

Analys av investeringsplanerna utifrån ett trafikslagsövergripande synsätt

Sammanfattning och slutsatser

SIKA har fått i uppdrag av regeringen att analysera Banverkets, Vägverkets och länens förslag till långsiktiga investeringsplaner utifrån ett trafikslagsövergripande synsätt. Analysen ska avse hur förbättrings- och utvecklingsbehov inom andra trafikslag beaktats vid förslag till väg- respektive spår- och järnvägsutbyggnader i planeringsunderlaget och i de aktuella planerna.

Begreppet trafikslagsövergripande synsätt kan ges olika innebörd beroende på vilken utgångspunkt som väljs. Förutsättningarna att tillämpa ett trafikslagsövergripande synsätt skiftar också med planeringsuppgiften och den planeringsnivå som är aktuell. För SIKA innebär dock ett trafikslagsövergripande perspektiv i princip att planeringen sker helt förutsättningslöst med avseende på vilken typ av trafiklösningar som väljs för att tillgodose de mål som ska uppnås och att planeringen utgår ifrån en helhetssyn på transportsystemet. Planeringsansatsen i trafikverkens och länens långsiktiga investeringsplaner är så övergripande att det finns skäl och möjligheter att tillämpa ett trafikslagsövergripande perspektiv inom relativt vida ramar. Det betyder att graden av trafikslagsövergripande synsätt bör kunna avläsas längs många olika dimensioner i plandokument och planeringsunderlag.

Vi har dock tolkat vårt uppdrag så att det primärt avser en avgränsad del av vad som skulle kunna innefattas i begreppet trafikslagsövergripande synsätt. Vi har därför fokuserat våra analyser på hur Banverket, Vägverket och länen har behandlat verksamhetsförutsättningar och utvecklingsbehov inom andra trafikslag i sina plandokument och planeringsunderlag samt i vilken utsträckning planeringsprocessen har lagts upp så att beskrivningar och önskemål från andra trafikslag kan fångas upp i den egna planeringen.

De olika *planerna* är inte helt jämförbara när det gäller förutsättningarna att behandla förbättrings- och utvecklingsbehov inom andra trafikslag. Planeringsuppgiften för länen är mer begränsad till skalan men samtidigt mer helhetlig i förhål-

lande till transportsystemet jämfört med vad som är fallet med de nationella planerna. Detta medför att de trafikslagsöverskridande frågorna kan komma in på ett mera naturligt och konkret sätt i länsplanerna. Det finns också en viss skillnad i detta avseende mellan väghållningsplanen och banhållningsplanen. Vägnetet är avsevärt mer vittomfattande än järnvägsnätet och har därigenom också en mycket mera grundläggande betydelse för det samlade transportsystemet. Detta medför att anspråken på väghållningsplanen i vissa avseenden blir mer sammansatta samtidigt som järnvägsnätets förhållandevis begränsade utbredning medför att kopplingarna till transportsystemet i stort av naturliga skäl blir en mer central fråga för banhållningen.

Spåren av trafikslagsövergripande synsätt i remissversionen av *Vägverkets övergripande plandokument* är få och ganska vaga. Det framgår inte alls av planen om och hur förbättrings- och utvecklingsbehov inom andra trafikslag beaktats vid förslag till vägutbyggnader. Det inslag i planen som har starkast koppling till andra trafikslags förutsättningar är anpassning av kollektivtrafikens hållplatser och bytespunkter till funktionshinderbehov. Det går dock inte att utläsa av planen i vilken utsträckning dessa åtgärder förbättrar bytesmöjligheterna mellan olika trafikslag. Sammantaget bedömer SIKA att det trafikslagsövergripande perspektivet är anmärkningsvärt svagt utvecklat i Vägverkets plan.

Banhållningsplanen präglas däremot av ett trafikslagsövergripande synsätt i den meningen att järnvägens koppling till trafiksystemet i stort belyses i olika avseenden. Bland annat behandlas järnvägssystemets anslutningar till hamnar och flygplatser ganska ingående. Det verkar också som Banverket har utgått ifrån det särskilda planeringsunderlag som Sjöfartsverket och Luftfartsverket tagit fram på regeringens uppdrag. Sammantaget bedömer SIKA att ett trafikslagsövergripande synsätt – i den meningen att förbättrings- och utvecklingsbehov inom andra trafikslag beaktats vid förslag till spår- och järnvägsutbyggnader – är väl tillgodosett i banhållningsplanen.

Planerna för regional transportinfrastruktur varierar naturligtvis en hel del till innehåll och uppläggning. Delvis är en sådan variation önskvärd som ett uttryck för en anpassning till varje regions speciella förutsättningar och utvecklingsambitioner. Delvis beror skillnaderna också på ambitionsnivån i planeringen och utformningen av plandokumenten skiftar mellan olika län. Allmänt kan dock sägas att samtliga länsplaner innehåller trafikslagsövergripande överväganden även om omfattningen naturligtvis skiftar beroende på bl.a. regionala förutsättningar.

De övergripande plandokumenten utgör en kondenserad sammanfattning av en stor mängd planeringsunderlag. Långtgående trafikslagsövergripande hänsyn kan ha tagits utan att detta nödvändigtvis behöver framgå tydligt i de remitterade plandokumenten. För att kunna dra säkra slutsatser om i hur hög grad planeringen utmärks av ett trafikslagsövergripande synsätt kan det därför fordras en analys också av det *planeringsunderlag* som lett fram till de slutliga plandokumenten.

De författningsreglerade formerna för planeringen och Luftfartsverkets och Sjöfartsverkets särskilda redovisningar har medfört att planeringsmyndigheterna på

ett tidigt stadium i planeringsprocessen bör ha varit väl försörjda med grundläggande uppgifter om utvecklingsförutsättningarna inom alla trafikslag.

SIKA:s intryck är att det planeringsunderlag som använts för *den nationella väghållningsplanen* är omfattande och av förhållandevis hög kvalitet. En del av detta underlagsmaterial fanns också tillgängligt tidigt i planeringsprocessen och tillgången till underlagsmaterial har successivt ökat bl.a. genom publicering på Vägverkets hemsida. SIKA kan också konstatera att det trafikslagsövergripande perspektiv, som till stora delar saknas i själva väghållningsplanen, blir något mer framträdande i de planeringsunderlag som Vägverket använt. Det framgår emellertid av Vägverkets egna analyser att det finns åtskilligt att göra för att förbättra behandlingen bl.a. av de trafikslagsövergripande frågorna. Den allra största bristen är dock enligt vår mening att det är omöjligt för en utomstående bedömare att avgöra hur planeringsunderlaget har använts vid utformningen av det slutliga planförslaget.

För SIKA framstår planeringsunderlaget till *banhållningsplanen* som oöverskådligt och förhållandevis svårtillgängligt. Vi har inte funnit något enkelt sätt att få överblick över och tillgång till det underlag som använts. De begränsade delar av planeringsunderlaget som vi studerat närmare anser vi vara svårtolkade samtidigt som underlaget i många fall är ofullständigt och bristfälligt.

Länsplanerna har fördelar när det gäller att få tillgång till och tolka planeringsunderlaget. Mycket av underlaget redovisas i själva plandokumentet eller i bilagor som är lätta att relatera till planen. För en utomstående bedömare är länsplanerna också i allmänhet enklare att följa och förstå än de nationella planerna, eftersom länen i högre grad än Vägverket och Banverket beskrivit och motiverat de åtgärder som ingår i planerna.

SIKA bedömer att *planeringsprocessen* har genomförts med en bred och omfattande förankring. Företrädare för olika trafikslag bör därmed haft mycket goda möjlighet att göra sina synpunkter kända för planeringsmyndigheterna.

Eftersom det finns starka kopplingar mellan länsplanerna och de nationella planerna är givetvis en samordning mellan de regionala och nationella planerna särskilt angelägen. Samordningen mellan länsplanerna och den nationella väghållningsplanen förefaller i allmänhet ha fungerat tillfredsställande. I många fall uppger länen också att samverkan med Banverket och dess regioner fungerat bra. Men det förekommer också missnöje med att Banverkets planeringsprocess har varit sluten, vilket gjort det svårt att ha synpunkter under planeringsprocessen och skapat en viss oklarhet om planeringsförutsättningarna på länsnivå.

SIKA har svårt att avgöra i vilken utsträckning det har skett en samordning mellan Vägverket och Banverket för att beakta de samband och kopplingar som finns mellan den nationella väghållningsplanen och banhållningsplanen. Vare sig de övergripande plandokumentet eller de olika delar av planeringsunderlaget som vi tagit del av visar dock några påtagliga spår av en sådan samordning.

Vårt sätt att avgränsa analysen utelämnar många aspekter på det trafikslagsövergripande perspektivet som kan vara väl så viktiga för planeringsutfallet och för en bedömning av om planeringen kan förväntas svara upp mot övergripande transportpolitiska mål och principer. Centrala frågor i detta sammanhang kan t.ex. vara om gemensamma planeringsförutsättningar läggs till grund för olika åtgärder och trafiklösningar och i vilken utsträckning deras förmåga att bidra till planeringsmålen värderas med samma metoder och måttstockar. En fullständig helhetssyn på transportsystemet förutsätter också att den interaktion som finns mellan olika delar av transportsystemet beaktas oavsett t.ex. inom vilket trafikslag, vilket planeringssystem eller vilken del av långsiktplaneringen olika åtgärder hör hemma.

SIKA anser att det kan ifrågasättas om den långsiktiga infrastrukturplaneringen verkligen utmärks av ett trafikslagsövergripande förhållningssätt i vidare mening. I många viktiga avseenden förefaller det trafikslagsövergripande synsättet främst gälla planernas utanverk medan det är mera tveksamt om planeringen i någon djupare mening präglas av ett sådant synsätt. Det emellertid inte är någon enkel sak att åstadkomma en planering som utgår ifrån en helhetssyn på transportsystemet. Det är en mycket stor mängd förhållanden och samband som ska beaktas i infrastrukturplaneringen och enbart att åstadkomma en god intern samordning inom planeringsmyndigheterna kan säkert vara en betydande utmaning i många fall. Trots de brister som finns har SIKA också uppfattningen att det svenska planeringssystemet är ovanligt väl utvecklat vid en internationell jämförelse och att detta inte minst gäller behandlingen av trafikslagsövergripande frågor.

Avgränsning och uppläggning av analysen

Uppdraget

Regleringsbrevet för Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) för år 2003 innehåller följande uppdrag: ”SIKA skall analysera Banverkets, Vägverkets och länens förslag till långsiktiga investeringsplaner utifrån ett trafikslagsövergripande synsätt. Analysen skall avse hur förbättrings- och utvecklingsbehov inom andra trafikslag beaktats vid förslag till väg- respektive spår- och järnvägsutbyggnader i planeringsunderlaget och i de aktuella planerna. Uppdraget skall redovisas senast den 4 augusti 2003.”

I det följande diskuterar vi innebörden i begreppet trafikslagsövergripande synsätt, vilka avgränsningar som kan göras med utgångspunkt i hur uppdraget är formulerat. Vidare redovisar vi kort hur arbetet för att fullgöra uppdraget lagts upp och genomförts.

Vad menas med ett trafikslagsövergripande synsätt?

Trafikslagsövergripande synsätt är inte något helt entydigt begrepp. Det kan ges olika innebörd beroende på vilken utgångspunkt som väljs. Vilka krav som kan ställas för att man ska kunna säga att ett trafikslagsövergripande synsätt har kommit till uttryck i en plan eller planeringsprocess skiftar naturligtvis också med planeringsuppgiften och den planeringsnivå som är aktuell.

