

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
LI2023/03919

Diarienummer
Utr 2024/05
Datum
2024-04-12

Yttrande över Trafikverkets inriktningsunderlag för infrastrukturplaneringen för perioden 2026–2037

Trafikanalys har ombetts att yttra sig över ovan nämnda remiss.

Trafikverket lägger förslag inom två övergripande områden, sådana som har med infrastrukturplaneringsprocessen att göra och sådana som vi bedömer ligger utanför den. Efter en sammanfattning följer vårt yttrande denna indelning, men vi ger inledningsvis även kommentarer kopplat till effektivitet i statsförvaltningen.

Sammanfattning

- För den svenska statsförvaltningen vore det en fördel om Trafikverket i högre grad drog nytta av det utvecklingsarbete som bedrivs av andra myndigheter. Det vore på motsvarande sätt att föredra att det remitterade underlaget hade tydligare fokus på de frågor som hör till processen för infrastrukturplanering. Det är viktigt för att inte belasta remissinstanserna med ett mer omfattande arbete än vad som motiveras av saken. Vi är inte övertygade om att Trafikverket har hittat en tillfredställande balans i alla dessa avseenden.
- Vi tillstyrker förslaget att satsa störst andel av den ekonomiska ramen på vidmakthållande. Det ligger också i linje med de ambitioner regeringen har gett uttryck för.
- Vi har inga synpunkter på hur stor den totala ekonomiska ramens storlek bör vara eller hur ramen för vidmakthållande bör fördelas mellan järnväg respektive väg.
- Det är positivt att Trafikverket utvecklar sina arbetssätt för att minska trafikpåverkan och öka reinvesteringstakten. Det är även positivt att förändrade arbetssätt kan sänka kostnaden för att införa ERTMS.
- Vi önskar ett tydligare och mer transparent underlag om hur det eftersatta underhållet beräknas.
- Trafikanalys instämmer i det Trafikverket tar upp i avsnittet om kostnadsstyrning och kostnadskontroll, men noterar samtidigt att delar av det Trafikverket lyfter som angeläget är sådant verket redan har rådighet över och dessutom ett tydligt uppdrag att åtgärda. Även nämnda planerings- och upphandlingsområden för

ökad produktivitet ligger väl inom Trafikverkets mandat och nuvarande uppdrag att förbättra.

- När det gäller de områden Trafikverket pekar ut med stor potential för ökad produktivitet, såsom spårbyten och reinvestering i elkraftanläggningen, saknar vi en analys av eventuella hinder för dessa potentialer att förverkligas eller vilken aktör som är ansvarig för att det inte förverkligas. Det är därför svårt att bedöma vad regeringen bör vidta för åtgärder med anledning av iakttagelsen att potentialerna är stora.
- På ett generellt plan instämmer Trafikanalys i det Trafikverket skriver om att tillkommande krav bör konsekvens- och kostnadsbedömas. Vi menar dock att det är otydligt vilka krav som avses och därför också vilken aktör som denna uppmaning är riktad mot.
- Trafikverket föreslår att en riskreserv på portföljnivå bör utredas. Trafikanalys ser fördelar med detta förslag då det kan stärka beredskapen för kostnadsökningar, men vill samtidigt poängtera vikten av att införandet av en sådan riskreserv görs på ett sätt som inte skapar incitament att nyttja den. Den ska bara utnyttjas när så är motiverat.
- Trafikverket lägger ett förslag om att definitiva beslut om investeringar inte bör fattas innan nyttor och kostnader är väl utredda. Trafikanalys uppfattar Trafikverkets förslag som helt i enlighet med proposition 2011/12:118 Planeringssystem för transportinfrastruktur, som ledde till att de årliga byggstartsbesluten infördes. Vi noterar samtidigt att den avbrutna satsningen på nya stambanor ligger i linje med detta.
- Vi vill uppmärksamma vikten av att beslut inom investeringsverksamheten beaktar framtida underhåll för att säkerställa låga kostnader ur ett livscykelperspektiv. Trafikanalys har tidigare pekat på brister i detta avseende. Vi anser att detta är en central fråga för den samlade kostnadseffektiviteten i den nationella planen och att det därför är ett angeläget förbättringsområde.
- Det är otydligt om Trafikverket anser att nationell plan ska beskriva nödvändig infrastruktur och andra för luftfarten nödvändiga system.
- Vi delar uppfattningen om behovet av att peka ut en ansvarig organisation för den långsiktiga planeringen av luftrummet.
- Vi instämmer i Trafikverkets bedömning att finansiering av Försvarsmaktens behov behöver ske i annan ordning om hela, eller övervägande delen av, åtgärden motiveras av försvarsskäl. Men vi ser också att det finns ett behov att utreda hur infrastrukturplaneringsprocessen kan utvecklas så att den tar hänsyn till Försvarsmaktens behov av infrastruktur samtidigt som den blir mer transparent men även skyddar uppgifter som är känsliga av försvarsstrategiska skäl.

