

Kommunstyrelsen

Regeringskansliet, Infrastrukturdepartementet

Nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033 – remiss, Trafikverket, yttrande

Kommunstyrelsen lämnar för Ljungby kommuns räkning synpunkter på Trafikverkets förslag till nationell plan för infrastrukturen enligt nedan.

Sammanfattande punkter

Ljungby kommuns synpunkter kan kortfattat sammanfattas enligt följande:

- E4:an är en viktig pulsåder och betyder mycket för Ljungby kommuns utveckling och tillväxt. Påbörjade och planerade åtgärder på vägen måste genomföras snarast.
- Även riksväg 25 är central för Ljungby kommuns transportnätverk och kontakten med närliggande arbetsmarknadsregioner. Det är därför brådskande att initiera åtgärder på väg 25 genom Halland.
- Det är inte långsiktigt hållbart att sänka ambitionsnivån för nya stambanor på bekostnad av flexibilitet och regionala nyttor utanför storstadsområdena.
- Det bör planeras för en station i Kronobergs län utmed den nya stambanan Stockholm-Malmö. Den lämpligaste placeringen av en sådan station är i anslutning till Ljungby stad, då det är troligt att järnvägens sträckning kommer att gå nära staden.
- Finansiering av nya stambanor bör ske utanför den nationella planens ramar för att garantera rimlig och effektiv genomförandetid. Det är också viktigt att åtgärder på kringliggande infrastruktur är en del av helheten.
- Det är oroande att utrymmet för nya åtgärder är litet, samt att medfinansiering tycks styra Trafikverkets prioriteringar. Samhällsnytta borde väga tyngre i nationell plan.
- Trafikverkets behovsbedömning och prioritering av underhåll oroar. Det finns risk för vidgade klyftor mellan stad och glesbygd.
- Den skenande kostnadsutvecklingen behöver utredas och motverkas kraftfullt. En mer stringent tillämpning av fyrstegsprincipen kan bidra till att vända utvecklingen.
- Statlig medfinansiering av kommunal infrastruktur är bra, men möjligheterna för mindre kommuner att få del av statliga medel behöver bli större.
- Trafikverket måste få möjlighet att anlägga fristående cykelvägar.

Synpunkterna utvecklas och förtydligas på följande sidor.

E4 och riksväg 25

För att kunna upprätthålla goda kommunikationer med omgivande kommuner och regioner är det för Ljungby kommun angeläget att de två stora trafikleder som går igenom och möts i kommunen, E4 och riksväg 25, håller bästa möjliga standard. Det är därför positivt med pågående och planerade åtgärder på båda vägarna, i syfte att höja standarden och öka trafiksäkerheten.

Ljungby kommun anser det dock anmärkningsvärt att de åtgärder som genomförs på riksväg 25 i Kronobergs län inte är tydligt samordnade med att åtgärda de olika brister som finns på den del av vägen som går genom Halland. Standarden på hela sträckan Halmstad-Ljungby-Växjö är viktig dels för att knyta samman Ljungby med de båda större städerna, dels för att sammankoppla de båda regionhuvudstäderna. Det är sedan tidigare känt att en åtgärdsvalsstudie ska göras, men det finns inget i förslaget till nationell plan som antyder Trafikverkets ambitioner för den halländska delen i närtid. Ljungby kommun vill understryka att standard och säkerhet på denna delsträcka är betydligt sämre än på Kronobergssidan vilket kommer att bli än tydligare när pågående åtgärder i Ljungby och Alvesta kommuner utförts. Det är därför brådskande att initiera planering av åtgärder på väg 25 genom Halland.

Ljungby kommun ser även fram emot att utbyggnaden av E4 till motorväg slutförs snarast. Det är oerhört angeläget att den konkurs som drabbat Trafikverkets entreprenör inte otillbörligt försenar arbetet. Generellt inser Ljungby kommun att det är svårt med upphandling, men att det är viktigt att Trafikverket har metoder för att undvika att anbud som inte är ekonomiskt realistiska måste antas.

Nya stambanor

Trafikverket redovisar i planförslaget, utifrån regeringens direktiv, hur den fortsatta utbyggnaden av nya stambanor ska planeras och när. Resurser tillförs de delar som kan genomföras för planperioden 2022–2033, medan stambanorna i idealfallet skulle kunna stå klara kring 2045.