För SIKA innebär ett trafikslagsövergripande perspektiv i princip att planeringen sker helt förutsättningslöst med avseende på vilken typ av trafiklösningar som väljs för att tillgodose de mål som ska uppnås med planen och att planeringen utgår ifrån en helhetssyn på transportsystemet. I praktiken kan det dock vara svårt – och inte alltid heller särskilt ändamålsenligt – att upprätthålla ett så förutsättningslöst förhållningssätt genom alla steg i en planeringsprocess. I allmänhet bör nog kraven på ett genuint trafikslagsövergripande synsätt ställas högst i tidiga och mer övergripande planeringssteg medan de trafikslagsövergripande hänsynen delvis måste få en annan och mera avgränsad karaktär i senare och mer detaljerade planeringsskeden. En förutsättning för att begreppet trafikslagsövergripande synsätt ska kunna ges en sådan skiftande innebörd är naturligtvis att det finns en tydlig koppling mellan olika planeringsfaser så att de grundläggande utgångspunkterna för planeringen inte ändras mitt i planeringsprocessen.

Långsiktsplanerna måste uppfylla många krav för att vara trafikslagsövergripande

Trafikverkens och länens långsiktiga investeringsplaner representerar ett förhållandevis tidigt och övergripande steg i planeringsprocessen, även om planeringsförutsättningarna är mer preciserade än i inriktningsplaneringsfasen. Medan inriktningsplaneringen i princip kan utformas helt förutsättningslöst med avseende

bl.a. på val av trafiklösningar och åtgärdstyper styrs de långsiktiga investeringsplanerna av riksdagens inriktningsbeslut och de planeringsdirektiv som regeringen lämnar på grundval av detta inriktningsbeslut. Inriktningsbeslutet och planeringsdirektiven ger mer eller mindre snäva ramar för planeringen och kan därmed också påverka möjligheterna att tillämpa ett helt igenom trafikslagsövergripande synsätt. Skillnader i planeringsnivå, typ av åtgärder som planen omfattar och planens totala ekonomiska ram skapar naturligtvis också olika förutsättningar mellan trafikverken inbördes och trafikverken och länen när det gäller hur ett trafikslagsövergripande perspektiv kan komma till uttryck.

Även om man tar dessa förhållanden i beaktande är dock planeringsansatsen i trafikverkens och länens långsiktiga investeringsplaner så pass övergripande att det finns skäl och möjligheter att tillämpa ett trafikslagsövergripande perspektiv inom relativt vida ramar. Det betyder samtidigt att detta trafikslagsövergripande synsätt bör komma till uttryck på många olika sätt. Viktiga aspekter kan t.ex. vara att gemensamma planeringsförutsättningar läggs till grund för olika åtgärder och trafiklösningar och att deras förmåga att bidra till planeringsmålen värderas efter samma måttstockar. En fullständig helhetssyn på transportsystemet förutsätter också att den interaktion som finns mellan olika delar av transportsystemet beaktas oavsett t.ex. inom vilket trafikslag, vilket planeringssystem eller vilken del av långsiktplaneringen olika åtgärder hör hemma. Ett genuint trafikslagsövergripande perspektiv får därmed konsekvenser för uppläggningsen av hela planeringsprocessen samtidigt som graden av trafikslagsövergripande synsätt bör kunna avläsas längs många olika dimensioner i plandokument och planeringsunderlag.

Vårt uppdrag gäller bara vissa aspekter

Vår principiella syn på vad ett trafikslagsövergripande förhållningssätt i planeringen egentligen innebär, betyder att SIKAs uppdrag att analysera Banverkets, Vägverkets och länens förslag till långsiktiga investeringsplaner utifrån ett trafikslagsövergripande synsätt skulle kunna göras mycket omfattande och ambitiöst. Vi har dock tolkat regeringens uppdrag så att det primärt avser en avgränsad del av vad som skulle kunna innefattas i begreppet trafikslagsövergripande synsätt. Som vi uppfattat det kommer denna avgränsning till uttryck i följande precisering som ges i uppdragsbeskrivningen: *”Analysen skall avse hur förbättrings- och utvecklingsbehov inom andra trafikslag beaktats vid förslag till väg- respektive spår- och järnvägsutbyggnader i planeringsunderlaget och i de aktuella planerna.”*

Preciseringen innebär dels en avgränsning till vissa åtgärdstyper (väg- resp. spår- och järnvägsutbyggnader), dels en avgränsning till en viss aspekt på trafikslagsövergripande hänsyn (hur förbättrings- och utvecklingsbehov inom andra trafikslag beaktats). Vi har tolkat denna formulering så att uppdraget primärt gäller att analysera i vilken utsträckning trafikverken och länen i sin planering beaktat de främst fysiska kopplingar som finns eller som kan behöva utvecklas mellan olika delar av trafikinfrastrukturen. Man skulle kanske kunna säga att vår analys därmed mera kommit att inriktas på om planeringsmyndigheterna haft ett trafik-

slagsöverskridande synsätt än ett i egentlig mening *trafikslagsövergripande* perspektiv.

Uppläggning och redovisning av analyserna

I enlighet med den tolkning vi gjort av uppdraget har vi fokuserat våra analyser på hur Banverket, Vägverket och länen har behandlat verksamhetsförutsättningar och utvecklingsbehov inom andra trafikslag i respektive planeringsmyndighets plandokument och planeringsunderlag samt i vilken utsträckning planeringsprocessen lagts upp så att beskrivningar och önskemål från andra trafikslag har kunnat fångas upp i den egna planeringen.

Våra analyser baserar sig på en genomgång av remissversionen av respektive planeringsmyndighets övergripande plandokument med tillhörande bilagor och underlagsrapporter. Vi har också så långt möjligt granskat det planeringsunderlag som vi kunnat få tillgång till. Den stora mängden av planeringsunderlag i kombination med att delar av underlagsmaterialet har varit svårtillgängligt har dock medfört att vi i vissa fall fått nöja oss med stickprovskontroller eller fördjupade analyser på urvalsbasis. SIKA har också kontinuerligt följt trafikverkens och lärens planeringsarbete via olika referens- och arbetsgrupper och erfarenheterna från detta arbete ligger till grund för vissa slutsatser framför allt om själva planeringsprocessen. Utöver det material som tagits fram av planeringsmyndigheterna har riksdagens inriktningsbeslut och regeringens direktiv för planeringsarbetet, liksom skrivelser, PM och remissyttranden från olika myndigheter och organisationer, utgjort viktiga källor i arbetet.

Våra iakttagelser om hur olika trafikslagsövergripande aspekter behandlats redovisas för de olika planerna (banhållningsplan, nationell väghållningsplan samt länsplaner för regional transportinfrastruktur) uppdelat på innehållet i de övergripande plandokumenten (behandlas från sidan 13 och framåt), innehållet i de planeringsunderlag vi haft tillgång till (sidan 20 och framåt) samt i uppläggningsprocessen (från sidan 27).

Som redan nämnts har vi tolkat regeringsuppdraget så att det endast omfattar en ganska avgränsad och relativt planeringsteknisk aspekt på hur det trafikslagsövergripande perspektivet har tillgodosett i de långsiktiga investeringsplanerna. Det innebär att analysen utelämnar många aspekter på det trafikslagsövergripande perspektivet som vi anser kan vara väl så viktiga för planeringsutfallet och för en bedömning av om planeringen kan förväntas svara upp mot övergripande transportpolitiska mål och principer. Avslutningsvis för vi därför även en mer allmän diskussion kring den vidare innebörden av begreppet trafikslagsövergripande synsätt och hur vi bedömer att det har kommit till uttryck i planeringen. Denna redovisning har dock inte ambitionen att vara uttömmande utan syftar mera att sätta in den tidigare analysen i ett större perspektiv.

Uppdraget har drag av moment 22

SIKA:s uppdrag gäller Banverkets, Vägverkets och länens förslag till långsiktiga investeringsplaner. Eftersom inget annat sägs i regeringsuppdraget ligger det nära till hands att utgå ifrån att regeringen avsett planeringsmyndigheternas slutliga planförslag. Eftersom dessa planer ska lämnas till regeringen samtidigt som SIKA ska redovisa sitt uppdrag (dvs. den 4:e augusti 2003) saknas emellertid alla praktiska möjligheter för SIKA att basera analyserna på de slutliga planförslagen. För att undkomma denna ”moment 22-situation” är det remissversionen av planerna som analyserats.

Vi omnämner detta inte enbart som en kuriositet. Det remissförfarande som styrs av förordningarna om långsiktiga investeringsplaner (banhållningsplan, nationell väghållningsplan respektive länsplaner för regional transportinfrastruktur) måste nämligen anses vara ett av de instrument som inrättats just för att säkerställa att inga väsentliga aspekter på planeringen lämnas obeaktade. Och inte minst kan detta antas gälla trafikslagsövergripande hänsyn eftersom bl.a. trafikverken och företrädare för olika branschorganisationer ges möjlighet att i remissvaren påtala t.ex. brister i anpassningen till övriga trafikslag. SIKA har noterat att bl.a. Luftfartsverket och Sjöfartsverket har lämnat många, och ofta relativt detaljerade, synpunkter av denna art i sina remissvar till planeringsmyndigheterna. Därför måste man utgå ifrån att planeringsmyndigheterna har haft anledning att under behandlingen av remissvaren ytterligare pröva hur förbättrings- och utvecklingsbehov inom andra trafikslag kan beaktas i de slutliga förslagen till väg- respektive spår- och järnvägsutbyggnader.

Förhållandet att våra analyser avser remissversionen av planerna innebär naturligtvis att vissa av de iakttagelser som vi redovisar kanske inte har relevans för de slutliga planförslagen. Våra slutsatser om hur planmyndigheterna har tillämpat ett trafikslagsövergripande synsätt måste alltså omgärdas med vissa reservationer i detta avseende.

I detta sammanhang kan också nämnas att regeringen givit Banverket och Vägverket i uppdrag att i samråd med länen sammanställa de samlade effekterna av de nationella banhållnings- och väghållningsplanerna samt länsplanerna och relatera effekterna till de transportpolitiska målen. Denna sammanställning, som potentiellt borde kunna vara av stort värde för att bedöma planerna från ett trafikslagsövergripande perspektiv, ska dock redovisas först den 18 augusti 2003. Inte heller detta material är således tillgängligt för SIKA:s analys.

Några utgångspunkter

SIKA:s uppdrag gäller att analysera hur trafikslagsövergripande frågor beaktats i förslagen till långsiktiga investeringsplaner. Vi har tidigare redogjort för vår syn på vilka olika aspekter som kan innefattas i begreppet trafikslagsövergripande synsätt och kommit fram till slutsatsen att en trafikslagsövergripande ansats i vid mening är nödvändig för att den långsiktiga investeringsplaneringen ska kunna fylla sin uppgift på ett ändamålsenligt sätt. Att en helhetssyn på transportsystemet bör vara en självklar utgångspunkt för planeringen betyder emellertid inte att frågor som har en trafikslagsövergripande dimension ska bedömas utifrån några särskilda kriterier. Även sådana frågor måste enligt vår mening hanteras inom de ramar som gäller för planeringen i stort. I det följande beskriver vi därför kort utgångspunkterna för den långsiktiga investeringsplaneringen med särskild betoning på sådana ramar och riktlinjer som vi bedömer kan ha särskild betydelse för hanteringen av trafikslagsövergripande frågor.