- Det hade varit önskvärt med en tydligare verksamhetskoppling av ramanslaget till forskning och innovation (Fol).
- Vi saknar en analys över hur olika myndigheters forskning inom transportområdet skiljer sig, kompletterar och växelverkar med varandra.
- Vi rekommenderar att det för planperioden 2026–2037 utvecklas en konsekvent strategi och sammanhållen uppföljning av upphandling som styrmedel.
- Trafikverkets underlag förmedlar en tanke om att generellt bredda infrastrukturplaneringsprocessen till att även omfatta andra styrmedel och åtgärder än vidmakthållande och utveckling av transportsystemet. Vi tror inte att detta är rätt väg att gå. Infrastrukturplanering är komplicerat och ska inte göras mer komplicerat än det redan är.
- Trafikverket ger i kapitel tre, *Förslag på ökad måluppfyllelse*, många förslag som enligt vår bedömning ligger utanför infrastrukturplaneringsprocessen. Vi håller med om principerna att olika typer av styrmedel och åtgärder behövs för att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Trafikanalys kan dock inte tillstyrka något av förslagen, dels för att det enligt vår bedömning inte ingick i direktiven att lägga förslag inom dessa områden, dels för att de inte är tillräckligt tydliga eller analyserade på ett sådant sätt att de går att ta ställning till.

1 Generella kommentarer kopplat till effektivitet i statsförvaltningen

Trafikverket skulle på ett bättre sätt kunna förhålla sig till och dra nytta av insatser som görs inom andra delar av statsförvaltningen.

Regeringen har givit Trafikanalys i uppdrag att fram till april 2028 genomföra en granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll i syfte att förbättra Trafikverkets rutiner och arbetssätt. Frågeställningen är central och ges betydande uppmärksamhet i det remitterade underlaget. När nu frågan tas upp på det sätt den görs ser vi att det hade varit positivt om Trafikverket hade reflekterat över hur man ska söka dra nytta av dessa insatser.

Trafikanalys har regeringens uppdrag att årligen analysera transportsektorns samhällsekonomiska kostnader i relation till skatte- och avgiftsuttag inom olika delar av transportsektorn. I inriktningsunderlaget presenterar Trafikverket resultat av andra sådana eller liknande beräkningar utan att relatera till Trafikanalys arbete. Dubbelarbete hade undvikits om vårt arbete i stället använts. Som det nu är presenterar staten också tydligt olika uppfattningar om frågor inom området, bland annat huruvida sjöfarten täcker sina marginalkostnader eller inte.

Trafikverket har givits uppgiften att remittera inriktningsunderlaget. I det ligger också att skicka ut ett tydligt material som fokuserar på de frågor som är av betydelse i sammanhanget. De frågor som tas upp ska vara relevanta i infrastrukturprocessen. Det är viktigt för att inte belasta remissinstanserna med ett mer omfattande arbete än vad

som motiveras av saken. Vi är inte övertygade om att Trafikverket har hittat en tillfredställande balans i alla dessa avseenden.

2 Synpunkter på förslag som berör infrastrukturplaneringsprocessen

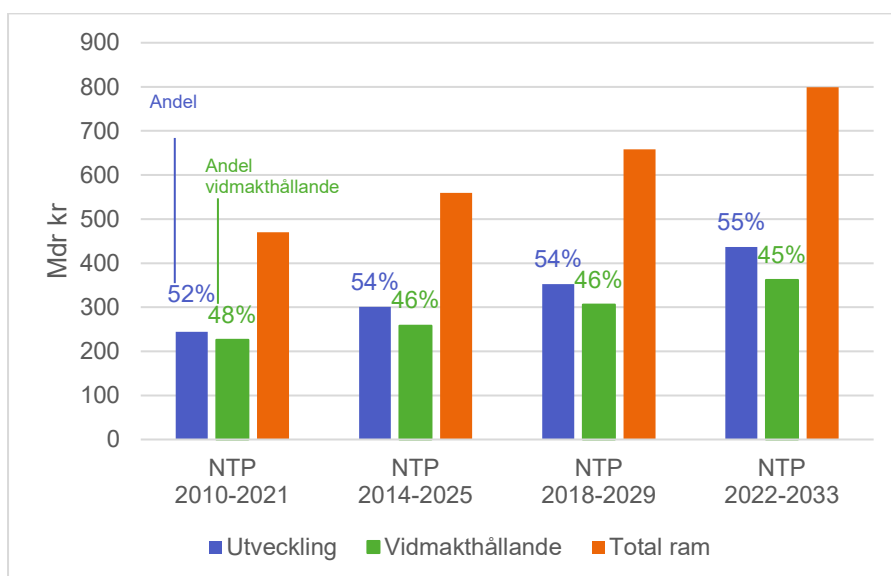
Huvuduppgiften för Trafikverket är att föreslå hur den ekonomiska ramen för ny trafikslagsövergripande nationell plan för transportinfrastrukturen och länsplaner för regional transportinfrastruktur ska fördelas mellan vidmakthållande respektive utveckling av transportsystemet.

