

2021-01-21

Dnr: TSN 2020-173

i.remissvar@regeringskansliet.se

Ert Dnr: I2020/02739

Kopia: i.nationellplan@regeringskansliet.se

Remissvar avseende inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen 2022–2033 respektive 2022–2037

Region Östergötland har beretts möjlighet att lämna synpunkter över rubricerat uppdrag. Region Östergötland är en del av samarbetet En Bättre Sits och ställer sig bakom yttrande från En Bättre Sits genom Mälardalsrådet. Utöver det vill Region Östergötland också framföra följande synpunkter. I beredningen av yttrandet har samråd skett med kommunerna i Östergötland.

Östergötland utgör Sveriges fjärde största befolkningskoncentration. Idag bor drygt 465 000 invånare i länet med en ökning på 36 000 sedan 2010. Östergötland är en del av den funktionella geografin i östra Mellansverige där Stockholm är navet och genom länet passerar infrastruktur utpekad i EU:s stomstråk för både järnväg och väg med södra stambanan, godsstråket genom Bergslagen och E4. Därtill i det övergripande TEN-T-nätet finns Norrköpings hamn och E22. I grunden är Östergötland en högteknologisk industriregion, med en mångfald av stora och små bolag i olika branscher, det goda transportlogistiska läget ger nära förhållande mellan dessa branscher och möjligheter till en utveckling för hållbara godstransporter. Detta ger Östergötland ett strategiskt viktigt läge och en viktig roll i den nationella transportinfrastrukturen och ett bra läge för regionförstoring som del i östra Mellansverige. En möjlighet som väl utnyttjad stärker Sveriges konkurrenskraft.

Sammanfattning

Region Östergötland:

- förutsätter att redan beslutade åtgärder i gällande nationella plan 2018-2029 genomförs inom de aviserade tidsramarna;
- anser att Ostlänken inte bara är en del av de nya stambanorna, utan ett namnsatt objekt i nationell plan av stor betydelse för transportsystemet. En försening skulle få allvarliga konsekvenser.
- anser att regionernas utvecklingsuppdrag ger förutsättningar att planera för hållbar regional utveckling som bör tas tillvara, varför:
 - regionerna bör ges en tydligare roll i den nationella planeringen och
 - länsplanerna bör stärkas genom minskat antal potter i nationell plan och ökad medelstilleddning, vilket bidrar till tydligare målstyrning;

2021-01-21

Dnr: TSN 2020-173

- välkomnar att Trafikverket lyfter att styrmedel krävs för att nå de klimatpolitiska målen;
- framhåller samhällsplaneringens roll som ett kraftfullt verktyg för att nå bland annat de klimatpolitiska målen;
- anser att Trafikverket bör se över processen för hur samhällsekonomisk effektivitet beaktas i analyser;
- anser att gällande förordning bör justeras för att möjliggöra steg 1- och steg 2-åtgärder i länsplanerna;
- anser att ett långsiktigt sammanhållet beslut om nya stambanor bör fattas;
- delar Trafikverkets bedömning om behov av ökade resurser till vidmakthållande;

Ostlänken

Region Östergötland ser inte Ostlänken bara som en del av de nya stambanorna, utan som ett namnsatt objekt i Nationell plan för transportsystemet 2018–2029. Genom Mälardalsrådets En Bättre Sits-samarbete har länen i samarbetet enats om en gemensam inriktning för den storregionala kollektivtrafiken i Stockholm-Mälardalsregionen inför och efter Ostlänkens färdigställande. Färdigställandet av Ostlänken har flyttats fram från 2028 till 2035 under planperioden. En Bättre Sits förutsätter att Ostlänken genomförs som planerat. Skulle Ostlänken försenas ytterligare eller förändras i sin planerade geografiska dragning skulle det få allvarliga konsekvenser för transportsystemet. Ostlänken är en del av ett utvecklat transportsystem i Stockholm-Mälardalsregionen med syfte att främja regional, storregional och nationell utveckling och kollektiv- samt godstrafik. Det är av yttersta vikt att full finansiering nås inom nationell plan. Norrköping och Linköpings kommuner samarbetar med Trafikverket för att hålla tidplanen. Region Östergötland och kommunerna är beredda att fördjupa detta samarbete för att säkerställa att tidplanen kan hållas.