Planeringen styrs av bestämda formkrav

Som tidigare berörts är infrastrukturplaneringen i Sverige i hög grad formaliserad. Det finns en relativt väl etablerad struktur av olika planeringsfaser alltifrån en översiktlig och ganska förutsättningslös inriktningsplanering till en noga lagreglerad fysisk detaljplanering. Trafikverkens och länens långsiktiga investeringsplaner utgör en länk i denna kedja och styrs som nämnts av särskilda förordningar som i övergripande termer reglerar vad planerna ska innehålla och hur planeringen ska genomföras.¹

Av särskild betydelse för behandlingen av trafikslagsövergripande frågor är de bestämmelser som finns om hur planeringsmyndigheterna i olika skeden av planeringen ska inhämta synpunkter från olika berörda organ samt att Vägverket, Banverket, Luftfartsverket och Sjöfartsverket är ålagda att bistå länsstyrelser, samverkansorgan och självstyrelseorgan vid upprättandet av länsplaner. Redan dessa bestämmelser borde utgöra en god grund för att förbättrings- och utvecklingsbehov inom samtliga trafikslag ska kunna beaktas i förslagen till väg- respektive spår- och järnvägsutbyggnader i de långsiktiga investeringsplanerna.

Det kan också nämnas att regelverket för länsplanerna för regional transportinfrastruktur ger särskilda förutsättningar för ett trafikslagsövergripande synsätt eftersom det ger utrymme för att lämna bidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar, byggande av kommunala flygplatser och kajanläggningar och vissa investeringar i fartyg. Dessutom har länen möjlighet att använda sin planeringsram för att prioritera åtgärder på stamvägnätet och järnvägsnätet som primärt hör till Vägverkets respektive Banverkets ansvarsområde.

¹ Förordning (1989:67) om plan för stomjärnvägar, förordning (1997:262) om nationell väghållningsplan samt förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur.

Riksdagens inriktningsbeslut ger ramar och prioriteringskriterier

I december 2001 fattade riksdagen beslut om inriktningen av den långsiktiga planeringen av transportinfrastrukturen.² I riksdagsbeslutet fastställs bl.a. den totala ekonomiska planeringsramen och dess fördelning på olika huvudområden. Eftersom dessa planeringsramar är fördelade på olika typer av väg- och järnvägsåtgärder innebär beslutet en viss inskränkning av planeringsmyndigheternas handlingsfrihet som även i någon mån kan tänkas påverka möjligheterna att tillämpa ett fullständigt transportslagsövergripande synsätt. Planeringsramarna är emellertid av en sådan storleksordning att de knappast lägger några hinder i vägen för att kunna beakta förbättrings- och utvecklingsbehov inom andra trafikslag i den utsträckning som detta är motiverat.

Av betydelse för behandlingen av de trafikslagsövergripande frågorna är också de prioriteringskriterier som riksdagen beslutade om. Riksdagsbeslutet innebär i denna del att ”vägledande för prioriteringen av åtgärder och fördelning av planeringsramen skall vara samhällsekonomisk lönsamhet för föreslagna åtgärder, där hänsyn också tas till hur mycket åtgärderna bidrar till uppfyllelsen av de transportpolitiska målen”. Vidare anges att för att uppnå de transportpolitiska målen skall vid prioriteringen av åtgärder de mest samhällsekonomiskt lönsamma åtgärderna väljas.

Dessa anvisningar för vad som ska vara styrande för valet av åtgärder är generella och måste därför också anses omfatta sådana åtgärder som är motiverade utifrån ett trafikslagsövergripande perspektiv. Det betyder att det inte kan vara något självändamål att ta trafikslagsövergripande hänsyn i planeringen utan att även sådana åtgärder måste prövas med hänsyn till om de är samhällsekonomiskt effektiva och i vilken utsträckning de bidrar till de transportpolitiska målen på ett kostnadseffektivt sätt. Ett annat sätt att uttrycka detta är att en åtgärd som kan medföra förbättringar och utveckling inom andra trafikslag inte bör hamna i någon särskild ”gräddfil” enbart av detta skäl. Även sådana åtgärder måste kunna hävda sig på egna meriter i en avvägning mot andra tänkbara åtgärder för att utveckla infrastrukturen och transportsystemet.

Regeringens planeringsdirektiv ger ytterligare utgångspunkter

Regeringens uppdrag till planeringsmyndigheterna att upprätta långsiktiga planer för transportinfrastrukturen m.m.³ bygger på riksdagens inriktningsbeslut och innehåller mer preciserade anvisningar om hur planeringen ska genomföras och redovisas. Planeringsdirektiven innehåller, förutom den ändamålsbestämning av ramar som lagts fast redan genom riksdagens inriktningsbeslut, ett relativt stort antal utpekade projekt som ska innefattas i planerna. Enligt Banverket och Vägverket innebär dessa utpekade projekt att en stor del av den ekonomiska planeringsramen för nyinvesteringar är uppbunden genom regeringens direktiv. Detta förhållande begränsar naturligtvis planeringsmyndigheternas möjligheter att göra

² Bet. 2001/02:TU2, rskr. 2001/02:126.

³ Regeringsbeslut 2002-03-14.

en förutsättningslös prövning av olika investeringsåtgärder med utgångspunkt bl.a. i ett trafikslagsövergripande synsätt.

Direktiven innehåller även olika krav på analyser. Direkt bärning på det transportslagsövergripande perspektivet har kravet på att landanslutningar till nationellt viktiga hamnar särskilt ska beaktas av planeringsmyndigheterna. Även önskemålet om att åtgärderna ska analyseras enligt den s.k. fyrstegsprincipen har en transportslagsövergripande dimension eftersom denna princip innebär att åtgärder som kan påverka transportbehovet och val av transportsätt ska analyseras i första rummet innan man går vidare in på åtgärder för att bättre utnyttja eller utveckla befintlig infrastruktur.

En viss koppling till ett transportslagsövergripande perspektiv har också direktiven att den nationella vägghållningsplanen ska innefatta ett program för Vägverkets sektorsarbete med åtgärder som påverkar efterfrågan på transporter i en riktning mot ett hållbart resande, varmed avses ett resande som är effektivare, mer miljöanpassat och säkrare än det individuella resandet med personbil.

Banverket och Vägverket ska som tidigare nämnts också i samråd med länen sammanställa de samlade effekterna av de nationella planerna och länsplanerna och relatera dessa effekter till de transportpolitiska målen. Denna redovisning görs visserligen på grundval av de färdiga planförslagen. Men uppdraget att göra en sådan samlad effektbeskrivning kan i bästa fall tänkas fungera som ett incitament att även i planeringsfasen utgå ifrån en helhetssyn på transportsystemet och söka de lösningar som ger den totalt sett effektivaste åtgärds kombinationen.

Luffartsverket och Sjöfartsverket har lämnat särskilda redovisningar

I samband med att planeringsmyndigheterna i mars 2002 fick uppdrag att upprätta långsiktiga investeringsplaner gavs också uppdrag till Luftfartsverket och Sjöfartsverket att till Vägverket, Banverket och länen redovisa bedömningar av utvecklingen inom luftfarts- respektive sjöfartssektorerna för perioden 2004-2015.

Luftfartsverket avrapporterade sitt uppdrag den 30 augusti 2002 genom en promemoria med rubriken *Planeringsunderlag för utvecklingen inom luftfartssektorn under perioden 2004-2015*.⁴ Promemorian innehåller bl.a. en beskrivning av flygets marknadssituation internationellt och i Sverige, en diskussion av flygplatssystemets utveckling fram till 2015, inklusive dess kopplingar till övriga transportsystem, en redovisning av Luftfartsverkets prognos för passagerare och flygplansrörelser i linje- och chartertrafik fram till 2015 samt bedömda investeringsbehov i flygplatsernas infrastruktur. I en bilaga till promemorian redovisas också länsvis Luftfartsverkets bedömning av brister i anslutande infrastruktur (vägar och järnvägar) och kollektivtrafikförsörjning för enskilda flygplatser.

Sjöfartsverket avrapporterade sitt uppdrag den 2 september 2002 genom en promemoria med rubriken *Sjöfartens och hamnarnas roll i transportsystemet*.⁵

⁴ LfV 2002-1580-153.

⁵ Sjöfartsverket 2002-09-02 (0403-02-01736)

Promemorian innehåller bl.a. en beskrivning av utvecklingen av sjötransporterna, planerade hamninvesteringar samt farledsplanering och farledsinvesteringar. Hamnarnas betydelse som omlastningspunkter i transportsystemet poängteras. I en särskild bilaga redovisas för s.k. TEN-A-hamnar och riksintressehamnar nyckeldata om trafikflöden samt den aktuella situationen när det gäller väg- och järnvägsanslutningar. Vidare redovisas länens bedömningar av upprustningsbehov och ansvarsförhållanden när det gäller anslutande infrastruktur.

SIKA:s bedömning är att Luftfartsverkets och Sjöfartsverkets redovisningar medfört att planeringsmyndigheterna på ett tidigt stadium i planeringsprocessen varit väl försörjda med grundläggande uppgifter om luftfarts- respektive sjöfartssystemets utvecklingsförutsättningar, den aktuella situationen när det gäller anslutningar till landtransportsystemen samt olika önskemål som finns om att förbättra dessa anslutningar.

De övergripande plandokumenterna

Med de övergripande plandokumenterna avser vi dels Vägverkets publikation 2003:03, *Den goda resan – Förslag till nationell plan för vägtransportssystemet 2004-2015*, dels Banverkets *Framtidsplan för järnvägen, del 1 Infrastruktursatsningar nationellt 2004-2015, del 2 Infrastruktursatsningar per stråk 2004-2015* samt *del 3 Effektbeskrivning*, dels de olika länstransportplanerna och motsvarande.

Vi är medvetna om att de övergripande plandokumenterna utgör en kondenserad sammanfattning av en stor mängd planeringsunderlag som har tagits fram under en ofta mycket omfattande planeringsprocess. Det betyder att långtgående trafikslagsövergripande hänsyn kan ha tagits utan att detta nödvändigtvis behöver ha satt tydliga avtryck i själva planerna.

Det bör också framhållas att de ovan nämnda plandokumenterna inte är helt jämförbara när det gäller förutsättningarna att behandla förbättrings- och utvecklingsbehov inom andra trafikslag. Planeringsuppgiften för länen är mer begränsad till skalan men samtidigt mer helhetlig i förhållande till transportsystemet jämfört med vad som är fallet med den nationella väghållningsplanen och banhållningsplanen. Detta medför att de trafikslagsöverskridande frågorna kan komma in på ett mera naturligt och konkret sätt i länsplanerna.

Det finns också en viss skillnad i detta avseende mellan väghållningsplanen och banhållningsplanen. Vägnetet är avsevärt mer vittomfattande än järnvägsnetet och har därigenom också en mycket mera grundläggande betydelse för det samlade transportsystemet. Detta medför att anspråken på väghållningsplanen i vissa avseenden blir mer sammansatta. Bland annat järnvägsnetets förhållandevis begränsade utbredning medför samtidigt att kopplingarna till transportsystemet i stort av naturliga skäl blir en mer central fråga för banhållningen än för väghållningen.

