

## Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022-2033

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har tagit emot Trafikverkets förslag till nationell plan för åren 2022-2033 och lämnar härmed ett samlat remissvar.

### Sammanfattning

- SKR anser att det är viktigt att den nu gällande planen genomförs och ser med oro på att åtgärder stryks eller senareläggs. SKR anser också att det är viktigt att staten inte backar från de avtal som ingåtts med kommuner och regioner på infrastrukturområdet.
- SKR anser att Trafikverket måste förbättra sitt arbete med kostnads kontroll och framdrift i projekten. De omfattande kostnadsökningar som redovisas åter upp utrymme från andra investeringar under överskådlig framtid. Kostnadsökningarna drabbar även länstransportplanerna.
- Bristen på kostnads kontroll, särskilt i tidiga skeden, innebär att Trafikverket tvingas genomföra omfattande besparingar i projekten vilket riskerar att ge sämre infrastrukturlösningar. SKR menar att det är viktigt att ha en dialog med berörda parter och på ett transparent sätt redovisa innebörden av kostnadsreducerande åtgärder i projekten.
- SKR anser att nya stambanor bör finansieras utanför nationell plan. Detta för att möjliggöra en snabb utbyggnad, en snabb nyttorealiserings och för att inte ta ytterligare investeringsutrymme från nationell plan.
- SKR anser att satsningarna på järnvägsunderhåll är otillräckliga och drabbar de regionala banorna med konsekvenser för kollektivtrafiken och näringslivets transporter.
- SKR anser att satsningarna på vägunderhåll är otillräckliga och anser att det är anmärkningsvärt att vägarna kommer vara i sämre skick vid planperiodens slut. Konsekvenserna kommer bli särskilt märkbara i de delar av landet där järnvägen inte är ett alternativ.
- SKR menar att de begränsade ramarna och de prioriteringar som görs riskerar att försämra samspelet mellan olika delar av Sverige och möjligheten att leva och verka i såväl storstäder som landsbygd.
- SKR saknar en diskussion om hur nationell plan kan bidra till ett transporteffektivt samhälle.
- SKR menar att länstransportplanerna är viktiga för hållbart resande och önskar ökade satsningar här. De potter som utformats som stöd till länstransportplanerna för investeringar i cykel och trafiksäkerhet är otillräckliga.

- I grunden förordar SKR ökade ramar till länsplanerna eftersom behoven och förutsättningarna ser olika ut över landet och prioriteringar sker bäst på lokal nivå.
- SKR undrar hur det underlag som tagits fram av regioner, genom bland annat systemanalyser och liknande strategidokument, tagits omhand.
- SKR anser att dialog och transparens måste förbättras i kommande planomgångar och menar att Trafikverket skulle ha nytta av att visa ökat intresse för regionernas kompetens.
- SKR är kritisk till att planen baseras på osäkerheter, dels avseende finansiering dels avseende antaganden gällande beslut om kommande styrmedel.
- SKR är kritisk till att planen saknar förutsättningar att nå de utpekade målen i TEN-T.

### **Kontinuitet en viktig förutsättning**

Det är en historiskt hög ekonomisk ram som Trafikverket har tilldelats inför planeringsomgången 2022-2033. Ökningen jämfört med ramen för föregående period är 21 procent. SKR välkomnar Regeringens höjda ambitioner på infrastrukturuområdet, men ser också att det är mycket som ska inrymmas i uppdraget. SKR har tidigare framfört att det är av stor vikt att den nu gällande planen 2018-2029 genomförs. Kommuner och regioner räknar med att de åtgärder som finns i nuvarande plan ska genomföras och slutföras inom utlovad tidsperiod, något som SKR betonade i sitt remissvar på Trafikverkets inriktningsplanering. Både det offentliga och näringslivet har redan investerat utifrån fastställda planer och det finns ett stort behov av kontinuitet och långsiktighet sett till prioriteringar. Det är därför beklagligt att åtgärder stryks eller senareläggs i det planförslag som nu presenteras. Lika så anser SKR att det är anmärkningsvärt att staten backar från de avtal som ingåtts med kommuner och regioner kring infrastrukturinvesteringar, ofta kopplade till någon form av motprestationer. SKR anser att det är av stor vikt att staten, liksom kommuner och regioner, fullföljer sin del av ingångna överenskommelser.