Vi kommenterar här:

- det förslag till fördelning Trafikverket lägger fram,
- aspekter Trafikverket lyfter fram avseende drift och underhåll,
- Trafikverkets förslag för effektivare genomförande av åtgärder,
- aspekter som berör forskning och innovation,
- aspekter som berör luftfarten och
- Försvarsmaktens behov av infrastruktur i ljuset av Sveriges medlemskap i NATO.

2.1 Vi tillstyrker förslaget att satsa störst andel av medlen på vidmakthållande

En tillbakablick över de ekonomiska ramarna för den så kallade nationella transportplanen (NTP) visar att dessa har ökat för varje plan sedan den första trafikslagsövergripande planen vid Trafikverkets bildande år 2010. Den totala ramen har ökat med omkring 20 procent per planeringsomgång, och fördelningen på utveckling respektive vidmakthållande har varit ungefär den samma med drygt hälften på utvecklingsdelen (se Figur 1).



Figur 1 Utveckling av de ekonomiska ramarna och deras fördelning över tid. Prisnivå 2021 (KPI-KS). Källa: Respektive plandokument och inriktningsunderlaget för 2026–2037.

I föreliggande inriktningsunderlag har Trafikverket föreslagit en omvänd fördelning mellan vidmakthållande och utveckling jämfört med den som avspeglas i Figur 1. Förslaget är att merparten av medlen allokeras till vidmakthållande – mellan 52 procent och 57 procent beroende på vilken ramnivå¹ som avses. Om regeringen följer Trafikverkets förslag i den kommande infrastrukturpropositionen markerar det således ett trendbrott i detta avseende, där vidmakthållande för första gången sedan 2010 skulle uppta mer än hälften av planens totala utrymme. I sammanhanget kan det dock noteras att Trafikverket även i förra inriktningsunderlaget², inför den nu gällande planen, föreslog en högre andel till vidmakthållande än vad regeringen lade fram i infrastrukturpropositionen 2021.³ Då föreslog Trafikverket en ram för vidmakthållande på motsvarande 52 procent och 62 procent beroende på ramnivå och inriktning.

Vi tillstyrker Trafikverkets förslag att satsa den största delen av medlen på vidmakthållande som ett led i att minska underhållsskulden. Vi konstaterar att den inriktningen också ligger i linje med regeringens uttryckta ambition i frågan. Vi har däremot inga synpunkter på hur stor den totala ekonomiska ramens storlek bör vara eller hur ramen för vidmakthållande bör fördelas mellan järnväg respektive väg.

2.2 Positivt att Trafikverket utvecklar sina arbetssätt för att minska trafikpåverkan och öka reinvesteringstakten

Trafikverket skriver i kapitlet om drift och underhåll att kostnaderna för att vidmakthålla transportsystemet överstiger ramarna i gällande plan och att det framför allt beror på att

¹ Trafikverket presenterar förslag till medelsfördelning för samma planeringsram som för den nu gällande planen samt för fyra alternativa ramnivåer, där ramen ökas och minskas med 10 respektive 20 procent.

² Trafikverket (2020). *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2022 – 2033 och 2022 – 2037*. Publikation 2020:186.

³ Regeringen (2021). *Prop. 2020/21:151. Framtidens infrastruktur – hållbara investeringar i hela Sverige*.

nuvarande ekonomisk ram är lägre än det behov som Trafikverket har identifierat i tidigare inriktningsunderlag. Trafikverket beskriver vidare att medlen inte räcker på grund av en ökad prisbild, en åldrande anläggning, ökat slitage, tillkommande anläggning med mer teknikinhåll, klimatförändringar och nya krav. Trafikverket har i gällande plan fått ett högre anslag för järnvägsunderhållet än i tidigare planer, vilket möjliggör att fler underhållsåtgärder genomförs. Genomförandet av underhåll i järnvägen leder dock till trafikstörningar. Trafikverket pekar på att man för att minska trafikpåverkan och öka reinvesteringstakten utvecklar sina arbetssätt så att de blir mer effektiva, vilket på sikt kan bidra till att på sikt minska det eftersatta underhållet. Vi anser att det är positivt att Trafikverket utvecklar sina arbetssätt för att minska trafikpåverkan och öka reinvesteringstakten och vi avser att följa den utvecklingen. Att arbeta med att effektivisera sina arbetssätt knyter an till vad Trafikverket poängterar i det interna projektet *Genomlysningen*⁴ och är enligt Trafikverket ett sätt att arbeta med att minska en ökad prisutveckling i förhållande till KPI.