Ostlänken innebär ny spårkapacitet som kommer att avlasta de idag hårt belastade södra och västra stambanorna. Trafikverkets nyligen genomförda kapacitetsstudier Katrineholm-Boxholm-Nässjö för södra stambanan åskådliggör kapacitetsproblemen på södra stambanan.. I åtgärdsvalsstudien för Linköping Västra klargjordes att dagens kapacitetsbrist på södra stambanan innebär att en ny pendeltågstation inte är möjlig på befintlig bansträckning i västra Linköping förrän Ostlänken är på plats.

Den [Tågutvecklingsplan Östergötland 2040 – Målbild 2040 för Region Östergötlands engagemang i regional tågtrafik](#) (TSN §63/2020) antogs i juni 2020 av trafik- och samhällsplaneringsnämnden i Region Östergötland. Fokus i målbilden är Östgötapendeln och dess kommande behov av kapacitet, men även övriga trafiksystem som berör länet har beaktats. Av målbilden framgår att Ostlänkens anslutning till södra stambanan behöver ske väster om Vikingstad i väntan på nästa etapp mot Jönköping. De infrastrukturinvesteringar i stråk och

2021-01-21

Dnr: TSN 2020-173

noder som, utöver nya Linköping C och Norrköping C, som behövs till 2040 enligt målbilden är

- Utveckling av Södra stambanan
- Pendeltågsstation i västra Linköping (Malmslätt)
- Pendeltågsstation i Åby
- Ny stationslösning på Mjölby station (t.ex. plattform för regional tågtrafik)

Nya stambanor

Syftet med infrastrukturinvestering i nya stambanor är att möjliggöra en hållbar samhällsutveckling i form av långsiktigt hållbara transporter, bostadsutveckling och utveckling av näringsliv. Region Östergötland har under lång tid menat att frågan om nya stambanor måste lösas med ett långsiktigt ställningstagande. Region Östergötland förutsätter att Sverigeförhandlingen är grunden för ett sådant ställningstagande. Region Östergötland menar vidare att utbyggnadstakten för nya stambanor bör öka för att ge tillräckliga effekter avseende regionförstoring samt medge överflyttning mellan trafikslag och förverkliga de klimatvinster detta skulle resultera i. Det är angeläget att nya stambanor planeras på ett sådant sätt att de blir en effektiv och integrerad del av järnvägsnätet.

Godstransporter

Godsmängden förväntas fortsätta öka. Den absoluta merparten (ca 85 procent) av den tunga trafiken på E4 och godstrafiken på södra stambanan har varken start- eller målpunkt i Östergötland, utan är ren transittrafik. Detsamma gäller även för godsstråket genom Bergslagen. Transittrafiken påverkar utsläppen i Östergötland men även kapaciteten för persontrafik inom Östergötland. Region Östergötland välkomnar Sveriges strategi om att bli en världsutställning för innovativa transportlösningar och ser en potential i att elvägar kommer vara en viktig del i omställningen till ett fossilfritt transportsystem. E4 mellan Helsingborg och Stockholm bedöms av branschföreträdare vara den mest naturliga vägsträckan för att börja bygga ut en infrastruktur för laddning under körning. Generellt behöver hänsynsmålet beaktats fullt så att de nationella miljömålen kan nås.

Godsstråket genom Bergslagen är en viktig del i det nationella systemet för godstrafik. Dubbelspåret mellan Degerön och Hallsberg behöver fortsätta ha hög framdrift för att förbättra förutsättningarna för att kunna omfördela mer av godset mellan norra och södra Sverige från väg till järnväg. Även ombyggnaden av riksväg 50 norr om Motala (Nykyrka-Medevi-Brattebo) är en viktig del godssystemet. All godstrafik kommer inte gå på järnväg. Det är avgörande att utbyggnaden sker för att hantera den ökande godstrafiken samtidigt som en god trafiksäkerhet säkerställs.

Sjöfarten har en viktig roll för att hantera utvecklingen med ökande godstrafik. Här har Norrköpings hamn en viktig funktion. Kardonbanan och den nya godsbangården förbättrar möjligheten till järnvägsanslutning. Region

2021-01-21

Dnr: TSN 2020-173

Östergötland anser att det krävs fortsatt förbättrade väganslutningar till hamnen så att mycket av trafiken till och från hamnen kan flyttas ut från de mer centrala delarna av Norrköping och vara en första etappen på att förbättra kopplingen mellan E4 och E22. Detta skulle förbättra möjligheterna till stadsutveckling och gynna mer hållbara transportslag.