### **Skenande kostnader med omfattande konsekvenser**

I förslaget till nationell plan redovisar Trafikverket omfattande kostnadsökningar, i snitt på 38 procent per namngiven investering. Störst kostnadsökningar återfinns i åtgärder i tidigt skede men betydande kostnadsökningar finns även i mer mogna projekt. Planförslaget innebär även att vissa reinvesteringsprojekt stryks, samt att ett antal åtgärder skjuts i tid vilket är olyckligt.

Även länstransportplanerna drabbas av Trafikverkets bristande kostnadskontroll och tampas med omfattande kostnadsökningar. Länsplaneupprättarna har i framtagandet av de regionala planerna tvingas stryka åtgärder, senarelägga planerade projekt och anta omfattande besparingar för att kostnadsökningarna ska rymmas i de snäva ramar som regionerna tilldelats.

SKR anser att läget med de omfattande kostnadsökningarna är väldigt allvarligt, inte minst eftersom de åter upp utrymme från andra nödvändiga investeringar, liksom att projekten blir föremål för omfattande besparingar vilket kan antas få konsekvenser för dess kvalitet. SKR menar också att det är väldigt bekymmersamt att de senareläggningar som föreslås även innebär att det ekonomiska utrymmet i nästkommande plan intecknas. Detta tar bort flexibiliteten från planerna och tar utrymme från kommande politiska prioriteringar. SKR anser att orsaken till, och konsekvenserna av, kostnadsökningar i planeringen av infrastrukturprojekt måste adresseras och hanteras på annat sätt än genom att urholka den nationella och regionala infrastrukturplaneringsprocessen.

### **Behov av ökad transparens kring besparingar**

Trafikverket skriver att vissa åtgärder i planen inte går att motivera samhällsekonomiskt. SKR menar att detta är anmärkningsvärt men ställer sig samtidigt frågande till hur och om de omfattande kostnadsökningarna, och som en följd av dessa de omfattande besparingarna, både i enskilda projekt och på systemnivå, påverkar investeringarnas lönsamhet. Det hade varit intressant att diskutera nyttan av dessa investeringar med andra metoder än klassisk samhällsekonomisk metodik, exempelvis bostadsnyttor med mera som är svåra att räkna hem i samhällsekonomiska analyser.

Vilka besparingar som genomförs i de enskilda projekten går inte att utläsa och transparensen gentemot berörda parter, som exempelvis kommuner och regioner, har varit låg under processen med att ta fram förslag till nationell plan. Trafikverket har kritiserats av Riksrevisionen (Rir 2021:22) för sin bristande transparens avseende sammanställning och kommunikation kring kostnadsökningars omfattning.

SKR menar att Trafikverket måste ha ett mer inkluderande arbetssätt där berörda kommuner, regioner och kollektivtrafikhuvudmän bjuds in till att diskutera omfattningsförändringar, besparingar och förskjutningar i tid. Det gäller särskild åtgärder som medfinansieras av kommun eller samfinansieras genom länstransportplaner. Det är viktigt att åtgärderna i nationell plan sätts i ett systemperspektiv och i en större samhällelig kontext och diskuteras utifrån dess betydelse för annan samhällsutveckling **näringsliv och klimatomställning**.

### **Hantera nya stambanor utanför den nationella planen**

SKR har i tidigare yttranden argumenterat för att nya stambanor behöver hanteras separat för att möjliggöra en snabb utbyggnad, en snabb nyttorealiserings och för att inte ta ytterligare investeringsutrymme från nationell plan. Denna ståndpunkt har förstärkts när SKR granskat förslaget till nationell plan. Förslaget innebär ett försenat och försämrat utförande av nya stambanor samt undanträngning av andra nödvändiga åtgärder.