Ljungby kommun är positiv till att arbetet med stambanorna åter börjar konkretiseras, men har på flera punkter synpunkter kring hur detta ska ske:

- **En station i Kronoberg och Ljungby bör pekas ut i förslaget.** Ljungby kommun anser det är en oacceptabel brist i förslaget att det inte planeras någon station i Region Kronoberg. Enligt planförslaget ska de nya stambanorna "Genom ökad tillgänglighet och nya reserelationer skapa goda förutsättningar för starka arbetsmarknadsregioner och regional utveckling [...] De nya stambanorna ska också bidra till stadsutveckling, bostadsbyggande och större arbetsmarknadsregioner." (sidan 127). För att uppnå sådan regional utveckling i berörda regioner är det viktigt att grundläggande krav på tillgänglighet uppfylls.

Ljungby kommun ser med oro på att bygget av ny stambana utformas som ett projekt med enda syfte att stärka kopplingen mellan landets tre storstäder och för att ytterligare stimulera utvecklingen i dessa regioner. Ljungby kommun vill framhålla att Region Kronoberg är den enda region längs den planerade stambanan Stockholm-Malmö där ingen station planeras. Det är därmed svårt att se hur Kronoberg kopplas upp mot och kan dra nytta av stambanan. Samtidigt är regionen i stort behov av fler attraktiva och hållbara ut- och inpendlingsmöjligheter både för att klara den egna kompetensförsörjningen och för att öka bidra till förstoringen av kringliggande arbetsmarknadsregioner. Utifrån den ungefärliga bansträckning som föreslås och länge föreslagits är det naturligt att placera den saknade stationen i anslutning till Ljungby stad. Studier som Ljungby kommun har låtit ta fram visar att en trolig järnvägssträckning skulle gå nära Ljungby stad. Vidare har Ljungby kommun i sin översiktliga planering tagit höjd för både järnväg och station.

- **Ambitionsnivån bör inte sänkas.** Det är viktigt att tänka långsiktigt och flexibelt vid stora infrastrukturprojekt som stambanorna. Ljungby kommun ser med oro på att Trafikverkets förslag innebär en sänkt ambitionsnivå för stambanorna, vilken bland annat innebär att framtida möjligheter till regional trafikering av stambanorna riskerar att försvinna. Det är givetvis angeläget att utbyggnaden genomförs kostnadseffektivt, men det är viktigt att de långsiktiga regionala nyttorna vägs in och att regeringen i denna fråga inte enbart ser till vad som på kort sikt kostar minst.
- **Finansiering bör ske utanför den nationella planens ramar.** Det är angeläget med en snabb och effektiv utbyggnad av de nya stambanorna. Trafikverket pekar på vikten av systemtänk samt att en jämn och förutsägbar utbyggnadstakt är en förutsättning för att tids- och kostnadsberäkningar ska hålla. Stambaneprojektets storlek riskerar att helt ta över den nationella planen och därmed försvåra överblicken över och eventuellt tränga undan satsningar på andra särskilt angelägna åtgärder för underhåll och utveckling av transportsystemet. Ljungby kommun anser därför att stambanorna bör finansieras på annat sätt.
- **Anslutande infrastruktur bör planeras som en del av projektet.** För att nå önskade effekter av järnvägsutbyggnaden är det angeläget att kringliggande infrastruktur rustas upp och ansluts till stambanorna. En station i Ljungby skulle dra fördel av närheten till de nationellt viktiga vägarna E4 och riksväg 25 där upprustning redan pågår, men det är även viktigt ur ett regionalt perspektiv att befintlig järnväg ansluts för att möjliggöra att framtidens Öresunds- och Krösatåg (eller motsvarande) kan trafikera delar av sträckan. Ljungby kommun anser därför att stambanorna bör

anslutas till befintlig järnväg i åtminstone Hässleholm och Värnamo. Det framgår inte i förslaget till nationell plan hur sådana kringliggande behov ska hanteras, vilket bör förtydligas.

- **Utbyggnad av nya stambanor bör ske från ändpunkterna och inåt i hela systemet.** I nationell plan anges att utbyggnaden av nya stambanor startar från storstadsområdena. Denna princip bör gälla genom utbyggnaden av hela stambanesystemet, det vill säga även i de centrala systemdelarna mellan Linköping och Borås respektive Hässleholm. För sträckan Hässleholm-Jönköping innebär det en utbyggnad från söder. På så sätt görs samma prioritering i hela projektet och utbyggda delar kan utnyttjas för fullt även under utbyggnadstiden.

Fördelningsprinciper och kostnadseffektivitet

Ljungby kommun anser att Trafikverket tydligt beskriver vilka förutsättningar och principer som på ett övergripande plan gällt vid framtagande av planförslaget, både de ekonomiska ramar och övriga riktlinjer som regeringen specifikt har lämnat och de principer som Trafikverket i övrigt valt att tillämpa.