Trafikslagsövergripande synsätt svagt utvecklat i den nationella väghållningsplanen

Vägverkets förslag till nationell väghållningsplan redovisas i Vägverkets publikation 2003:03, *Den goda resan – Förslag till nationell plan för vägtransportssystemet 2004-2015*. Vidare har Vägverket redovisat några underlagsrapporter till förslaget till nationell plan. De är *Vägverkets handlingsplan för trafiksäkerhet 2004-2007 (-2015)* och *Trafiksäkerhetsplan för måluppfyllelse år 2007* som publicerats i Vägverkets publikation 2003:05 samt *Program för hållbart resande, Strategi för bärighet* och *Strategi för drift och underhåll* som publicerats i Vägverkets publikation 2003:06. Eftersom dessa underlagsrapporter remitterats tillsammans med huvudrapporten har vi betraktat även dem som en del av det övergripande plandokumentet.⁶

⁶ Det finns ytterligare ett antal underlagsrapporter. Dessa har dock inte ingått i samma remissrunda som själva planförslaget.

Spåren av trafikslagsövergripande synsätt i remissversionen av Vägverkets övergripande plandokument är få och ganska vaga. Såvitt SIKA kan se framgår det inte alls av planen om och hur förbättrings- och utvecklingsbehov inom andra trafikslag beaktats vid förslag till vägutbyggnader. Det mest påtagliga trafikslagsövergripande inslaget i huvudrapporten är den övergripande redovisning som sker av person- och godstransporternas förväntade utveckling och beskrivningen av väg- respektive järnvägssystemets relativa betydelse för transportförsörjningen i Sverige.

Vägverket uppger att fyrstegsprincipen har tillämpats enligt regeringens direktiv. Det finns dock inte många spår av detta systematiska tillvägagångssätt i själva planen. Att val av transportsätt ska analyseras i ett första steg omnämns inte ens när fyrstegsprincipen refereras.

Vägverket har lanserat ett nytt s.k. kund- och processororienterat arbetssätt som bl.a. innebär att Vägverket ska stödja medborgarnas respektive näringslivet i deras resor och transporter och därmed möjliggöra vad Vägverket kallar ”den goda resan”. SIKA har i sitt remissyttrande över den nationella planen för vägtransportsystemet⁷ ställt sig frågande till vissa av de uttryck som det nya arbetssättet fått i planen. En fördel med det nya arbetssättet skulle dock kunna vara att det främjar en helhetssyn på medborgarnas och näringslivets transporter och underlättar att dessa transporter bedöms utifrån ett trafikslagsövergripande perspektiv. Bland de aktörer som svarar för tillsyn eller ställer krav på vägtransportsystemet och som ska utgöra samarbetspartners till Vägverket omnämns också en rad myndigheter och organisationer som borde kunna bidra med ett trafikslagsövergripande perspektiv på vägtransportsystemet. Det gäller t.ex. kommuner, länsstyrelser, regioner, landsting och trafikverk.

Det inslag i planen som har starkast koppling till andra trafikslags förutsättningar är anpassning av kollektivtrafikens hållplatser och bytespunkter till funktionshindrades behov. Det går dock inte att utläsa av planen i vilken utsträckning dessa åtgärder förbättrar bytesmöjligheterna mellan olika trafikslag. Vägverket gör bedömningen att de planerade investeringarna i nationella vägar kommer att medföra att funktionshindrade i högre grad kommer att kunna använda kollektivtrafik och att resande med buss kommer att erbjudas en ökad tillförlitlighet.

Underlagsrapporten med Program för hållbart resande (del av Vägverkets publikation 2003:06) utgör ett direkt svar på direktivens krav på att den nationella väg- hållningsplanen ska innefatta ett program för Vägverkets sektorsarbete med åtgärder som påverkar efterfrågan på transporter i en riktning mot ett hållbart resande. Därmed avses ett resande som är effektivare, mer miljöanpassat och säkrare än det individuella resandet med personbil. Programmet kan sägas innehålla inslag av ett trafikslagsövergripande synsätt eftersom det ska omfatta åtgärder för bättre transportslagsövergripande samordning. Det enda exemplet på en sådan åtgärd som ges i programmet är dock infartsparkering i storstadsområden. I övrigt handlar programmet om ambitioner att förbättra utnyttjandet av personbilar, öka gång- och cykeltrafiken och att öka attraktiviteten hos kollektivtrafik på väg.

⁷ SIKA 2003-03-31 (Dnr: 015-200-03).

Programmet för hållbart resande svarar nog i huvudsak upp emot regeringens intentioner så som dessa kommer till uttryck i regeringens proposition Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem.⁸ För SIKA framstår dock programmet som ganska intetsägande eftersom det är så påfallande allmänt och abstrakt. En mängd olika åtgärder omnämns i positiv anda men preciserade besked om hur de ska genomföras saknas genomgående. Eftersom huvuddelen av åtgärderna är sådana som olika aktörer har arbetat med utan större framgång sedan 1970-talet finner vi det vara betänkligt att Vägverket inte har kommit längre i konkretionsgrad vid utformningen av programmet. Som så ofta i liknande sammanhang behandlas endast de ytliga symptomen på transportsystemets bristande hållbarhet, medan de underliggande drivkrafterna i form av konsumtionsmönster, fysisk planering, etc. lämnas i stort sett obeaktade. Det görs inte ens någon värdering av vilken relativ effekt ett genomförande av programmet skulle få i förhållande till utfallet av övriga åtgärder i den nationella vägghållningsplanen.

För balansens skull bör framhållas att det finns andra dokument i Vägverkets planeringsunderlag, exempelvis den Miljörapport som redovisas i Vägverkets publikation 2003:17, som SIKA bedömer håller hög kvalitet och har ett realistiskt och fokuserat förhållningssätt till åtgärder för att öka transportsystemets långsiktiga hållbarhet.

Sammantaget bedömer SIKA att det trafikslagsövergripande perspektivet är anmärkningsvärt svagt utvecklat i Vägverkets remitterade plandokument. Detta behöver dock inte betyda att Vägverket i sitt planeringsarbete inte har tagit trafikslagsövergripande hänsyn i den utsträckning som detta är motiverat. Som framgår nedan bedömer SIKA att Vägverkets planeringsunderlag och det sätt som Vägverket genomfört planeringsprocessen på givit goda förutsättningar att väga in behov av förbättringar och utveckling inom andra trafikslag i Vägverkets plan. Att det övergripande plandokumentet i så liten grad speglar detta förhållande anser vi dock vara en betydande brist eftersom ett av planens viktigaste syften enligt vår mening måste vara att redovisa vilka skäl som ligger bakom valet av åtgärder.

Banhållningsplanen präglas av trafikslagsövergripande synsätt

Banverkets förslag till banhållningsplan redovisas i *Framtidsplan för järnvägen, del 1 Infrastruktursatsningar nationellt 2004-2015, del 2 Infrastruktursatsningar per stråk 2004-2015* samt *del 3 Effektbeskrivning*. Till skillnad från den nationella vägghållningsplanen präglas banhållningsplanen mycket påtagligt av ett trafikslagsövergripande synsätt i den meningen att järnvägens koppling till trafiksystemet i stort behandlas i olika avseenden.

Redan i inledningen till banhållningsplanen anges att en grund för förslagen är att de ska leda till utvecklingen av ett långsiktigt hållbart transportsystem och att ett led i det arbetet måste vara att järnvägen samverkar med andra transportsystem. Det trafikslagsövergripande synsättet kommer sedan till uttryck på olika sätt i samtliga avsnitt som ingår i planens första del. Även i övriga plandelar behandlas

⁸ Prop. 2001/02:20, Sidan 98 f.

trafikslagsövergripande frågor. SIKA bedömer också att det trafikslagsövergripande synsättet inte bara är en bekännelse i ord utan att det är ett förhållningssätt som verkligen genomsyrt Banverkets planeringsarbete.

Bland annat kan nämnas att Banverket i planen relativt utförligt behandlar järnvägssystemets kopplingar till hamnar och flygplatser. SIKA har också intrycket av att Banverket därvid har utgått ifrån det särskilda planeringsunderlag som Sjöfartsverket och Luftfartsverket tagit fram på regeringens uppdrag. Exempelvis diskuteras relativt utförligt förutsättningarna för att etablera eller förbättra järnvägsanslutningar till flygplatserna Arlanda, Skavsta, Landvetter och Sturup och hamnarna i Göteborg och Trelleborg.

En form av trafikslagsövergripande perspektiv kommer också till uttryck genom Banverkets bedömning att åtgärderna i banhållningsplanen kan verka begränsande på vägtrafiken och att en överföring av trafik från väg till järnväg bl.a. kan ge upphov till trafiksäkerhets- och miljövinster. I sin analys av de transportpolitiska målen kommer Banverket fram till att järnvägen bidrar bäst till det övergripande transportpolitiska målet om en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning i hela landet genom att utvecklas så att en större andel av transporter utförs av spårburen trafik.

Med denna utgångspunkt blir Banverkets planeringsuppdrag ganska enkel eftersom alla åtgärder som leder till mer järnvägstrafik per definition är bra och nyttiga. För SIKA är det dock oklart vad Banverket baserar sin slutsats på. De analyser som bl.a. Banverket och SIKA gjorde gemensamt i inriktningsplaneringen ger t.ex. knappast stöd för detta synsätt. Förutom att järnvägsinvesteringarna i snitt hade en jämförelsevis låg samhällsekonomisk lönsamhet visade dessa analyser att insatser inom järnvägssystemet är mycket ineffektiva medel för att åtgärda transportsektorns miljö- och trafiksäkerhetsproblem. Det betyder att järnvägsinvesteringar inte gärna kan ses som ett universalmedel vare sig för att uppnå långsiktig hållbarhet eller samhällsekonomisk effektivitet.

SIKA noterade i sitt remissvar på banhållningsplanen⁹ att Banverket angav att man ännu inte hunnit analysera överföringseffekterna mera ingående men att man avsåg att göra detta under remisstiden. SIKA anmälde därför till Banverket att vi givetvis är intresserat av att ta del av denna analys så snart den föreligger. Vi har dock ännu inte sett till något sådant material. Vi är medvetna om att det visat sig problematiskt att analysera överföringseffekterna med hjälp av prognosmodellerna, men vi utgår ändå ifrån att de föregivna effekterna måste kunna beläggas på annat sätt eftersom Banverket uttalat sig så kategoriskt om dem i planen.

I planen anger Banverket vidare att den s.k. fyrstegsmodellen tillämpats i enlighet med regeringens planeringsdirektiv. Eftersom fyrstegsprincipen i sitt första steg ger anledning till ett trafikslagsövergripande perspektiv utgår SIKA från att Banverket i många fall har prövat frågan om det finns andra sätt att lösa transportproblemen på än genom järnvägsåtgärder. Vi har dock inte funnit några spår av detta i planen eller i vår mycket översiktliga analys av planeringsunderlaget. Att ban-

⁹ SIKA 2003-03-31 (dnr: 005-200-03, 033-200-03)

hållningsplanen har som en grundläggande utgångspunkt att öka järnvägens marknadsandelar framstår också som svårförenligt med fyrstegsprincipen. Däremot innehåller den kompletterande utredningen om Norrbotniabanan (ny järnväg Umeå-Haparanda) ett med hänsyn till utredningstiden ambitiöst försök att tillämpa fyrstegsprincipen.