Nya stambanor är nu istället föremål för stora besparingar. Trots kostnadsökningar på 30 miljarder kronor i de utpekade etapperna föreslås nya stambanor tilldelas en lägre ram än vad som aviserades i direktivet. SKR befarar att de besparingsåtgärder som genomförts, på såväl systemnivå som i investeringsskede riskerar att ge en försämrad slutprodukt med konsekvenser för systemets totala nytta. Exempelvis görs besparingar som kommer att påverka ändpunktstrafiken samt innebära färre regionala tågstopp på banan. På systemnivå görs besparingar som kan komma att påverka stationslokaliseringar. SKR befarar att detta innebär att kopplingarna till bostadsbyggande och stadsutveckling kommer gå förlorade och att stationer kan komma att lokaliseras ute på åkrar eller i perifera lägen för att hålla nere kostnader.

SKRs hållning ligger i linje med Trafikverkets egen bedömning. Med den omfattning nya stambanor har, ser Trafikverket att projektet får stora konsekvenser för att möjligheten att planera och driva andra åtgärder framåt. Istället föreslår Trafikverket en annan finansiering, exempelvis genom lång- eller kortfristigt lån, i syfte att underlätta hanteringen och samtidigt möjliggöra en snabbare utbyggnad och tidigare färdigställande av nya stambanor. SKR anser att det är viktigt att dessa möjligheter undersöks, och menar att det även kan vara intressant att undersöka möjligheterna med lånefinansiering eller andra finansieringslösningar för andra stora infrastrukturåtgärder. SKR vill också betona vikten av att aktivt söka CEF-finansiering till stambanorna, samt till andra åtgärder i nationell plan, som omfattas av TEN-T nätet.

### **Otillräckliga satsningar på järnvägsunderhåll slår mot de regionala banorna**

Trafikverket beräknar att transportarbetet med regional och lokal kollektivtrafik beräknas öka med mer än 30 procent till år 2040. Järnvägsanläggningens tillstånd har försämrats under lång tid och de medel som avsätts är inte tillräckliga för att kunna tillmötesgå framtida efterfrågan. SKR menar att det är mycket viktigt att funktionaliteten i systemet som helhet upprätthålls och ser med oro på utvecklingen vilken riskerar att slå hårt mot såväl det kollektiva resandet som näringslivets transporter.

SKR anser att otillräckliga medel avsätts för de regionala banorna och har tidigare lyft behovet på de banor som Trafikverket klassar som lågtrafikerade. SKR har förståelse för att rangordning och prioriteringar måste göras, men instämmer inte i Trafikverkets förslag som får till följd att de regionala banorna får ett ännu sämre tillstånd under planperioden. För banor för dagliga resor och arbetspendling kan det innebära t.ex. hastighetsnedsättningar med negativa effekter för förutsättningarna för det kollektiva resandet. På sikt kommer de otillräckliga satsningarna på de regionala banorna få negativa konsekvenser för regionförstoring och tillväxt. SKR anser att bättre förutsättningar för den regionala tågtrafiken, på såväl låg- som högtrafikerade banor, är en grundbult för att åstadkomma en angelägen ökning av kollektivtrafikens marknadsandel.

I planförslaget uppger Trafikverket att namngivna reinvesteringar kan komma att omprioriteras. Regionerna har fleråriga, politiskt beslutade trafikförsörjningsprogram där mål och ambitioner för kollektivtrafiken sätts. Vid prioritering av underhålls- och reinvesteringsmedel är det av största vikt att Trafikverket tar hänsyn till redan beslutade planer. Det kan annars få negativa konsekvenser för såväl resande som ekonomi, men även för anslutande trafik till de noder som järnvägen utgör i kollektivtrafiksystemet.