2.3 Positivt att förändrade arbetssätt kan sänka kostnaden för att införa ERTMS

Trafikverket poängterar det eftersatta underhållet av signalanläggningen och varnar för att om åtgärder inte vidtas kommer det leda till en försämrad funktion och i förlängningen att delar av järnvägen kommer att sluta fungera. Mer än hälften av järnvägssystemet kan enligt Trafikverket då behöva stängas om reservdelar och personal som kan underhålla det gamla ATC-systemet inte finns att tillgå. Trafikverket har genomfört en signalöversyn där man har kommit fram till att det går att införa ERTMS till en lägre kostnad än den som föreslogs i planförslaget för 2022–2033/37 genom åtgärder som kopplar till interna arbetssätt. Trafikanalys ser positivt på Trafikverkets översyn av sina arbetssätt för att på så sätt i högre grad hushålla med statens medel. Samtidigt är det nya signalsystemet en stor investering och både Riksrevisionen⁵ och Trafikanalys⁶ har i granskningar av nationell plan respektive byggstartsförslag påtalat att Trafikverket inte har kvantifierat de samhällsekonomiska nyttorna med införandet av ERTMS och att en samlad effektbedömning saknas. Vi skriver i vår granskning att den samhällsekonomiska analys som Trafikverket har hänvisat till i samband med byggstartsförslag av ERTMS-objekt vid det aktuella tillfället var inaktuell, irrelevant för objekten och baserad på föråldrade kalkylvärden och beräkningsförutsättningar.

2.4 Vi önskar ett transparent underlag om hur det eftersatta underhållet beräknas

Trafikverket lyfter särskilt det eftersatta underhållet för väg- och järnvägsanläggningen. I inriktningsunderlaget hänvisar Trafikverket vidare till underlagsrapporten för vidmakthållande för mer detaljer.⁷ I underlagsrapporten beskrivs vad det eftersatta underhållet består i vad gäller brister i anläggningen. Trafikanalys hade önskat en större tydlighet vad gäller övergripande antaganden och hänvisningar till mer detaljerat underlagsmaterial för hur det eftersatta underhållet beräknas. Vi förstår att det är en

⁴ Trafikverket (2024). *Genomlysning av Trafikverket*. Rapport. Ärendenummer: 2023/126975

⁵ Riksrevisionen (2023a). Nationell plan för transportinfrastrukturen – lovar mer än den kan hålla (RIR 2023:25), s. 78–79.

⁶ Trafikanalys (2021). Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag 2021. (Rapport 2021:7), s. 49–52.

⁷ Trafikverket (2024). Vidmakthållande av transportinfrastrukturen: Underlagsrapport till Inriktningsunderlag för 2026–2037. Publikation 2024:009.

komplex uppgift att ta fram uppskattningar för det eftersatta underhållet. Desto viktigare, menar vi, att på ett pedagogiskt och transparent sätt beskriva detta för regeringen. Då det finns skilda uppskattningar om storleken på det eftersatta underhållet (se t.ex. en studie från Svenskt Näringsliv och Ramboll⁸ och en studie från Omtag järnväg⁹) menar vi att det tyder på ett behov av ökad tydlighet kring hur beräkningarna görs.

2.5 Trafikverket har både rådighet och mandat rörande förbättrad kostnadskontroll

Trafikanalys delar den bild av kostnadsökningar i investeringsprojekt som ges i inriktningsunderlaget. Det framgår tydligt av analysen av kostnadsförändringar för objekt i de fyra senaste nationella planerna i inriktningsunderlagets bilaga 3 att kostnadsökningarna är störst i tidiga planeringsskedena. Trafikanalys delar också den problembild som tecknas rörande konsekvenserna av kostnadsökningarna, bland annat att det riskerar att snedvrider urval och utformning av investeringar men också det demokratiska problemet med att framtida regeringars handlingsutrymme binds upp när allt mer medel skjuts "över kant", dvs. läggs efter planperiodens slut. Inom ramen för Trafikanalys uppdrag att granska och följa upp Trafikverkets arbete med kostnadskontroll i nationell plan för transportinfrastrukturen följer vi Trafikverkets arbete med dessa frågor.