Sammantaget bedömer SIKA att ett trafikslagsövergripande synsätt – i den meningen att förbättrings- och utvecklingsbehov inom andra trafikslag beaktats vid förslag till spår- och järnvägsutbyggnader – är väl tillgodosett i Banverkets förslag till banhållningsplan. När det gäller förekomsten av en trafikslagsövergripande ansats i vidare mening, dvs. i form av t.ex. tillämpningen av för transportsektorn gemensamma planeringsförutsättningar och värderingskriterier, är SIKA:s bedömning av banhållningsplanen mindre positiv. Som nämnts inledningsvis har vi dock tolkat det så att denna vidare bedömning ligger utanför vårt nu aktuella uppdrag.

Variation i grad av trafikslagsövergripande synsätt i länsplanerna för regional transportinfrastruktur

De 21 planerna för regional transportinfrastruktur varierar naturligtvis en hel del i innehåll och uppläggning. Delvis är en sådan variation önskvärd som ett uttryck för en anpassning till varje regions speciella förutsättningar och utvecklingsambitioner. Delvis beror skillnaderna också på att ambitionsnivån i planeringen och utformningen av plandokumentet skiftar mellan olika län.

Som tidigare berörts borde förutsättningarna att synliggöra trafikslagsövergripande hänsyn vara särskilt gynnsamma i länsplanerna som en följd både av att den primära planeringsuppgiften omfattar flera trafikslag och att planerna på grund av den mindre geografiska skalan kan göras mera detaljerade och konkreta än de nationella planerna.

Denna PM ger inte utrymme för en detaljerad genomgång av hur det trafikslagsövergripande perspektivet har behandlats i samtliga länsplaner. I det följande nöjer vi oss därför med att ge några exempel på hur förbättrings- och utvecklingsbehov inom andra trafikslag beaktats vid förslag till väg- respektive spår- och järnvägsutbyggnader. Allmänt kan dock sägas att samtliga länsplaner innehåller överväganden av detta slag även om omfattningen naturligtvis skiftar beroende på regionala förutsättningar och ambitionsnivå.

I storstadsregionerna – Stockholms län, Västra Götalandsregionen och Region Skåne – medför de regionala förutsättningarna med en nära interaktion mellan samtliga trafikslag att ett omfattande trafikslagsövergripande angreppssätt är oundvikligt. Länsplanerna för dessa regioner hör också till dem där det trafikslagsövergripande synsättet är mest välutvecklat. Mest ambitiös i detta avseende är kanske Länsplanen för regional transportinfrastruktur i Skåne som bl.a. har anlagt ett samlat perspektiv på länsplanen och de nationella väg- och banhållningsplanerna under rubriken ”tre planer – ett transportsystem”.

I andra län är det av förklarliga skäl vanligt att de trafikslagsövergripande hänsynen är av mer begränsad och punktvis karaktär. Även många mindre regioner har dock särskilda avsnitt i planen som behandlar behovet av en helhetssyn på transportsystemet och möjligheterna att samordna trafikslagen. Vanligen är dessa avsnitt dock huvudsakligen av mer principiell karaktär. Hallands, Örebro och Västerbottens län är exempel på länsplaner som redovisar mera övergripande transportsystembeskrivningar.

Som ytterligare exempel på trafikslagsövergripande synsätt i länsplanerna kan nämnas att kollektivtrafikens förutsättningar genomgående behandlas utförligt och ur ett trafikslagsövergripande perspektiv. Utöver kollektivtrafiken på väg och järnväg uppmärksammar flera län också kopplingarna till personbilstrafiken, t.ex. i form av behovet av hållplatsparkeringar.

Väg- och järnvägsinfrastrukturens anslutningar till flygplatser och hamnar behandlas enligt vad SIKA kan se i de flesta fall så utförligt som kan begäras. Vissa län, t.ex. Örebro, har till och med konkreta förslag till förbättringar av förbindelserna till hamnar utanför länet. På länsnivån kan man också finna flera tydliga exempel på samplanering mellan väg- och järnvägsinvesteringar. I Gävleborgs län flyttas t.ex. en väg för att ge plats åt industrispår och anslutningsväg byggs i samband med etableringen av en ny järnvägsvirkesterminal. Även länsplanen för Västernorrlands län innehåller sådana direkta kopplingar mellan väg- och järnvägsprojekt.

I de flesta länsplaner anges att man försökt tillämpa fyrstegsprincipen i enlighet med regeringens direktiv. I många fall framstår dock tillämpningen av principen som mycket schablonartad och i några län anges att man inte anser sig förfoga över hela den arsenal av åtgärder som krävs för en fullständig tillämpning av fyrstegsprincipen. Region Skåne anger att fyrstegsprincipen har varit grundläggande för planeringen och lämnar en intressant beskrivning av hur fyrstegsprincipen använts i olika planeringsskeden och på olika planeringsnivåer. Även länsstyrelsen i Stockholms län för ett i SIKA:s tycke insiktsfullt resonemang om principens tillämpning.

Till skillnad från de nationella planerna innehåller flertalet länsplaner sådana uppgifter – bl.a. nettonuvärdeskvoter (NNK) för olika åtgärder – som gör det möjligt att bedöma i vilken utsträckning planerna är förenliga med de prioriteringskriterier som riksdagen beslutat om. Det vill säga att prioriteringen av åtgärder och fördelning av planeringsramen ska vägledas av samhällsekonomisk lönsamhet för föreslagna åtgärder, där hänsyn också tas till hur mycket åtgärderna bidrar till uppfyllelsen av de transportpolitiska målen.

Sådana uppgifter lämnas normalt även för åtgärder av trafikslagsövergripande karaktär. Dock har vi ett intryck av att det ofta finns en tendens till att denna typ av åtgärder prioriteras även om de har en låg eller negativ NNK utan att detta motiveras särskilt utförligt i planerna. I länsplanen för Västra Götalandsregionen förs dock ett enligt SIKA:s mening nyanserat resonemang om samhällsekonomisk nytta och varför projekt med negativ NNK tagits med i planen. Denna plan innehåller även en väl utvecklad målanalys med sammanvägda bedömningar. Läns-

planen för Södermanlands län utmärker sig genom att explicita effektbedömningar redovisas i fråga om ”logistik och åtgärder i andra transportslag”.

Infrastrukturplaneringen handlar om fördelningen av stora investerings- och driftsanslag och det är mot den bakgrunden kanske ofrånkomligt att planeringsdokumenten i viss mån präglas av den regionala dragkamp om skattemedlen som förekommer. Parallellt med redovisningen av traditionellt planeringsunderlag innehåller således i stort sett alla länsplaner inslag av mer ”vinklad” information som närmast får uppfattas som marknadsföring av regionen eller lobbying för de egna intressena. Även behandlingen av vissa trafikslagsövergripande frågor kan färgas av sådana ambitioner. Vi bedömer dock att flertalet länsplaner innehåller de uppgifter som behövs för att göra en mer balanserad sammanvägning av åtgärdsbehoven i olika län och att länsplanerna som helhet fyller rimligt högt ställda krav på ett trafikslagsövergripande synsätt.

Planeringsunderlagen

Vi har tidigare konstaterat att de övergripande plandokumenterna utgör en kondenserad sammanfattning av en stor mängd planeringsunderlag och att långtgående trafikslagsövergripande hänsyn kan ha tagits utan att detta nödvändigtvis behöver framgå tydligt i de remitterade plandokumenterna. För att kunna dra säkra slutsatser om i hur hög grad planeringen utmärks av ett trafikslagsövergripande synsätt kan det därför fordras en analys också av det planeringsunderlag som lett fram till de slutliga plandokumenterna.

Analys av planeringsunderlaget underlättas naturligtvis om underlaget är tillgängligt och ordnat så att det är lätt att skapa sig en överblick över det material som utnyttjats i planeringsprocessen och även få vägledning om hur olika typer av beslutsunderlag faktiskt använts för att komma fram till de slutliga planförslagen. Regeringens direktiv till planeringsmyndigheterna är föredömligt tydliga på denna punkt. Direktiven anger således att underlaget till planen ska vara väl dokumenterat, finnas samlat och hållas tillgängligt för alla. Av underlaget ska framgå på vilka grunder som kostnadsberäkningar och nyttoberäkningar har gjorts, vilken kalkylrisk som finns i beräkningarna, vem som har upprättat underlaget och vem som har godkänt beräkningarna.

Med utgångspunkt i dessa krav från regeringens sida skulle man kunna tro att det skulle vara en enkel sak att göra en analys av hur trafikslagsövergripande frågor har beaktats i planeringsunderlaget. Detta är emellertid inte SIKAs erfarenhet och det kan enligt vår mening ifrågasättas om planeringsmyndigheterna verkligen levt upp till direktiven i denna del. Samtidigt finns det påtagliga skillnader mellan den nationella väghållningsplanen, banhållningsplanen och länsplanerna när det gäller möjligheterna att få tillgång till och tolka planeringsunderlaget.

Den nationella väghållningsplanen baseras på ett förhållandevis väl utvecklat planeringsunderlag

SIKA:s intryck är att det planeringsunderlag som använts för den nationella väghållningsplanen är omfattande och förhållandevis väl utvecklat. En del av detta underlagsmaterial fanns också tillgängligt tidigt i planeringsprocessen (t.ex. regionvisa redovisningar av åtgärdsförslag) och tillgången till underlagsmaterial har successivt ökat genom publicering på Vägverkets hemsida. Det kan dock tyckas vara något bakvänt att stora delar av planeringsunderlaget publicerats först långt efter det att planförslaget remitterades. Samtidigt kan vi konstatera att SIKAs på begäran enkelt fått tillgång till underlagen för enskilda investeringsåtgärder. Vår bedömning är också att de samhällsekonomiska kalkylerna för dessa investeringsåtgärder håller hög kvalitet.

SIKA kan också konstatera att det trafikslagsövergripande perspektiv som till stora delar saknas i själva väghållningsplanen, blir något mer framträdande i de planeringsunderlag som Vägverket använt. De ovan omnämnda regionvisa redovisningarna av åtgärdsförslag, som togs fram relativt tidigt i Vägverkets planeringsprocess, innehåller t.ex. sådana överväganden. Som exempel kan nämnas att

det i Region Mälardalens redovisning¹⁰ finns ett särskilt avsnitt som tar upp bl.a. trafikslagsövergripande frågor i form av åtgärder för ett utökat och förbättrat samspel mellan de olika kollektivtrafikaktörerna i regionen, förbättrade möjligheter för näringslivet att transportera gods på järnväg i regionen och insatser för att utveckla och förbättra infrastrukturen kring bytespunkterna mellan järnväg och väg. För SIKa är det dock svårt att avgöra vilken betydelse detta underlagsmaterial haft för Vägverkets förslag till plan.

Vid sidan av de samhällsekonomiska kalkylerna, som vi återkommer till nedan, har Vägverket utvecklat den s.k. effektprofilen för att analysera bl.a. olika investeringsåtgärder. SIKa anser generellt att analyser med hjälp av effektprofilen är svårtolkade och vi har i vårt remissyttrande över väghållningsplanen¹¹ kritiserat Vägverket för att profilen använts som ett stöd i prioriteringen av åtgärder. Effektprofilen innehåller emellertid under rubriken tillgängligt transportsystem en parameter med beteckningen ”*flexibilitet mellan färd sätt och transportslag*” och skulle alltså potentiellt kunna ge stöd för att identifiera åtgärder med trafikslagsövergripande effekter. SIKa har gått igenom ett ganska stort antal sådana effektprofiler men endast funnit enstaka exempel där parametern flexibilitet mellan färd sätt och transportslag åsatts positiva eller negativa markeringar. För nästan alla åtgärder gäller i stället att de bedömts ha obefintlig eller marginell effekt på flexibilitet mellan färd sätt och transportslag.¹² SIKa har svårt att avgöra om bristen på utslag i effektprofilen beror på svårigheter att bedöma vägåtgärdernas trafikslagsövergripande effekter eller på att trafikslagsövergripande effekter faktiskt är sällsynt förekommande som ett resultat av vägplaneringen.