När det gäller det fåtal enskilda åtgärder som lagts till sedan föregående plan är det dock mindre tydligt hur principerna har tillämpats. Det är svårt att se hur helhetsperspektiv och samhällsnytta har fått avgöra det som har inte har varit tvingande. Snarare tycks det som att regional och kommunal medfinansiering har fått styra vilka nya objekt som upptagits i planen. Ljungby kommun anser inte att detta är en önskvärd eller samhällsekonomiskt sund utveckling. Det är självklart så att det är svårare att göra en konsekvent prioritering när det ekonomiska utrymmet är litet, men samtidigt är det då så mycket viktigare att de mest lämpliga objekten väljs ut.

Ljungby kommun noterar att Trafikverket på en del avgörande punkter helst hade sett delvis andra riktlinjer än de som regeringen givit, framför allt när det gäller anslag till vidmakthållande (underhåll) av infrastrukturen och eventuell omprioritering av projekt utifrån kostnadseffektivitet.

Utrymmet för nya investeringar är mycket begränsat och kräver kloka prioriteringar. När beslutade projekt fördyras blir utrymmet allt mindre för potentiellt mer kostnadseffektiva projekt. Om utvecklingen fortsätter i denna riktning kan det ta lång tid innan de kostnadseffektiva projekten kan genomföras.

Trafikverket har av texten att döma en alternativ prioritering i tankarna:

Det begränsade utrymmet inom utvecklingsanslaget innebär att ett stort antal kostnadseffektiva åtgärder inte kan inrymmas i planförslaget. Det kan inte uteslutas att mer samhällsnyttor skulle kunna skapas för den givna budgeten om vissa av dessa kunde inrymmas i planförslaget. Regeringens direktiv anger dock att gällande plan ska

genomföras, och Trafikverket har därför inte prövat denna fråga vidare. (sidan 9 och 36)

Det hade varit intressant om dessa tankar hade slutförts och hade delgivits mer konkret i remissen. Det hade troligen varit ett värdefullt beslutsunderlag för regering och riksdag att ta ställning till en sådan alternativ prioritering, med tanke på de stora summor som planen omfattar och de effekter som verket varnar för i aktuellt planförslag.

Ljungby kommun vill i detta sammanhang betona att omprioriteringar som innebär att redan beslutade åtgärder kraftigt senareläggs eller tas bort helt måste göras med mycket stor försiktighet. I en situation där till exempel de ekonomiska förutsättningarna för en åtgärd kraftigt förändras måste det dock finnas utrymme för viss omprövning baserad på samhällsekonomiska principer. Det måste även vara rimligt att på nytt kunna pröva tidigare beslutade åtgärder utifrån fyrstegsprincipen i samband med att den nationella planen revideras. Nya förutsättningar skulle till exempel kunna göra att en steg 1 eller 2-åtgärd kan ersätta en dyrare beslutad steg 3- eller 4-åtgärd.

Kostnadsutveckling

Trafikverket beskriver i planförslaget den allt mer oroande kostnadsutvecklingen för infrastrukturåtgärder. Mest påfallande är utvecklingen av beräknade kostnader för ej påbörjade åtgärder, vilka i genomsnitt har ökat med 50 procent. Kostnadsökningarna medför att Trafikverket föreslår att viktiga åtgärder flyttas längre fram i tiden. Åtgärder som inte beslutats har vidare mycket små möjligheter att alls tas med som nya objekt i planen, i synnerhet om de inte medfinansieras av andra aktörer. Trots att den summa som staten lägger på infrastruktur under kommande planperiod är rekordhög lyckas Trafikverket endast lägga in sju nya åtgärder i planen, samtidigt som redan beslutade åtgärder senareläggs och ambitionsnivån för underhåll läggs på en utifrån behovet låg nivå. Detta är anmärkningsvärt.

Ljungby kommun kan inte bedöma hur Trafikverkets agerande som beställare av åtgärder påverkar denna utveckling. Det är dock mycket oroande att allt mer pengar räcker till allt mindre infrastruktur. Ljungby kommun noterar att inte minst planeringsarbetet med tiden blir mer komplicerat och kostnadsdrivande för olika typer av åtgärder och efterlyser en grundläggande undersökning av orsakerna och kraftfulla åtgärder för att vända trenden. Det bör finnas potential till besparingar där och inom andra områden.

Underhåll

Ljungby kommun ser positivt på att underhåll (vidmakthållande) av infrastrukturen får lov att ta större del av planens resurser än under tidigare planperioder. En samhällsekonomiskt hållbar infrastruktur är beroende av att underhåll sker i rätt tid.