Trafikanalys instämmer således i det Trafikverket tar upp i avsnittet om kostnadsstyrning och kostnadskontroll, men noterar samtidigt att delar av det Trafikverket lyfter som angeläget är sådant som Trafikverket redan har rådighet över och dessutom ett tydligt uppdrag att åtgärda. Dels gäller det den generella vikten av att uppnå en bättre kostnadskontroll, något Trafikverket har ett tydligt mandat att vidta åtgärder för att göra sedan tidigare regeringsuppdrag. Mer specifikt syftar vi här på Trafikverkets konstateranden att metoder för kostnadsbedömningar måste löpande förbättras samt att respektive objekts avvikelse behöver dokumenteras för att kunna analyseras och kommuniceras. Trafikverket skriver att detta till viss del görs i underlaget till byggstartsbeslut, men att beskrivningen kan utvecklas. Även i avsnittet om produktivitet pekar Trafikverket på flera områden inom planering och upphandling med stor potential för produktivetsförbättringar inom den verksamhet verket har ansvar för. Vi anser att både metodutvecklingen rörande kostnadsbedömningar och avvikelsehanteringen samt nämnda planerings- och upphandlingsområden för ökad produktivitet ligger väl inom Trafikverkets mandat och nuvarande uppdrag att förbättra.

När det gäller de områden som Trafikverket pekar ut med stor potential för ökad produktivitet, såsom spårbyten och reinvestering i elkraftanläggningen, ser vi inte någon analys av hindren för dessa potentialer att förverkligas eller vilken aktör som är ansvarig för att det inte förverkligas. Det är därför svårt att bedöma vad regeringen bör vidta för åtgärder med anledning av iakttagelsen att potentialerna är stora.

2.6 Otydligt vilka krav som bör konsekvens- och kostnadsbedömas bättre

På ett generellt plan instämmer Trafikanalys i det Trafikverket skriver om att tillkommande krav bör konsekvens- och kostnadsbedömas (avsnitt 4.1, s. 128–129). Vi

⁸ Svenskt näringsliv och Ramboll (2023). Hur underhållsskulden på Sveriges vägar och järnvägar påverkar näringslivet.

⁹ Omtag svensk järnväg (2023). Järnvägslyftet. Kostnadseffektiva åtgärder med effekt inom tio år.

uppfattar dock att det är otydligt vilka krav som framför allt avses och därför också vilken aktör som denna uppmaning är riktad mot. I den mån det är krav, riktlinjer och standarder som beslutas av Trafikverket själv har myndigheten redan idag möjlighet och ansvar för att genomföra de konsekvensbedömningar som behövs för att en effektiv avvägning mellan positiva effekter och kostnader ska kunna göras.

Om det handlar om föreskrifter eller allmänna råd som beslutats av andra myndigheter ska kostnadsmässiga och andra konsekvenser utredas enligt förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Trafikverket och andra som kostnadsmässigt eller på något annat betydande sätt berörs ska då också ges tillfälle att yttra sig i frågan. Om det rör sig om krav som härrör från förslag i betänkande från kommittéer som tillkallats på grund av ett regeringsbeslut ska det, enligt kommittéförordningen (1998:1474), även där ha gjorts konsekvensutredningar. Och så länge det fungerar är nya krav och, riktlinjer i princip effektivitetssanktionerade. Anläggningskostnaderna kan mycket väl öka, men bör balanseras av nyttor – förbättringar av projektet, exempelvis i form av ökad säkerhet eller minskat intrång i naturmiljön. Av det som lyfts fram i inriktningsunderlaget framgår det således inte om problematiken rör ett förbättringsområde för Trafikverket själv, eller om man identifierat ett mer grundläggande systemfel i processer för regelutveckling.

2.7 Positivt med en riskreserv men bör nyttjas restriktivt och transparent

Trafikverket föreslår att en riskreserv på portföljnivå bör utredas (avsnitt 4.1, s. 129–130). Trafikanalys ser fördelar med detta förslag då det kan stärka beredskapen för kostnadsökningar, men vill samtidigt poängtera vikten av att införandet av en sådan riskreserv görs på ett sätt som inte skapar incitament att nyttja den. Den ska bara utnyttjas när så är motiverat. En sådan riskreserv bör vara en säkerhetsmekanism mot undanträngningseffekter av stora kostnadsökningar och behöver därför följas av tydliga och restriktiva kriterier för hur den nyttjas. Om den införs bör nyttjandet av den därför göras transparent och synligt för regeringen och externa granskare så att det är tydligt när den tas i anspråk och varför.

2.8 Beslut om byggstart bör följa intentionerna i proposition 2011/12:118

Ett mer omfattande resonemang som förs i inriktningsunderlaget gäller förslaget att definitiva beslut om investeringar inte bör fattas innan nyttor och kostnader är väl utredda. Trafikverket syftar här på den praxis som uppstått där det är sällsynt att projekt utgår ur planen när de väl kommit med, även om kostnaderna visar sig högre eller andra omständigheter förändras. Trafikanalys uppfattar Trafikverkets förslag som helt i enlighet med proposition 2011/12:118 Planeringssystem för transportinfrastruktur som ledde till att de årliga byggstartsbesluten infördes. Trafikanalys noterar samtidigt att regeringen i propositionen inte använde benämningen "år 7–12" för de delar av planen som ligger i tidigare planeringsskeden än byggstart de närmast följande tre åren (år 1–3) respektive förberedelse för byggstart de därpå följande tre åren (år 4–6). Benämningen "år 7–12" har börjat användas efter proposition 2011/12:118 och bör därför enkelt kunna ersättas med en terminologi som inte signalerar en viss tidplan, så som Trafikverket föreslår.