### **Vägarna i sämre skick efter planperiodens slut**

Trafikverket har angett stora behov av underhåll under planperioden och beskriver en utveckling där nedbrytningstakten kommer att bli högre än åtgärdstakten. Nedbrytningen på vägnätet får konsekvenser för näringsliv och invånare i hela landet, såväl för bilister som för kollektivtrafikresenärer och för alla typer av resor. Det kommer bli särskilt märkbart i de delar av landet där järnvägen inte är utbyggd eller ett alternativ.

Att underhålla och vårda det infrastruktursystem vi har, är enligt SKR, basen i fyrstegsprincipen. SKR anser därför att underhåll av befintlig väginfrastruktur inte kan prioriteras bort och att det är väldigt oroande att Trafikverket anger att vägarna inte kan vidmakthållas kostnadseffektivt eftersom nödvändiga åtgärder inte kommer kunna utföras förebyggande, i rätt omfattning eller till önskad standard med föreslagen anslagsnivå. I förlängningen kommer uteblivna satsningar på drift och underhåll i nationell plan innebära ett ökat tryck på länstransportplanerna, vilka kommer behöva finansiera större ombyggnationer av nedslitna regionala vägar.

### **BK4 utan hänsyn till last mile**

Implementeringen av BK4 på det kommunala vägnätet är avgörande för att uppnå ett funktionellt och sammanhängande BK4-vägnät. Transporterna påbörjas och avslutas i regel på det kommunala vägnätet och kommunerna står inför stora ekonomiska utmaningar när det gäller att finansiera bärighetshöjandeåtgärder, främst för brokonstruktioner. SKR har därför tidigare lyft behovet av ett särskilt stöd till kommuners BK4-anpassning, vilket tyvärr inte finns med i förslaget till nationell plan. Risker är att vi får ett ofullständigt BK4-nät, där last mile-problematik uppstår. SKR vill också påpeka att näringslivets transporter är starkt beroende av vägunderhåll generellt, och att satsningen på BK4 inte får ske på bekostnad av andra underhållsåtgärder.

### **Håll ihop Sverige!**

Alla regioner ska kunna leva och utvecklas med stöd av en god infrastruktur och tillgänglighet. Olika förutsättningar i olika delar av Sverige – täthet såväl som gleshet – behöver hanteras i planeringen. Viktigt är också att hålla ihop hela Sverige. Samtidigt som det behövs fortsatta storstadssatsningar är det viktigt att upprätthålla god standard på infrastrukturen på landsbygden. Det är viktigt att satsningar görs i hela Sverige. De begränsade ramarna och de prioriteringar som görs riskerar att

försämra samspelet mellan olika delar av Sverige och möjligheten att leva och verka i såväl storstäder som landsbygd. Minskade medel till mötesseparering slår mot möjligheterna att pendla, likaså kommer det minskade underhållet på vägar och järnvägar få konsekvenser för möjligheterna till kollektivt resande, för näringslivets transporter, för besöksnäringen med mera. SKR har även många gånger lyft frågan om belysning längs statlig väg, och anser att Trafikverket måste ta ett större ansvar i frågan och påbörja ett övertagande av de belysningsanläggningar som kommunerna idag finansierar längs statlig väg. I regeringens direktiv framkom tydligt ambitionen om att hela Sverige ska leva, ett perspektiv som försvunnit i Trafikverkets prioriteringsarbete.

SKR befarar att den plan som nu presenteras kommer bidra till en ytterligare uppdelning av Sverige, där landsbygdens behov får stå tillbaka. Det är en negativ spiral som kan bli svår att vända när nedbrytningstakten blir högre än åtgärdstakten och infrastruktursystemet förväntas vara i sämre skick vid planperiodens slut än i dess början.