Samtidigt ser Ljungby kommun med stor oro på hur Trafikverket anser att underhållet behöver prioriteras för att pengarna ska räcka.

Underhållsskulden förväntas öka på det smala och lågtrafikerade vägnätet som därmed blir allt sämre. Detta bidrar till att vidga klyftorna mellan tät- och glesbefolkade områden. Om utvecklingen fortsätter kan det på sikt bli svårt och mycket dyrt att återställa vissa vägar till acceptabel standard.

Enligt en debattartikel i Smålandsposten¹ i december är stora delar av vägnätet i Kronobergs län eftersatt. Över 30 procent av de statliga vägarna i Ljungby kommun bedöms vara i dåligt eller mycket dåligt skick. Artikeln bygger på uppgifter ifrån en rapport och kartläggning som gjorts på uppdrag av Transportföretagen².

En betydande del av det statliga vägnätet i Ljungby kommun hör till den underhållsklass (typ 6) som prioriteras lägst, och där underhållet enligt Trafikverket redan under kommande planperiod kommer att bli så eftersatt att framkomligheten för tung trafik påverkas. Ljungby kommun har också ett omfattande nät av enskilda vägar, vilka kommer att ha samma ambitionsnivå som typ 6-vägarna vad gäller upprätthållande av standard. Den låga ambitionsnivån kan komma att ha effekter på till exempel räddningstjänstens insatstider, vilka redan idag är en utmaning på den glesare landsbygden. Den kommer nästan säkert att ha negativ effekt på möjligheterna till attraktivt boende på landsbygden.

Tillämpning av fyrstegsprincipen och mobility management

I anslutning till det som nämns om fördelningsprinciper och kostnadsutveckling ovan vill Ljungby kommun uppmana till en mer stringent tillämpning av fyrstegsprincipen, där åtgärder inom steg 1 (tänk om) och 2 (optimera), vilka inryms i begreppet mobility management, ges större möjlighet och utrymme på bekostnad av steg 3 (bygg om) och 4 (bygg nytt). I ett läge där resurserna är mycket begränsade bör dyra steg 4-åtgärder utföras endast där de verkligen behövs.

I sin granskning av fyrstegsprincipen från 2018 konstaterar Riksrevisionen³ att fyrstegsprincipen endast efterlevs i hälften av de åtgärdsvalsstudier som görs och att särskilt steg 1-åtgärder förbises. De steg 1-åtgärder som ändå föreslås är ofta inte lösningar på den brist som identifieras, utan snarare små åtgärder i anslutning till en steg 3- eller 4-åtgärd. Riksrevisionen menar att en anledning till detta är att brister i åtgärdsvalsstudierna alltför tidigt formuleras utifrån ett visst vägobjekt snarare än som ett mer allmänt

¹ "Markaryd, Ljungby och Växjö har länets sämsta vägar", Smålandsposten

<https://www.smp.se/debatt/markaryd-ljungby-och-vaxjo-har-lanets-samsta-vagar-d5aabf57/>

² Se Eklöf (2021) "Långsiktiga effekter av ett underfinansierat vägunderhåll"

https://www.transportforetagen.se/globalassets/rapporter/infrastruktur/langsiktiga_effekter_av_ett_underfinansierat_vagunderhall_20210427.pdf?ts=8d9bf09f2dfcd00 och

<https://www.varavagar.se/>

³ Fyrstegsprincipen inom planeringen av transportinfrastruktur - tillämpas den på avsett sätt? (RiR 2018:30)

transport- eller trafikproblem. Eftersom man redan i problemformuleringen konstaterar att det är vägen som är problemet blir det ofrånkomligt att åtgärdsvalet blir just att bygga om eller ersätta vägen genom en steg 3- eller 4-åtgärd.

Trafikverket har vidare, åtminstone utifrån den egna tolkningen av sitt uppdrag, mycket begränsade möjligheter att finansiera åtgärder inom mobility management. Verkets uppgift i nuläget begränsas alltså huvudsakligen till åtgärder inom steg 3 och 4, medan åtgärder inom steg 1 och 2 måste finansieras och genomföras av någon annan. I en studie genomförd på uppdrag av Sveriges kommuner och Regioner (SKR)⁴ framhålls att många kommuner är ovana vid och osäkra inför mobility management, och att det anses tidsödande och kräva ny kunskap. Studien menar vidare att statlig medfinansiering av sådana åtgärder skulle skänka legitimitet åt dem. Lite tillspetsat tycks det vara så att om- och nybyggnad i kommunerna betraktas som mer attraktivt än mobility management. Dessutom saknas tydligt ekonomiskt incitament för steg 1- och 2-åtgärder; kommunerna måste ofta stå för denna typ av åtgärder själva, medan Trafikverket bekostar de dyra och synliga steg 3- och 4-åtgärderna.