En del av Vägverkets planeringsunderlag, som blivit tillgänglig i ett relativt sent skede, är den Miljörapport som syftar till att ge en samlad bedömning av väghållningsplanens miljöpåverkan.¹³ Eftersom rapporten inte har ingått i det material om väghållningsplanen som remitterats till SIKa m.fl. betraktar vi den här som en del av planeringsunderlaget. Vi har redan tidigare framhållit att vi bedömer att denna rapport håller hög kvalitet i den meningen att den ger en seriös och balanserad bild av Vägverkets planering. Med utgångspunkt i SIKa:s aktuella uppdrag är rapporten också intressant eftersom den innehåller Vägverkets egen bedömning bl.a. av hur det trafikslagsövergripande perspektivet tillgodosätts i väghållningsplanen, i olika former av planeringsunderlag och i planeringsprocessen.

Redan i Miljörapportens inledning konstateras att det är av stor vikt för miljöanpassningen att strategiska satsningar bedöms i ett transportslagsövergripande sammanhang. Samtidigt konstateras att formerna för detta är svagt utvecklade i Vägverkets planering. Till skillnad från vad som uppges i remissversionen av väghållningsplanen framgår det också av Miljörapporten att fyrstegsprincipen endast har tillämpats för en del vägobjekt. Det antyds också att det i många fall

¹⁰ Vägverket Region Mälardalens redovisning av åtgärdsförslag till Nationella Planen för Vägtransportsystemet perioden 2004-2015, Slutversion 2002-09-23.

¹¹ SIKa 2003-03-31 (Dnr: 015-200-03).

¹² Skalan går från tre plustecken till tre minustecken med en 0-kolumn i mitten som markerar obefintlig eller marginell effekt.

¹³ Underlagsrapport. Miljörapport – Nationell plan för vägtransportsystemet 2004-2015/remissversion 2, Publikation 2003:17, Vägverket.

kan vara en öppen fråga om andra lösningar än den valda verkligen övervägts på allvar. I Miljörapporten konstateras vidare att det inte framgår av planeringsunderlaget i vilken grad planens genomförande påverkar transportarbetets utveckling och man gör bedömningen att fördelningen mellan transportslag endast påverkas marginellt av planen. Det anses osäkert i vilken grad kollektivtrafik och gång- och cykeltrafik kommer att kunna öka sin andel av personresorna och i vilken grad de stora investeringarna i järnvägsnätet kan medföra en överflyttning av gods- och persontransporter från väg till järnväg.

Miljörapporten innehåller också intressanta förslag till hur bl.a. behandlingen av de trafikslagsövergripande frågorna kan förbättras. Ett sådant förslag är att förbättra och vidga fyrstegstänkandet, ett annat att eftersträva samplanering med andra trafiksektorer för längre transportkorridorer och att genomföra studier på nätnivå innan val av vissa länkar i transportsystemet sker. Samtidigt som Miljörapporten tyder på att det fortfarande finns stora brister i planeringsunderlaget med avseende på bl.a. hur ett trafikslagsövergripande synsätt tillgodoses, visar själva rapporten på en ovanligt öppen attityd till planeringens problem och förutsättningar och en konstruktiv vilja att åstadkomma förbättringar som enligt SIKA:s mening är lovande.

SIKA:s samlade bedömning är att det planeringsunderlag som använts för väg-hållningsplanen är förhållandevis väl utvecklat även om det uppenbarligen finns åtskilligt att göra när det gäller att förbättra behandlingen bl.a. av de trafikslagsövergripande frågorna. Den allra största bristen är dock enligt vår mening att det är omöjligt för en utomstående bedömare att avgöra hur planeringsunderlaget har använts vid utformningen av det slutliga planförslaget.

Planeringsunderlaget för banhållningsplanen är svårbedömt

I inledningen till Banhållningsplanen finns en beskrivning av den arbetsprocess som använts för att komma fram till förslaget till Framtidsplan för järnvägen. Här beskrivs också vilken typ av underlag som använts i planeringen. Olika dokument och underlag som nulägesbeskrivningar, marknadsanalyser, banklassindelning, bristanalys, mål för banhållningsplanen, resandeprognoser, kapacitetsanalyser, etc. omnämns. Beskrivningen av hur olika delar av planeringsunderlaget har tagits fram och stegvis sammanfogats till en helhet i banhållningsplanen ger ett logiskt och välordnat intryck. När vi studerat dessa olika dokument och underlag har vi emellertid inte haft lika lätt att se kopplingarna mellan dem och förstå hur de sammantaget kan bidra till den helhet som banhållningsplanen utgör.

Själva banhållningsplanen innehåller i del 2 en stråkviss beskrivning av infrastrukturåtgärderna och i del 3 en beskrivning av effekterna av åtgärderna. Dessa beskrivningar utgör ett slags mellanting mellan plan och planeringsunderlag och har enligt vår mening ett betydande informationsvärde. De är emellertid inte alls utformade så att det går att avgöra om åtgärderna är motiverade med hänsyn till de mål och prioriteringskriterier som ska vara styrande för planeringen.

För SIKA framstår planeringsunderlaget till banhållningsplanen således som jämförelsevis svårtillgängligt och svårtolkat. Vi har inte funnit något enkelt sätt att få överblick över och tillgång till det planeringsunderlag som använts, t.ex. via Banverkets hemsida. Det planeringsunderlag som vi tagit del av i form av främst objektbeskrivningar har vi erhållit genom direktkontakter med Banverket i varje enskilt fall. De begränsade delar av planeringsunderlaget som vi studerat närmare anser vi vara svårtolkade och i många fall bristfälliga i förhållande till de krav som ställs i regeringens planeringsdirektiv.

Banverket uppger i remissversionen av Framtidsplanen att beskrivningar av de enskilda åtgärdernas effekter på de transportpolitiska målen, miljö kvalitetsmålen samt samhällsekonomisk nettonuvärdeskvot finns tillgänglig i en objekt databas. De stickprovsvisa uttag som SIKA gjort ur denna objekt databas visar att detta dock är en sanning med modifikation. Vi kunde således konstatera att de flesta uppgifter saknas i många av de objektbeskrivningar vi valde ut. Luckor som ”anläggningskostnad; ej aktuellt” eller ”miljö; ej aktuellt” är t.ex. sådant som väcker en del frågor. Samhällsekonomiska kalkyler ingick endast i 2 av de 9 objektsbeskrivningar som gjorts för Bergslagsbanan. Text om miljö, miljöförutsättningar eller en strategisk miljöbedömning (de rubriker om miljö som ingår i mallen för Banverkets objektbeskrivningar) förekom inte i någon av de nio objektsbeskrivningarna. De nu beskrivna bristerna avser situationen strax efter det att banhållningsplanen remitterades och vi har inte kontrollerat om underlagsmaterialet har förändrats under remisstiden.

Som vi tidigare konstaterat framgår det ganska tydligt av banhållningsplanen att den utformats med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande perspektiv. Det planeringsunderlag som vi tagit del av ger emellertid inte mycket vägledning om man vill skapa sig en mera ingående bild av hur dessa hänsyn har vägts in i planen. De begränsade delar av Banverkets planeringsunderlag som vi tagit del av uppvisar stora brister i olika avseenden och det kan inte uteslutas att dessa brister också gäller det sätt på vilket trafikslagsövergripande effekter beräknats och bedömts.

Planer och planeringsunderlag ofta nära integrerade i länsplanerna

Generellt sett anser SIKA att länsplanerna har fördelar när det gäller att få tillgång till och tolka planeringsunderlaget eftersom mycket av planeringsunderlaget redovisas i själva plandokumentet eller i bilagor som är lätta att relatera till planen. För en utomstående bedömare är länsplanerna också i allmänhet enklare att följa och förstå än de nationella planerna, eftersom länen enligt SIKAs mening i högre grad än Vägverket och Banverket följt regeringens direktiv när det gäller att beskriva och motivera de åtgärder som ingår i planerna. Det finns dock skillnader mellan länen i detta avseende och i vissa länsplaner är inte kopplingen mellan plan och planeringsunderlag särskilt tydlig.

I flertalet länsplaner finns dock samtliga större investeringsobjekt namngivna, ofta med angivande av den nettonuvärdeskvot som den samhällsekonomiska kalkylen resulterat i och en beskrivning av de bedömda effekterna i övrigt. När det gäller planeringsunderlagets utformning i övrigt, t.ex. med avseende på behandlingen av

trafikslagsövergripande aspekter, skiljer sig dock inte länsplanerna enligt vår bedömning på något märkbart sätt från de nationella planerna. Detta är också väntat med hänsyn till att en stor del av planeringsunderlaget ju tas fram inom Vägverket och – i de fall järnvägsåtgärder är aktuella – Banverket.

Trafikslagsövergripande effekter behandlas på olika sätt i väg- respektive järnvägskalkyler

SIKA bedömer som tidigare nämnts att Vägverkets samhällsekonomiska kalkyler för enskilda investeringsobjekt håller hög kvalitet. Vägverket räknar dock i sina kalkyler inte med att åtgärder leder till nygenererad trafik eller att trafik flyttas över från andra transportslag. Det innebär i praktiken att det i huvudsak saknas ett trafikslagsövergripande perspektiv i denna del av planeringsunderlaget. Den trafiktillväxt som skulle ha uppkommit även utan det studerade objektet tas dock med i beräkningen.

Att det studerade objektet inte leder till nygenererad eller överflyttad trafik är ett grundläggande antagande bakom det EVA-system som Vägverket utnyttjar för sina samhällsekonomiska kalkyler. Att bygga ett kalkylsystem som kan beräkna effekter även för nytillkommen och överflyttad trafik innebär flera svårigheter eftersom systemet måste knytas till en prognosmodell, beräkningarna blir för komplexa för att man ska kunna ”handberäkna” etc. Då systemeffekterna av vägtrafikinvesteringar vanligtvis är relativt små är det enligt SIKAs uppfattning en rimlig prioritering av Vägverket att för många mindre investeringar prioritera detaljerade effektberäkningar för den existerande trafiken.

Vid vissa analyser är dock antagandet om att ingen trafik nygenereras eller överflyttas alltför orealistiskt. EVA-systemet bör då ersättas av ett system som tar hänsyn till dessa effekter. Detta gäller vid analyser av exempelvis hela investeringsalternativ (vid exempelvis inriktnings- eller åtgärdsplanering), vid större investeringar eller vid investeringar där andelen nygenererad/överflyttad trafik är stor relativt investeringskostnaden.

Det är bl.a. för sådana analyser för persontrafik som modellsystemet Sampers har utvecklats. Sampers har inte använts för väginvesteringskalkyler förrän relativt nyligen (och då endast för effektbeskrivningar av hela planalternativ), då effektmodellerna för vägtrafik (som används för att beräkna olyckor, drift och underhåll, emissioner och fordonskostnad) inte varit färdigimplementerade. I väghållningsplanen har de delar av Sampers som gör prognoser för nytillkommen eller överflyttad trafik (dvs. efterfrågeberäkningen) dock inte använts. Detta beror på svårförklarliga ändringar av målpunkter, problem i beräkningen av intern olyckskostnad samt att Sampers korspriselasticiteter (dvs. bedömningarna av hur stor överflyttningen från andra transportslag blir) i avvaktan på pågående utvecklingsarbete har ansetts som otillförlitliga.