### ***Ökat fokus på transporteffektivitet behövs***

I förslaget till nationell plan skriver Trafikverket att de åtgärder som planen innehåller inte kan bidra till den överflyttning mellan transportslag som krävs för att nå målen om 70 procents utsläppsminskning till 2030 jämfört med 2010. SKR anser att det är mycket problematiskt att Trafikverket inte tydligare kopplar klimatmålet till ett resonemang om transporteffektivitet.

Möjligheten att bidra till klimatmålet med insatser i nationell plan (och länstransportplaner) är förvisso mindre vad gäller direkta utsläpp från fordon och därmed påverkan på klimat och luftkvalitet, än tex elektrifiering av fordonsflottan. Däremot är åtgärder för ett transporteffektivt samhälle utpekade som ett av de tre ben som klimatomställningen av transportsystemet behöver verka för, jämte en övergång till fossilfria och energieffektiva fordon, och förnybara drivmedel.

Transportinfrastrukturen har en förutsättningsskapande roll för utvecklingen av ett transporteffektivt samhälle, något som Trafikverket i flera andra sammanhang pekat på. Exempelvis innebär de stora satsningar på järnväg som finns i förslaget till nationell plan viktiga bidrag till kollektivtrafikens attraktivitet och därmed ett transporteffektivt samhälle. I regeringens klimathandlingsplan från december 2019 tydliggörs även att planering av transportinfrastrukturen är ett viktigt verktyg för att nå de transportpolitiska målen, inklusive etappmålet för klimat till 2030 och det långsiktiga klimatmålet till 2045. Trafikverket har även beslutat om ett långsiktigt mål att bygga infrastruktur som bidrar till eller passar in i ett transporteffektivt samhälle. SKR menar med bakgrund av detta att transporteffektivitet måste vara en central utgångspunkt för resonemangen i nationell plan.

## Länstransportplanerna viktiga för klimatarbetet

Genom länstransportplanerna finns stora möjligheter att satsa på hållbart resande men för att klara behoven och målsättningarna med den långsiktiga infrastrukturplaneringen behövs en betydande höjning av anslaget till den regionala infrastrukturen. SKR hade inför planomgången förhoppningar om att regeringen skulle välja att kraftfullt utöka länsplaneramarna samt möjliggöra ökade satsningar på hållbart resande, bland annat genom att medel från statlig medfinansiering ska kunna användas till depåer inom kollektivtrafiken.

Till denna planeringsomgång fick regionerna en anslagshöjning på cirka 13 procent, vilket innebär cirka 10 procent av den totala infrastrukturbudgeten - en procentuell minskning mot föregående planeringsomgång. Dessa medel är inte tillräckliga för att en acceptabel standard ska kunna hållas på det regionala och enskilda vägnätet och för att satsningar på cykelvägar, hållplatser och kollektivtrafik med mera ska kunna genomföras.

Istället för att kraftfullt höja länsplaneramarna uppdrogs Trafikverket att ge förslag till satsningar i nationell plan på särskilda potter för cykel och trafiksäkerhet som stöd till länstransportplanerna, samt presentera ett förslag till utveckling av stadsmiljöavtalen.

SKR har många gånger påpekat att det är angeläget att Sveriges regioner som regionalt utvecklingsansvariga genom länsplanerna kan skapa förutsättningar för hållbart resande och ökad trafiksäkerhet samt bidra till andra samhällsmål. Behoven och förutsättningarna ser mycket olika ut över landet varför detta bäst sker genom en hög egen rådighet, inte genom låsningar till särskilda satsningar från regeringen i kombination med låga ramar för länsplanerna.

De potter som nu presenteras i nationell plan, såväl cykel som trafiksäkerhet, ser SKR som alltför begränsade och knappast den kraftfulla satsning som behövs. Det är även anmärkningsvärt att medel till trafiksäkerhet genom mitträffling och mittseparering minskar jämfört med föregående period, särskilt då bland annat ny kravställning bidragit till kraftigt ökade kostnader i länstransportplanerna.