Trafikanalys noterar också att den avbrutna satsningen på nya stambanor ligger i linje med det Trafikverket framhåller i detta avseende. Även regeringens beslut att ge Trafikverket i uppdrag att minska kostnaderna för några objekt och återkomma med nya

bedömningar om kostnader och lämplig byggstartsperiod i samband med byggstartsbeslutet i januari 2024 kan sägas gå i samma riktning.

Mot bakgrund av de förväntningar som skapas externt när den fysiska planeringsprocessen inleds och att det kan få stora konsekvenser att avbryta projekt, ser vi det som viktigt att arbetssätt och kommunikation utvecklas på flera sätt om planeringsprocessen i praktiken ska fungera mer som avsett. Det innebär stora krav på hur Trafikverket samverkar med andra aktörer för att skapa realistiska och rimliga förväntningar på det statliga agerandet och för att motverka risken för andra aktörers förgävesplanering.

2.9 Framtida underhåll behöver beaktas mer i investeringsverksamheten

Utöver ovan nämnda aspekter av relevans för kostnadskontroll vill Trafikanalys också uppmärksamma vikten av att beslut inom investeringsverksamheten beaktar framtida underhåll för att säkerställa låga kostnader ur ett livscykelperspektiv. Trafikanalys har tidigare (Trafikanalys rapport 2016:10) pekat på brister i detta avseende och Trafikverkets internrevision har inte kunnat se att slutsatserna från Trafikanalys studie har omhändertagits och omsatts i Trafikverket i en nyligen genomförd granskning (januari 2024). Trafikanalys anser att detta är en central fråga för den samlade kostnadseffektiviteten i den nationella planen och att det därför är ett angeläget förbättringsområde.

2.10 Otydligt om Trafikverket anser att nationell plan ska tydliggöra nödvändig infrastruktur och andra för luftfarten nödvändiga system

Trafikverkets underlag beskriver väl den brytningstid och de stora osäkerheter som luftfarten befinner sig i. De viktigaste förändringarna är:

- Inrikesflygets återhämtning från pandemin går långsamt och kommer kanske aldrig återvända till pre-pandemiska nivåer.
- Omställningen till fossilfritt flyg (Hållbart flygbränsle, elflyg och vätgas).
- Nya och fler farkoster i luftrummet med förmåga att lyfta och landa vertikalt.
- Nya resmönster och affärsmodeller för transporter av människor och gods.

Ovanstående förändringar väcker frågor om både planering och finansiering. När det gäller planering konstaterar Trafikverket att "Luftfarten omfattas inte av någon nationell och långsiktig inriktning som säkerställer en utveckling över tid där berörda aktörer utifrån en gemensam målbild vidtar nödvändiga åtgärder för att säkerställa möjlighet för och tillgång till transporter inbegripet nödvändig infrastruktur och andra för luftfarten nödvändiga system".¹⁰ Det är däremot otydligt med motsägelsefulla skrivningar i underlaget huruvida Trafikverket anser att detta ska tydliggöras i den nationella planen för infrastruktur.

¹⁰ Trafikverket (2024). *Luftfart – Underlagsrapport till Inriktningsunderlag för 2026–203*. Publikation 2024:006, s. 38–39.

2.11 Vi delar uppfattningen om behovet av att peka ut en ansvarig organisation för den långsiktiga planeringen för luftrummet

Trafikverket ser ett behov av att peka ut en ansvarig organisation med ett utpekat ansvar och ett brett uppdrag för den långsiktiga planeringen av luftrummet.¹¹ Vi delar den uppfattningen och kan se att det finns åtminstone två alternativ: Trafikverket eller Luftfartsverket. Trafikverkets instruktion anger att "Trafikverket ska med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande perspektiv ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar", vilket även kan inbegripa planering av luftrum. Eftersom Luftfartsverket besitter stor kompetens på området kan myndigheten övervägas för denna roll. Då Luftfartsverket är ett affärsverk skulle en sådan lösning sannolikt kräva ökade basanslag.

2.12 Naturligt att se över processen för att hantera Försvarmaktens behov

Sveriges medlemskap i NATO medför att infrastrukturplaneringen i större utsträckning än tidigare behöver ta hänsyn till Försvarmaktens behov, något Trafikverket också lyfter fram i underlaget.