En tillförlitlig infrastruktur

Eftersatta drift- och underhållsåtgärder behöver genomföras då de är en förutsättning för att skapa en tillförlitlig och robust infrastruktur och för att få full effekt av de planerade nyinvesteringarna. Här behöver resurserna öka. Detta gäller i synnerhet järnvägen. Åtgärderna kan ha stor betydelse för både den långsiktiga planeringen av den regionala kollektivtrafiken och utformningen av länsplanerna. Underhållet av den så kallade getingmidjan (dubbelspåret in mot Stockholm C söderifrån) är ett bra exempel på hur viktigt vidmakthållande är för systemets funktion och robusthet. Region Östergötland delar därför Trafikverkets slutsats om vikten av tillräckliga medel till drift- och underhållsåtgärder.

Samtidigt innebär samhällsutvecklingen att redan överbelastade transportsystem kommer kräva standardhöjningar. I vissa avseende utmed längre sträckor och i andra mer punktvis i befolkningskoncentrationer då delar av systemet vare sig är dimensionerat för nuvarande befolkningsmängd eller framtida transportbehov. Ökade resurser till drift- och underhållsåtgärder kan inte tränga undan nödvändiga investeringar.

I Östergötland är en sådan åtgärd, den nya sträckningen i Söderköping, en viktig åtgärd för såväl framkomlighet på E22 som för bebyggelseutvecklingen i Söderköping. En ny sträckning har varit föremål för utredningar i snart 30 år med hänsyn till barriäreffekten av E22:an rakt genom Söderköping och de fördröjningar som sex trafikljus, samt vid säsong, broöppningar innebär. E22 är tillsammans med E4 den naturliga transportleden mot Stockholm för denna del av Sverige. Avsaknad av riktade åtgärder för ökad framkomlighet för kollektivtrafiken på befintlig E22 hämmar även överflyttningar från biltrafik till kollektivtrafik.

Region Östergötland anser dock att det är av stor vikt att genomförandeplaner av underhållsåtgärder tas fram i en öppen dialog med regionerna. Andra åtgärder som bör säkerställas är en avvägd framdrift av utbyggnaden av ERTMS (det nya EU-gemensamma signalsystemet för järnväg). Även detta behöver göras i dialog med regionerna för att undvika plötsliga kostnader för trafikoperatörer som i förlängning ger negativa överflyttningseffekter där fler pendlare väljer bilen och gods går på lastbil av fördyrande skäl.

Stärk regionernas roll i den nationella och regionala transportinfrastrukturplaneringen

Planeringen av transportinfrastruktur måste samordnas med regional och kommunal planering. Något regeringen betonar i den nationella strategin för

2021-01-21

Dnr: TSN 2020-173

hållbar regional utveckling. Av Trafikverkets instruktion framgår att myndigheten ska anlägga ett samhällsbyggarperspektiv. Region Östergötland anser inte att Trafikverket ges förutsättningar att leva upp till kravet om att anlägga ett samhällsbyggarperspektiv. Detta kräver fördjupad samverkan med regioner, kommuner och andra sektorsmyndigheter. Trafikverkets slutsats att investeringar i alternativ som gång och cykel samt kollektivtrafik bara i blygsam uträkning kan bidra till minskade klimatutsläpp är ett tydligt exempel på det behovet. Region Östergötland anser att en effektiv och sammanhållen samhällsplanering kan göra skillnad (se vidare kommentarer under rubriken *Satsningar ska minska transporternas klimatpåverkan*).

Till skillnad från Trafikverket har regionerna ett brett utvecklingsuppdrag till vilket lagts uppdraget som länsplaneupprättare. Lagstiftaren har här velat koppla planeringen av transportinfrastrukturinvesteringar till det bredare utvecklingsuppdraget och uppdraget som kollektivtrafikmyndighet. Detta ger regionerna bra förutsättningar att i samverkan med kommunerna bidra till en sammanhållen samhällsplanering, vilket kompletterar de nationella perspektiven från statliga myndigheter. Region Östergötland anser att detta stärker transportinfrastrukturplaneringen i Sverige. Det ger förutsättningar för en helhetssyn som en sektorsmyndighet har svårare att leva upp till. Inom ramen för det regionala utvecklingsuppdraget kan en helhet i planeringen uppnås där aspekter som t.ex. bostadsförsörjning, näringsliv och tillgången till service vägs in i transportinfrastrukturplaneringen. Region Östergötland anser därför att Trafikverket tydligare ska få i uppdrag att samverka med regionerna i alla skeden av den nationella infrastrukturplaneringen. Processen behöver formaliseras. På samma sätt bör andra sektorsmyndigheters delaktighet stärkas. Det gäller t.ex. Tillväxtverket och Boverket som i det aktuella uppdraget inte pekats ut som obligatoriska myndigheter för samråd.