Även medel till stadsmiljöavtal minskar jämfört med föregående planeringsperiod. SKR menar att det i grunden är viktigt att ramarna till länsplanerna utökas för att ge större möjligheter för regional politik i samverkan med den kommunala nivån att utveckla infrastrukturen. Men SKR menar ändå att det är beklagligt att medel till stadsmiljöavtalen minskar, särskilt då länsplanernas möjlighet till investeringar i hållbart resande begränsas av magra investeringsramar i kombination med kostnadsökningar i befintliga planer.

## Den lokala och regionala nivåns inflytande måste öka

Inför framtagandet av nationell plan ombads regioner inkomma med underlag om prioriterade åtgärder. Omfattande arbete lades ner på bland annat regionala systemanalyser där regionerna och den kommunala nivån gick samman och

identifierade gemensamma prioriteringar och systemkritiska åtgärder. Få av dessa åtgärder kvalade in i planen och i det utökade ramförslag, med 10 procents ramstilldelning, inryms endast viktiga åtgärder för mötesseparering. SKR är kritisk till att det arbete som läggs ner inte tas om hand och menar att det är svårt att utläsa på vilka grunder som prioriteringar av åtgärder görs.

SKR ser generellt ett behov av en förbättrad dialog mellan Trafikverket och länsplaneupprättarna under arbetet med nationell plan. Länsplanerna och nationell plan kompletterar varandra och det är av stor vikt att arbetet sker transparent och i samverkan. Exempelvis bjöds inte länsplaneupprättarna in till diskussion om utformningen av de potter som Trafikverket uppdrogs utforma som stöd till länsplaneupprättarna. SKR är övertygad om att Trafikverket skulle ha stor nytta av regionernas kompetens.

### **Planen baseras på osäkerheter**

Trafikverket ger förslag på finansieringslösningar som förutsätter författningsförändringar. SKR menar att det blir problematiskt att ta beslut om en plan där genomförbarheten och finansieringen ska avgöras i ett senare skede. Dock anser SKR att det är intressant att undersöka alternativa finansieringsformer såsom lånefinansiering för större infrastruktursatsningar.

Likaså är det märkligt att förslaget till nationell plan baseras på antaganden om beslut som inte fattats ännu, exempelvis höjd bränsleskatt, något som Trafikverket inte heller har rådighet över. I inriktningsplaneringen kan detta vara en rimlig utgångspunkt men om planförslaget baseras på beslut som inte fattats, riskerar planens beskrivna effekter bli missvisande.

### **Gränsöverskridande transporter**

Den nationella transportplanen behöver tydligare beakta gränsöverskridande infrastrukturbehoven. SKR anser att det är viktigt att Sverige kraftsamlar för att färdigställa TEN-T-nätet enligt målsättningarna om ett utbyggt stomnät till 2030, ett utvidgat stomnät till 2040 och ett utbyggt övergripande nät till 2050. Detta innebär bland annat att flaskhalsar inom infrastrukturen skyndsamt behöver åtgärdas och den svenska regeringen behöver ta sitt ansvar för att bidra till genomförandet av TEN-T nationellt. I det förslag till nationell transportplan som nu presenteras saknas förutsättningar att nå de utpekade målen vilket SKR anser vara beklagligt.

### **En mer ändamålsenlig planering efterfrågas**

Infrastrukturplanering har starka kopplingar till annan samhällsutveckling och måste kunna vara både flexibel, när det sker snabb samhällsutveckling som ställer nya krav på infrastruktursatsningar som exempelvis i samband med företagsetableringar, och långsiktigt stabil som grund för annan planering, exempelvis i kopplingen till bebyggelseutveckling och som förutsättning för trafikeringsupplägg. Med skenande kostnader och trög framdrift uppstår proppar i systemet och planeringen kan inte



fungera som den ska. SKR menar att Trafikverket har ett stort arbete framför sig med att få ordning på kostnader och effektiviteten i planeringen, och är gärna med och diskuterar hur framtidens planering kan se ut.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knape

Ordförande