Med anledning av detta anser Ljungby kommun att regeringen borde överväga att bredda Trafikverkets uppdrag så att fler åtgärder utifrån fyrstegsprincipens steg 1 och 2 helt eller delvis faller inom Trafikverkets ansvar för finansiering och genomförande. Förhoppningen är att detta på ett samhällsekonomiskt fördelaktigt vis ska öka Trafikverkets förmåga att välja mer kostnadseffektiva åtgärder, samtidigt som kommunerna både får bättre stöd i arbetet med att tänka rätt och optimera, och ett större incitament att förespråka billigare åtgärder.

Stadsmiljöavtal och andra medfinansieringsalternativ på kommunal infrastruktur

Ljungby kommun ser positivt på de möjligheter som bland annat stadsmiljöavtalen ger kommunerna att få stöd att finansiera angelägna åtgärder för ökad hållbarhet i den kommunala trafikinfrastrukturen.

Det är dock angeläget att det är enkelt även för små och medelstora kommuner att sätta sig in i de regelverk som gäller för avtalen och andra "potter" som finns för statsbidrag. Möjligheterna att få medfinansiering borde också vara likvärdiga oavsett kommunstorlek.

Ljungby kommun ser gärna att den översyn som Trafikverket planerar för stadsmiljöavtalen tidigareläggs. Alla kommuner i landet har ett uppdrag att bidra till en utveckling som bidrar till uppfyllandet av Agenda 2030. Omställningen till ett hållbart samhälle behöver stöd överallt.

⁴ Sveriges Kommuner och Landsting 2018: Steg 1- och 2-åtgärder i regional och kommunal planering. Hinder och uteblivna nyttor

Cykelvägar

Ljungby kommun anser att det är viktigt att ett stelbent regelverk inte i onödan hindrar åtgärder som underlättar för hållbara trafikslag. Vidare är det centralt att strukturen för finansiering av väganläggningar är liknande för olika typer av vägar.

Regelverket som medför att cykelvägar måste placeras i direkt anslutning till den "vanliga" statliga vägen behöver förändras. Det är inte alltid optimalt att anlägga cykelväg mellan två orter längs med en hårt trafikerad väg. En fristående cykelväg, till exempel längs en gammal banvall, kan ofta vara ett säkrare, snabbare och i andra hänseenden mer attraktivt alternativ. Reglerna behöver bli mer flexibla och tillåtande för att möjliggöra detta.

Det är också viktigt att ansvaret för anläggning av sådana fristående cykelvägar är Trafikverkets, på samma sätt som andra vägar utanför det kommunala gatu- och vägnätet i anslutning till tätorter. Det är inte rimligt att överföra ansvaret för trafikinfrastruktur mellan tätorter på kommunerna, oavsett vilka trafikslag infrastrukturen är avsedd för.

Det vore slutligen önskvärt att cykelåtgärder på ett bättre sätt synliggjordes i den nationella planen. Eftersom cykelvägar vanligen är mindre kostnadskrävande än traditionella vägar och järnvägar och därmed sällan eller aldrig blir namngivna åtgärder blir cykelvägar lätt lite anonyma. För att åskådliggöra vad som faktiskt prioriteras inom cykelvägar vore en mer detaljerad redovisning önskvärd.

Övriga förbättringsområden

Ljungby kommun vill även framföra ett fåtal synpunkter som inte enbart är kopplade till den nationella planen, utan snarare gäller principerna för hela finansieringen av infrastruktur i Sverige. Då de har betydelse för hur medel som förvaltas av Trafikverket fördelas vill Ljungby kommun dock nämna dem i detta sammanhang:

- Ljungby kommun finner det oklart vilka principer som ligger till grund för hur medel fördelas till regional infrastruktur via länsplanerna. Staten borde vara tydlig att motivera skälen, i synnerhet när fördelningen inte är proportionell mot respektive regions storlek.
- Ljungby kommun noterar vidare att regionernas rådighet över prioritering av medel via länsplanerna ökar vad gäller absoluta belopp, men minskar i andel. Om det regionala utvecklingsuppdraget inte ska urholkas är det angeläget att andelen förblir konstant.
- Kopplat till likvärdigheten och tidigare resonemang bör även regelverken för kommunal och regional medfinansiering ses över. Större och rikare kommuner har större möjligheter att medfinansiera och därmed påverka prioriteringsordningen för olika åtgärder. Det är viktigt att detta inte kan missbrukas, då det riskerar att öka klyftorna mellan tät- och glesbefolkade områden.