Hur mycket godstransporter som nygenereras på grund av investeringsåtgärder brukar allmänt anses vara svårt att beräkna, andelen nygenererad godstrafik brukar också anses vara liten vid de flesta väginvesteringar. I det system, Samgods,

som SIKA och trafikverken byggt upp för godstransportanalyser, antas att ingen trafik nygenereras, däremot görs prognoser för hur investeringarna påverkar fördelningen av transportarbete mellan olika trafikslag. Då Samgodssystemet ännu inte har någon kalkylmodul får det ses som en rimlig avgränsning att bortse från överflyttade godstransporter.

Det är svårt att bedöma vilken effekt det skulle få för vägprojektens lönsamhet om överflyttad eller nygenererad trafik inkluderades i kalkylerna. Sannolikt skulle nettoeffekten variera mellan projekt av olika slag. Allmänt sett är systemeffekterna av väginvesteringar dock större i tätorter än på landsbygden.

Förutsättningarna att göra samhällsekonomiska kalkyler för järnvägsåtgärder skiljer sig påtagligt från dem som gäller på vägområdet och Banverkets uppgift i detta avseende är i många avseenden mer komplicerad än Vägverkets. Till inte ringa grad hänger detta samman med att järnvägsåtgärderna i större utsträckning än välgångarna måste bedömas i ett trafikslagsövergripande perspektiv. Banverket gör med denna utgångspunkt två olika sorters kalkyler för persontrafik. För åtgärder som innebär förändringar i restid eller mindre turtäthetsförändringar i befintligt trafiksystem görs så kallade elasticitetskalkyler. Detta innebär att man utgår från ett scenario för trafikens utveckling (en Sampersprognos för jämförelsealternativet) och utifrån det beräknar trafiken efter åtgärden med hjälp av restids- och turtäthetselasticiteter som enligt Banverkets beräkningshandledning är härledda från Sampers.¹⁴ Om exempelvis restiden för regionala tjänsteresor per tåg minskar med en procent antas tjänsteresorna per tåg öka med 0,6 procent.¹⁵ Hälften av denna ökning antas utgöras av trafikanter som tidigare reste med personbil, hälften antas utgöras av nygenererad trafik.¹⁶

För åtgärder som innebär stora förändringar av tågtrafiken använder man Sampers för att göra en prognos även för utredningsalternativet. I arbetet med banhållningsplanen har totalt sex sådana utredningsalternativprognoser gjorts. Resultaten från dessa körningar har dock bedömts vara ologiska, varför de inte använts i den utsträckning som Banverket önskat.

Banverkets kalkyler för godstrafik baseras på jämförelsealternativprognoser som tagits fram med hjälp av programmet Bangods. Med hjälp av dessa JA-prognoser görs sedan elasticitetskalkyler, på liknande sätt som för persontrafiken. En minskning av den operativa länkkostnaden med en procent antas leda till att godstransporterna på järnväg ökar med 0,4 procent.¹⁷ Hela denna ökning antas bestå i överflyttade transporter från lastbil. Att den elasticitet som tillämpas endast avser operativa länkkostnader innebär en stor förenkling då de operativa länkkostnaderna endast är en liten del av de totala kostnaderna. I den totala generaliserade kostnaden ingår även godstidsvärden och omlastningskostnader. Om man bara tillämpar elasticiteten på länkkostnader kan det innebära att mängden överflyttad trafik som åtgärden leder till överskattas, då det är just länkkostnader som brukar påverkas mest vid investeringar (omlastningskostnaderna är exempelvis konstanta vid en

¹⁴ Banverkets beräkningshandledning (BVH 706) kapitel 3, sid. 43.

¹⁵ Banverkets beräkningshandledning (BVH 706), kapitel 3, sid 44.

¹⁶ Banverkets beräkningshandledning (BVH 706), kapitel 2, sid 68.

¹⁷ Banverkets beräkningshandledning (BVH 706), kapitel 3, sid. 56.

linjerätning). SIKA saknar dock den kunskap om hur elasticiteten är skattad som krävs för att kunna bedöma om så är fallet här.

Banverket antar i sina godskalkyler att 100 procent av trafikökningen på järnväg kommer ifrån lastbil. I elasticitetskalkylerna för persontrafik antas att 50 procent av trafikökningen på järnväg är överflyttad trafik från personbil och att resterande 50 procent är nygenererad trafik. Antagandet att all överflyttad trafik kommer från bil eller lastbil leder till att minskningen i externa effekter för vägtrafik som åtgärderna leder till överskattas. Hur stor denna överskattning blir skiljer sig naturligtvis från fall till fall, beroende på vilket trafikslag den överflyttade trafiken i verkligheten kommer ifrån.

I SIKA rapport 2001:1¹⁸ undersöktes bland annat hur fördelningen mellan transportslag påverkas om man tar bort alla kapacitetsbegränsningar för godstransporter på järnväg inom Sverige (vilket kan vara en relevant jämförelse då många av åtgärderna i åtgärdsplanen syftar till kapacitetsförbättringar). Detta ledde till att transportarbetet på järnväg ökade med 3 727 miljoner tonkilometer, att transportarbetet på väg minskade med 2 388 miljoner tonkilometer samt att transportarbetet för sjöfart minskade med 1 972 miljoner tonkilometer. I denna undersökning stod alltså sjöfarten för 45 procent av den överförda transportvolymen.

För att det förenklade antagandet om att all överflyttad trafik kommer från väg ska leda till att nyttan av järnvägsinvesteringar överskattas räcker det inte med att de externa effekterna för väg är större än för sjöfart. Det som är avgörande är om de externa effekter, som inte är internaliserade genom skatter och avgifter, är större för väg än för sjöfart. De värden som rekommenderas i Banverkets beräkningshandledning innebär att godstrafik på väg är kraftigt underinternaliserad.¹⁹ Huruvida sjöfartens externa effekter kan anses vara internaliserade beror mycket på vilken värderingsmetod som används.²⁰ Då de totala externa effekterna för godstrafik är små för sjöfarten, jämfört med vägtrafiken, påverkar detta dock endast resonemanget marginellt.

¹⁸ SIKA Rapport 2001:1 "Stråkanalyser för godstransporter", sid. 55 ff.

¹⁹ Banverkets beräkningshandledning (BVH 706), kapitel 2, sid. 66 ff. Även de bedömningar som gjordes i SIKA rapport 2003:6 "Internalisering av godstrafikens externa effekter" tyder på att den tunga vägtrafikens externa effekter är kraftigt underinternaliserade (endast 40-50 procent de externa effekterna på landsbygd är internaliserade, respektive 15-20 procent för tätort).

²⁰ Se SIKA rapport 2003:6 "Internalisering av godstrafikens externa effekter", sid. 44 ff.

Planeringsprocessen

Omfattande samråd ger förutsättningar att fånga upp andra trafikslags behov

I utgångspunkterna för redovisningen av vårt uppdrag har vi pekat på att trafikverkens och länens långsiktiga investeringsplaner styrs av särskilda förordningar som i övergripande termer anger vad planerna ska innehålla och hur planeringen ska genomföras. Inte minst tar denna författningsreglering sikte på att säkerställa att planeringen sker under medverkan av olika berörda aktörer, bl.a. företrädare för de olika trafikslagen. Redan dessa formella krav på hur planeringsprocessen ska genomföras kan antas skapa goda förutsättningar för att olika förbättrings- och utvecklingsbehov inom samtliga trafikslag ska kunna beaktas i förslagen till väg- respektive spår- och järnvägsutbyggnader. I den nu aktuella planeringsomgången har regeringen också genom särskilda uppdrag till Luftfartsverket och Sjöfartsverket försäkrat sig om att planeringsförutsättningarna inom dessa trafiksektorer ska bli väl belysta i planeringsunderlaget.

Både genom den redovisning av olika former av samråd som planeringsmyndigheterna lämnar i planerna och genom de iakttagelser som vi själva gjort som deltagare i olika referens- och samarbetsgrupper, har vi också bilden av att planeringsarbetet har genomförts med en bred och omfattande förankring. Enligt vår mening har alla tänkbara företrädare för olika trafikslag därmed haft mycket goda möjligheter att göra sina synpunkter kända för planeringsmyndigheterna. Att många förbättrings- och utvecklingsbehov inom andra trafikslag förmodligen inte har beaktats i planförslagen beror således knappast på att dessa behov varit okända utan på att planeringsmyndigheterna bedömt att andra åtgärder har varit mer angelägna att inrymma i planerna. Detta är inget anmärkningsvärt eftersom kärnan i planeringsuppgiften är att göra en avvägning mellan de många olika anspråk som ställs på transportsystemet.

SIKA har för egen del följt planeringsarbetet genom de referensgrupper som Banverket, Vägverket och länen gemensamt inrättat. Två sådana referensgrupper har funnits; en för myndigheter och en för övriga berörda aktörer (dvs. intresseorganisationer och liknande). I några fall har referensgrupperna haft gemensamma möten. Referensgruppsmötena har till stor del haft karaktären av enkelriktad information från planeringsmyndigheterna, vilket dock referensgruppsdeltagarna själva i hög grad kan lastas för. En bidragande orsak till att en mer livaktig diskussion ofta uteblivit kan dock vara att den information som lämnades ut mera avsåg hur planeringsarbetet framskred än planeringsunderlagets och planernas materiella innehåll.

För sin interna samordning har planeringsmyndigheterna haft en arbetsgrupp som kallats PLANSAM. SIKA har inte deltagit i PLANSAM-gruppens arbete och vi kan därför inte uttala oss om hur detta samarbete har fungerat. Av de referat av gruppens möten som vi har tagit del av har vi dock intrycket att samordningen i hög grad kretsat kring frågor som gäller tolkningar av direktiven, att komma fram till gemensamma definitioner och avgränsningar och att enas om former för ge-

mensamma avrapporteringar och i mindre grad om att åstadkomma en gemensam syn på själva innehållet i planerna eller att identifiera viktiga interaktionspunkter mellan trafikslagen.

Skiftande synpunkter på samordningen mellan olika planer

Eftersom det finns starka kopplingar mellan länsplanerna och de nationella planerna är givetvis en samordning mellan de regionala och nationella planerna särskilt angelägen. Vi har intrycket att samordningen mellan länsplanerna och den nationella väghållningsplanen i allmänhet har fungerat tillfredsställande, vilket också är naturligt med hänsyn till att Vägverkets regioner ofta spelar en central roll i framställningen av planeringsunderlaget för länsplanerna. I många fall uppger länen också att samverkan med Banverket och dess regioner fungerat bra. Men det har också förekommit missnöje med att Banverkets planeringsprocess har varit sluten, vilket gjort det svårt att ha synpunkter under planeringsprocessens gång och skapat en viss oklarhet om planeringsförutsättningarna på länsnivå.

SIKA har svårt att avgöra i vilken utsträckning det har skett en samordning mellan Vägverket och Banverket för att beakta de samband och kopplingar som finns mellan den nationella väghållningsplanen och banhållningsplanen. Vare sig de övergripande plandokumenterna eller de olika delar av planeringsunderlaget som vi tagit del av visar några påtagliga spår av en sådan samordning.