Av samma skäl bör arbetet med länsplanerna stärkas. Här är stadsmiljöavtalen och andra möjliga pottar, som t.ex. den pott för att främja mittseparering av regionala vägar innevarande period, två exempel som bör tas bort och föras över till länsplanernas budget i linje med ovanstående resonemang. Detta i syfte att stärka en sammanhållen samhällsplanering genom att en större andel av medlen samordnas med det regionala utvecklingsarbetet. På samma sätt måste fördelningen av medel mellan till regional respektive nationell transportinfrastrukturplanering ses över. Under de två senaste planeringsomgångarna har anslagen till länsplanerna varit mer eller mindre oförändrade samtidigt som anslagen till nationell plan ökat kraftigt.

I länsplanerna kan också hela den relevanta geografins behov vägas av, dvs. ett geografiskt helhetsperspektiv kan anläggas. Trafikverket har med sina arbetssätt svårare att åstadkomma detta givet den ofta prognosbaserade planering som traditionellt används. Region Östergötland välkomnar därför den ambition om en succesiv övergång till en ökad målstyrning i planeringen som Trafikverket pekar på. Samtidigt ställer vi oss, i linje med ovanstående, tveksamma till om

2021-01-21

Dnr: TSN 2020-173

Trafikverket har förutsättningar att ta det ansvaret i samhällsbyggnadsprocesserna. En ökad samverkan med den regionala nivån skulle så väl underlätta som förbättra detta arbete.

Satsningar ska minska transporterens klimatpåverkan

Region Östergötland saknar samhällsplaneringens betydelse för att minska klimatpåverkan från transporter i inriktningsunderlaget. Trafikverkets analys återspeglar inte tidigare ställningstaganden och återspeglar inte lagstiftarens vilja och intentioner. I arbetet med de nationella miljömålen (se sverigesmiljomal.se) så har regeringen t.ex. beslutat om etappmålet:

”Andelen persontransporter med kollektivtrafik, cykel och gång i Sverige ska vara minst 25 procent år 2025, uttryckt i personkilometer, i riktning mot att på sikt fördubbla andelen för gång-, cykel- och kollektivtrafik.”

För att nå det pekas det bland annat på att en viktig åtgärd är:

”Transportsystem behöver planeras för att underlätta gång, cykling och kollektiva resor, samt så att dessa färd sätt prioriteras i gaturummet framför privat bil.”

Vidare för förtydligas ansvaret för åtgärderna:

”Statliga, kommunala och enskilda väghållare har ansvar för väg- och gatuuryrme och hur det disponeras av olika trafikslag. Samtliga aktörer på respektive nivå måste verka för att de trafikslag som är mer energi- och yteffektiva (gång, cykeltrafik, busstrafik, spårtrafik i större städer osv) prioriteras framför privat bil osv, och för att de mer energi- och yteffektiva trafikslagen ges företräde i gena sträckningar på väl utvecklade och underhållna infrastrukturer.”

Här lyfts planeringen fram som ett kraftfullt verktyg för att nå våra miljömål. Vidare så har flera myndigheter, inklusive Trafikverket, betonat detta perspektiv i den strategiska planen för omställning av transportsektorn till fossilfrihet (ER 2017:07):

”Omställningen av transportsystemet behöver stå på tre ben: med de mest kostnadseffektiva åtgärderna för samhället ska vi uppnå ett mer transporteffektivt samhälle, energieffektiva och fossilfria fordon och farkoster samt högre andel förnybara drivmedel. Det kommer inte att vara tillräckligt att endast arbeta med ett eller två av dessa områden.”

Här lyfts behovet av att planera för ett transporteffektivt samhälle fram på ett sätt som inte återspeglas i inriktningsunderlaget. Sammantaget understryker det

2021-01-21

Dnr: TSN 2020-173

ytterligare att Trafikverket inte getts förutsättningar anlägga ett samhällsbyggarperspektiv. Region Östergötland anser att en utbyggd samverkan med regionerna skulle förbättra dessa förutsättningar.