Vi instämmer i Trafikverkets bedömning att finansiering av Försvarmaktens behov behöver ske i annan ordning om hela, eller övervägande delen av, åtgärden motiveras av försvarsskäl. Trafikverkets anslag kan finansiera åtgärder där nyttorna utgår från de transportpolitiska målen och till största delen tillfaller det civila samhället (medborgare och näringsliv).

Samtidigt poängterar Trafikverket att myndigheten behöver "i högre utsträckning tydligare motivera varför en investering valts framför en annan, eller ett alternativ framför ett annat. I synnerhet gäller detta när avvikelser görs från vad den beräknade samhällsekonomiska lönsamheten ger vid handen."¹² Det är en synpunkt som även Trafikanalys framfört i samband med att vi har granskat Trafikverkets planförslag och förslag till byggstarter.¹³

Mot bakgrund av detta är det naturligt att utreda hur infrastrukturplaneringsprocessen kan utvecklas så att den kan ta större hänsyn till Försvarmaktens behov samtidigt som den är transparent men även skyddar uppgifter som är känsliga av försvarsstrategiska skäl.

2.13 Önskvärt med en tydligare verksamhetskoppling av ramanslaget till Fol

För området forskning och innovation (Fol) föreslår Trafikverket en ekonomisk ram på 8,5 miljarder i linje med ramen som gäller för nuvarande period. Motiveringarna i inriktningsunderlaget är av övergripande ämneskaraktär, i synnerhet i inriktningsunderlagets huvudrapport, men även i en särskild underlagsrapport om Fol (TRV 2023/70321). Trafikverket lyfter fram hållbarhetsutmaningarna som särskilt

¹¹ Trafikverket (2024). *Luffart – Underlagsrapport till Inriktningsunderlag för 2026–203*. Publikation 2024:006, s. 40.

¹² Trafikverket (2024) Inriktningsunderlag för infrastrukturplaneringen för perioden 2026–2037. Rapport 2024:003, s. 134.

¹³ Se t.ex. Trafikanalys (2022). *Kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*. Rapport 2022:7 och Trafikanalys (2023). *Granskning av Trafikverkets byggstartsforstag 2023*. Rapport 2023:6.

omfattande och utmanande, däribland att minska de klimatpåverkande utsläppen, men nämner även vikten av Fol-frågor med koppling till exempelvis beredskap, digitalisering och transporteffektivitet. Myndigheten bedömer att anslaget till Fol bidrar till Sveriges framskjutna internationella position inom transportforskning och innovation, att det skapar hög samhällsnytta per satsad krona, även om det inte går att beräkna nyttan på kort sikt. Nyttan ligger främst i långsiktiga utvecklingsprocesser i transportsystemet.

Trafikanalys har inget att invända mot Trafikverkets övergripande bedömningar av Sveriges Fol-behov på transportområdet. Däremot anser vi att det vore önskvärt med en tydligare verksamhetskoppling av ramanslaget till Fol i nationell plan. Trafikverket ska enligt instruktion (Förordning 2010:185) "svara för forskning och innovation som motiveras av myndighetens uppgifter". I myndighetens underlagsrapport om Fol (TRV 2023/70321) framhålls också behovet av verksamhetsnära forskning för att kunna effektivisera verksamhet inom planering, byggnation och underhåll, dvs. forskning som anknyter till Trafikverkets roll som infrastrukturförvaltare och utvecklare. Analysen av vad det innebär i form av tidigare Fol-resultat, nuvarande behov och framtida prioriteringar uteblir dock. En sådan analys kan och bör förankras i Trafikverkets styrmodell för Fol-verksamheten, dvs. portföljstyrningen som bland annat beskrivs i myndighetens Fol-plan (TRV 2023/133492) och årsrapport (TRV 2024:030).

I myndighetens årsrapport om forskning och innovation redovisas fördelningen av Fol-medel mellan åtta portföljer: *Planera*, *Vidmakthålla*, *Möjliggöra*, *Bygga*, *Strategiska initiativ*, *Sjöfart*, *Luffart* och *Järnväg*. De fyra första är mer verksamhetsnära och tar närmare hälften av Fol-anslaget i anspråk. Av årsrapporten framgår att fördelningen har varit stabil över de tre senaste åren, 2021, 2022 och 2023. Det väcker frågan om så också gäller för perioden 2026–2037 i ljuset av verksamhetsprioriteringar och omvärldsförändringar, inte minst behovet av att hantera den växande underhållsskulden och stärka beredskapsförmågan. Portföljerna *Möjliggöra* och *Vidmakthålla* är de två minsta portföljerna av de åtta, men ter sig särskilt relevanta när det gäller Fol-insatser för effektivisering och kontinuitetshandling. Trafikverkets övergripande analys utesluter inte satsningar på dessa områden, men prioriteringar och portföljfördelning förblir oklara, även i myndighetens Fol-plan.

