendeberedning

Checklistan används inför beslut i ärenden.

Checklistan är tänkt att underlätta arbetet då vi alltid har att ta hänsyn till barnperspektivet, funktionsrätten, diskrimineringsgrunderna och inte minst ärendets/beslutets ekonomiska konsekvenser.

Inför beslut av nämnd eller styrelse/kommunfullmäktige ska checklistan finnas med som bilaga. Den ifyllda checklistan diarieförs tillsammans med ärendet.

Följande frågor ska besvaras innan beslut fattas.

Ekonomiska konsekvenser

	Ja	Nej
Innebär beslutet ekonomiska konsekvenser? <i>Motivera:</i>		X

Barnperspektivet

	Ja	Nej
Innebär beslutet konsekvenser för barn och unga? <i>Om ja, på vilket sätt?</i>		X
Vilka barn eller ungdomar berörs av detta beslut?		X
Har hänsyn till barn och ungdomar tagits?		X
Har barn och ungdomar fått säga sin mening? <i>På vilket sätt?</i>		X

Funktionsrättsperspektiv

	Ja	Nej
Innebär beslutet konsekvenser för personer med funktionsnedsättning? <i>Om ja, beskriv hur:</i>		X
Har hänsyn till personer med funktionsnedsättning tagits? <i>På vilket sätt?</i>		X

Diskrimineringsgrunderna

	Ja	Nej
Har hänsyn tagits till diskrimineringsgrunderna? <i>På vilket sätt?</i>		X