Trafikverket har dock i inriktningsunderlaget tydliggjort behovet av styrmedel för att uppnå önskad samhällsutveckling med minskade utsläpp och minskad klimatpåverkan och att klimatmålen kan nås med omfattande elektrifiering, ökad andel biodrivmedel och högre bränslepriser. Region Östergötland välkomnar detta. Region Östergötland delar vidare Trafikverkets analys om att en strategi för hållbar biodrivmedelsproduktion behöver tas fram. Östergötland har många framgångsrika företag i biodrivmedelssektorn, en stark jordbrukssektor och många företag, kommuner och organisationer med ambitiösa klimatmål som med rätt styrmedel ytterligare kan bidra till en hållbar biodrivmedelsproduktion.

Strukturella problem med Trafikverkets tolkning av sina uppdrag

När det gäller Trafikverkets prognoser och samhällsekonomiska analyser anser Region Östergötland att det finns strukturella problem med hur myndigheten värderar olika typer av trafik utifrån målet om samhällsekonomisk effektivitet, och på vilka underlag dessa beslut fattas. Här är tilldelningen av tågslägen ett bra exempel. Trafikverkets modeller premierar långväga tågtrafik, trots att en stor del av persontransporterna med tåg sker regionalt eller storregionalt, där också potentialen till fortsatt överflyttning av transporter från bil är störst. Region Östergötland anser att det med stor sannolikhet kommer visa sig att Trafikverkets prognoser för de starka regionala tågssystemen också denna gång i realiteten visar sig kraftigt underskattade. På grund av dessa modeller och i och med allt mer trängsel på spåren har regionala tågen fått stå tillbaka för fjärrtågen. Det har de senaste åren inneburit att Östgötapendeln tvingats byta tider, till glesare och ojämnare avgångar, vilket försämrar konkurrenskraften mot bilen. Region Östergötland ser mot den bakgrunden ett behov av ett steg 1-uppdrag enligt fyrstegsprincipen till Trafikverket, som innebär en översyn av kapacitetstilldelningsmodellerna och konstruktionsregler. Arbetet bör ske i nära samverkan med regionerna.

Vidare behöver genomförandet enligt fyrstegsprincipens steg 1 och 2 växlas upp med nya arbetssätt och finansieringsmöjligheter. För att bättre kunna arbeta mot ett hållbart transportsystem borde det vara möjligt att finansiera steg 1 och 2-åtgärder inom ramen för länsplanerna. Nödvändiga justeringar i relevant förordning bör göras snarast. Inom detta område borde också Trafikverket få ett tydligt uppdrag att arbeta i ett bredare perspektiv med fyrstegsprincipens båda första steg och att medel för detta avsätts i den nationella planen.

Planperiod

Avseende planperioden delar Region Östergötland Trafikverkets syn och förordar en bibehållen period om 12 år. Förändrade förutsättningar och samhällsutveckling innebär svårigheter att planera för en längre tidsperiod.

Fördyringar i de regionala investeringsprojekten

2021-01-21

Dnr: TSN 2020-173

Kraftiga fördyringar av länsplanprojekt är ett återkommande problem, detta gäller i synnerhet mycket önskvärda mindre åtgärder. För Östergötland har detta framför allt drabbat gång- och cykelvägprojekt med oacceptabla kostnadsökningar. Det finns flera skäl exempelvis marknadsläget men ett annat påtagligt skäl är administrationskostnader. Administrationen är en del som Trafikverket till stor del styr över och med möjlighet till annat förfarande och Region Östergötland ser därmed positivt på det GD-uppdrag för tid- och kostnadskontroll som startats med avseende på denna problematik.

Utöver översynen av administrationen i projekten ser Region Östergötland även ett behov av att utveckla differentierade standarder för cykelvägar och att Trafikverkets tradition av innovation inom kostnadseffektiva åtgärder för trafiksäkerhet för biltrafiken i högre grad även skulle omfatta gång- och cykeltrafiken.

Allt för omfattande kostnadsökningar kan även ses som ett demokratiskt problem då en annan prioritering mellan projekt kunnat vara aktuell vid mer säker information kring kostnader. Detta gäller såväl större som mindre projekt.

Julie Tran
Trafik- och samhällsplanerings-
nämndens ordförande

Richard Widén
Regionutvecklingsdirektör