I remissvaren på de nationella planerna finns också kritik mot att väg- och järnvägsinvesteringarna är dåligt samordnade, t.ex. i remissvaret från länsstyrelsen i Stockholms län. Den Miljörapport som Vägverket har tagit fram som ett led i planeringsarbetet²¹ pekar också ut samordningen över sektorsgränserna som en svag punkt i planeringsarbetet. Att Banverket i sitt remissvar på väghållningsplanen efterlyser ett tydligare transportslagsövergripande perspektiv och inbjuder Vägverket till samarbete om detta, kan väl också tas som en indikation på att det finns utrymme att öka samordningen mellan Vägverkets och Banverkets långsiktspplaner.

²¹ Vägverkets publikation 2003:17.

Trafikslagsövergripande perspektiv i vid mening

Som vi tidigare redogjort för har vi tolkat regeringens uppdrag så att det primärt avser en avgränsad del av vad som skulle kunna innefattas i begreppet trafikslagsövergripande synsätt. Detta har medfört att vi fokuserat vår analys på i vilken utsträckning trafikverken och länen i sin planering beaktat främst de fysiska kopplingar som finns eller som kan behöva utvecklas mellan olika delar av trafikinfrastrukturen. Den betydelse SIKA vanligen lägger i begreppet trafikslagsövergripande är emellertid betydligt bredare än så. För oss innebär således ett trafikslagsövergripande perspektiv i mer grundläggande mening att planeringen sker helt förutsättningslöst med avseende på vilken typ av trafiklösningar som väljs för att tillgodose de mål som ska uppnås med planen och att planeringen utgår ifrån en helhetssyn på transportsystemet.

Vår analys utelämnar många viktiga frågor

Den avgränsning som vi gjort medför att analysen utelämnar många aspekter på det trafikslagsövergripande perspektivet som kan vara väl så viktiga för planeringsutfallet och för en bedömning av om planeringen kan förväntas svara upp mot övergripande transportpolitiska mål och principer. Centrala frågor att pröva i detta sammanhang kan t.ex. vara om gemensamma planeringsförutsättningar läggs till grund för olika åtgärder och trafiklösningar och i vilken utsträckning deras förmåga att bidra till planeringsmålen värderas med samma metoder och måttstockar. En fullständig helhetssyn på transportsystemet förutsätter också att den interaktion som finns mellan olika delar av transportsystemet beaktas oavsett t.ex. inom vilket trafikslag, vilket planeringssystem eller vilken del av långsiktspaneringen olika åtgärder hör hemma.

I tidigare avsnitt har vi berört sådana frågor mycket ytligt eller inte alls och vi bedömer att det inte finns anledning att i denna PM gå djupare in på alla aspekter som kan innefattas i ett trafikslagsövergripande synsätt i vid mening. För att i någon mån sätta in vårt uppdrag i ett större perspektiv vill vi dock peka på några frågor som skulle behöva prövas i en sådan mera grundläggande analys.

Finns det ett gemensamt förhållningssätt till planeringsuppgiften?

Exempel på sådana mera grundläggande frågor är enligt SIKA:s mening i vilken utsträckning planeringsmyndigheterna har utgått ifrån ett gemensamt förhållningssätt till planeringsuppgiften och om de framtidsbedömningar och andra planeringsförutsättningar som planerna baseras på är någorlunda överensstämmande. Att ge ett entydigt svar på dessa frågor är inte lätt.

Delvis, och kanske främst i en mera formell och yttlig mening, uppvisar planerna en relativt hög överensstämmelse i de ovan angivna avseendena. De transportpolitiska målen, miljökvalitetsmålen och – i länens fall – de regionala utvecklingsmålen, redovisas genomgående som grundläggande utgångspunkter för planeringen. Planerna refererar också vanligen i någon mening till de omvärlds- och

framtidsbedömningar som ligger inbyggda i trafikverkens och SIKAs prognoser för person- och godstransportarbetets utveckling. Regeringens direktiv för planerna och planeringen återges också i allmänhet helt eller delvis.

Om dessa yttre likheter i utgångspunkterna motsvaras av en djupare samsyn om planeringsuppgiften är väl mera osäkert. När det gäller länsplanerna är det uppenbart att olika regionala utvecklingsmål oftast väger tyngre än de transportpolitiska mål och planeringsprinciper som formulerats på nationell nivå. Detta är väl närmast en avsedd effekt av den decentraliserade planeringen, men förhållandet verkar också i många fall färga av sig i form av bristande entusiasm för att utforma plandokumentet så att de kan bedömas efter traditionella transportpolitiska måttstockar. I såväl banhållningsplanen som den nationella väghållningsplanen har vidare de transportpolitiska målen transformerats till mål som formulerats av planeringsmyndigheterna själva på ett sätt som åtminstone SIKA har problem med att genomskåda. I alla händelser är det mycket svårt att se att de planeringsmål som Banverket och Vägverket var för sig har satt upp är härledda utifrån en gemensam grund.

Även om vi tror att de för trafiksektorn gemensamma person- och godstransportprognoserna lagts till grund för de kvantitativa beräkningar som ingår i planeringsunderlaget, märks i vissa planer en önskan att distansera sig från dessa bedömningar till förmån för en utveckling som är mera positiv för den egna regionen eller trafiksektorn. Den allmänna omvärldsbeskrivning som lämnas i planerna har också oftast utvecklats på egen hand av respektive planeringsmyndighet och referenser till det gemensamma underlag som togs fram i inriktningsplaneringens strategiska analys förekommer knappast (bortsett från själva prognoserna). Även detta förhållande leder naturligtvis till skillnader i synen på planeringsförutsättningarna. Medan Vägverket således framhåller vägtransportsystemets större betydelse relativt järnvägssystemet i termer av trafikproduktion och ekonomisk omsättning har Banverket valt att skildra järnvägens utvecklingsförutsättningar på ett så selektivt sätt att beskrivningen enligt SIKAs uppfattning svårligen kan betraktas som objektiv.

Vi anser också att planeringsmyndigheterna har tagit sig så stora friheter i förhållande till riksdagens inriktningsbeslut och regeringens planeringsdirektiv att det starkt motverkar ambitionerna att bedriva en i egentlig mening transportslagsövergripande investeringsplanering. Det mest påtagliga uttrycket för detta är att de prioriteringskriterier och dokumentationskrav som fastställts av regeringen helt och hållet verkar ha ignorerats av såväl Banverket som Vägverket. Exakt vilka prioriteringskriterier som ersatt de av riksdagen och regeringen föreskrivna är oklart för SIKA, men vi bedömer det som osannolikt att de är likartade för järnvägs- respektive vägätgärdena.

De enligt SIKAs uppfattning anmärkningsvärda avstegen från planeringsdirektiven kan antas i hög grad påverka valet av infrastrukturåtgärder och rör därmed själva kärnan i planeringsuppgiften. Även de mer tekniskt inriktade bedömningsmetoder som används i väg- respektive järnvägsplaneringen skiljer sig emellertid åt i många avseenden. Vi har i avsnittet om planeringsunderlagen översiktligt beskrivit de skillnader som finns i kalkylpraxis mellan väg och järnväg när det gäller

behandlingen av s.k. överflyttad trafik, eftersom dessa skillnader har särskild bäring på frågan om hur trafikslagsövergripande aspekter behandlas. Sådana skillnader i kalkylpraxis förekommer emellertid även i många andra avseenden, vilket kan leda till att likartade effekter bedöms på olika sätt. Produktionen av planeringsunderlaget styrs i hög grad av Vägverkets Effektkatalog och Banverkets Beräkningshandledning. Dessa dokument, som innehåller mängder med anvisningar och rekommendationer för olika typer av beräkningar och bedömningar, tas fram av respektive myndighet efter huvudsakligen interna överväganden. De gemensamma trafikslagsövergripande riktlinjer för utformningen av planeringsunderlag som utformas avseende samhällsekonomiska metoder och principer inom det s.k. ASEK-arbetet har således hittills begränsats till de kalkylvärden som används och vissa mycket övergripande metodanvisningar.

Har fyrstegsprincipen främjat en mer förutsättningslös planering?

Den s.k. fyrstegsmodellen eller fyrstegsprincipen har fått en ganska framträdande roll i den nu pågående planeringsomgången. Tillämpning av denna princip anbefalls i regeringens planeringsdirektiv och principen uppges ha tillämpats i banhållningsplanen, vägghållningsplanen och nästan alla planer för regional transportinfrastruktur. Fyrstegsprincipen är intressant i detta sammanhang eftersom den faktiskt implicerar att planeringen sker helt förutsättningslöst med avseende på vilken typ av trafiklösningar som väljs för att tillgodose de mål som ska uppnås med planen och att planeringen utgår ifrån en helhetssyn på transportsystemet. Principen är i detta avseende nära besläktad med de s.k. integrerade åtgärdsanalyser som SIKA förordat och försökt tillämpa i bl.a. inriktningsplaneringen.

SIKA har i sina remissvar på långsiktplanerna och även i denna PM ifrågasatt om fyrstegsprincipen verkligen tillämpats så konsekvent och förbehållslöst som många planer ger intryck av. SIKA har emellertid en viss förståelse för att det kan vara svårt att fullt ut tillämpa fyrstegsprincipen i åtgärdsplaneringen. Eftersom många av de åtgärder som bör prövas i de första stegen är sådana som planeringsmyndigheterna inte förfogar över, är det inte lätt att se hur de skulle kunna foga in dem i planerna på ett meningsfullt sätt. SIKAs bedömning är att det i realiteten endast är riksdag och regering som har de vida mandat som erfordras för att tillämpa fyrstegsprincipen fullt ut och vi anser att detta förhållande borde ha redovisats öppet av planeringsmyndigheterna.

För att fyrstegsprincipen inte bara ska bli en täckmantel utan reellt innehåll är det enligt SIKAs mening viktigt att den kan utvecklas i olika avseenden. Dels behövs bättre analysverktyg som kan stödja de bedömningar som ska göras i de olika stegen, dels behövs en mer genomtänkt filosofi för i vilka planeringsskeden som det är mest ändamålsenligt att genomföra de olika analyserna. Vägverkets dokument *Åtgärdsanalys enligt fyrstegsprincipen – ett allmänt förhållningssätt i åtgärdsanalyser för vägtransportssystemet*²² är enligt SIKAs uppfattning en bra utgångspunkt för ett sådant utvecklingsarbete. Vi bedömer dock att det kan vara en fördel om detta utvecklingsarbete fortsättningsvis kan ske gemensamt för hela trafiksektorn.

²² Vägverket 2002-03-13.

Det trafikslagsövergripande synsättet borde kunna fördjupas

Som framgått ovan anser SIKA att det kan ifrågasättas i vilken utsträckning den långsiktiga infrastrukturplaneringen utmärks ett verkligt trafikslagsövergripande förhållningssätt i vid mening. I många viktiga avseenden förefaller det trafikslagsövergripande synsättet främst gälla planernas utanverk medan det är mera tveksamt om planeringen i någon djupare mening präglas av ett sådant synsätt.

Samtidigt bör det framhållas att det inte är någon enkel sak att åstadkomma en planering som utgår ifrån en helhetssyn på transportsystemet. Det är en mycket stor mängd förhållanden och samband som ska beaktas i infrastrukturplaneringen och enbart att åstadkomma en god intern samordning inom planeringsmyndigheterna kan säkert vara en betydande utmaning i många fall. Trots de brister som finns har SIKA också uppfattningen att det svenska planeringssystemet är ovanligt väl utvecklat vid en internationell jämförelse och att detta inte minst gäller behandlingen av trafikslagsövergripande frågor.