2.14 Vi saknar en analys över hur olika myndigheters forskning inom transportområdet skiljer sig, kompletterar och växelverkar med varandra

Trafikverket, Vinnova och Energimyndigheten står för en betydande del av riktade statliga Fol-satsningar på transportområdet. Trafikverket ska enligt myndighetens instruktion (Förordning 2010:185) "följa, dokumentera och på regeringens uppdrag finansiera forskning och innovation inom transportområdet". Det kan tolkas som att Trafikverket har ett särskilt ansvar för nationell uppföljning av transportforskning och innovation. I det bör ligga att klargöra roller, ansvar och prioriteringar mellan statliga Fol-finansierare på transportområdet, inte minst hur Fol-insatser enligt nationell plan skiljer sig, kompletterar och växelverkar med Vinnovas och Energimyndighetens Fol-insatser. Det här perspektivet saknas i inriktningsunderlaget, men är centralt för styrning, uppföljning och utvärdering av statliga Fol-medel på området.

Sammanfattningsvis vore det önskvärt med tydligare mål och prioriteringar av Fol-insatser i ljuset av institutionella och organisatoriska ramar på transport- och

infrastrukturområdet. Det gäller även Trafikverkets innovationsinsatser i rollen som beställare, upphandlare och inköpare. I inriktningsunderlaget, avsnitt 4.4, diskuteras vikten och behovet av att utveckla beställarrollen och leverantörsrelationer så att de stödjer både effektivisering och innovation. Trafikverket konstaterar att det behövs ett starkare fokus på samarbete, innovation (funktionell upphandling) och riskfördelning i leverantörsrelationer för att utveckla beställarrollen och främja konkurrensdrivna upphandlingar, effektivt genomförande och produktivitet. Behovet har påtalats i tidigare utredningar och analyser. Så även generella lösningar i form av marknadsdialoger och ett ökat innovationsinslag i upphandlingar. Däremot förblir det oklart även på detta område om och hur styrning och uppföljning fungerar.

2.15 Vi rekommenderar att det för planperioden 2026–2037 utvecklas en konsekvent strategi och sammanhållen uppföljning av upphandling som styrmedel

I Trafikverkets årsredovisning 2023, i likhet med tidigare årsredovisningar, sammanfattas utvecklingen av så kallade "utvecklingsfrämjande upphandlingar" avseende underhåll respektive investeringar. Över perioden 2018 till 2023 är det tydligt att andelen utvecklingsfrämjande upphandlingar har sjunkit, från närmare fem respektive drygt två procent, till närmare två respektive mindre än en procent. Parallellt med dessa siffror rapporterar Trafikverket in uppgifter om så kallad "innovationsupphandling" till Upphandlingsmyndigheten. Dessa utgjorde cirka en tredjedel av myndighetens upphandlingar 2022. I Trafikverkets inriktningsunderlag nämns inget om dessa siffror, däremot behovet av ett starkare fokus på funktions- och effektupphandling. I underlaget om FoI talas det dessutom om vikten av "förkommersiell upphandling". Helhetsbilden blir att det saknas en konsekvent terminologi, men även en konsekvent strategi och sammanhållen uppföljning av upphandling som styrmedel. Trafikanalys rekommenderar att detta utvecklas för planperioden 2026–2037.

3 Synpunkter på förslag som ligger utanför infrastrukturplaneringsprocessen

Flera av Trafikverkets förslag ligger utanför direktiven för uppdraget och även bortom myndighetens instruktion. Trafikverkets uppdrag handlar om att ta fram ett inriktningsunderlag för en ny trafikslagsövergripande nationell plan för *transportinfrastrukturen* och länsplaner för regional *transportinfrastruktur*.

Även om vi betraktar Trafikverkets material i ljuset av äldre beskrivningar av processen¹⁴, där inriktningsunderlaget på ett bredare sätt skulle ge underlag för avvägningar mellan typer av åtgärder inom transportsektorn och strategier finner vi att materialet tar upp frågor som inte har en självklar plats i sammanhanget.

3.1 Inriktningsplaneringen bör inte breddas

Trafikanalys delar förvisso Trafikverkets uppfattning att transportsystemet omfattar mer än den fysiska infrastrukturen och att frågor som prissättning, skatter och avgifter, regleringar, upphandlad trafik, trafikledning och kapacitetstilldelning kan ha större påverkan på transportpolitiska mål än vad infrastrukturen har. Till skillnad från Trafikverket ser vi emellertid inte inriktningsplaneringen som ett "naturligt tillfälle" att

¹⁴ Prop 1997/98:56, s. 93 f.f.

analysera dessa typer av styrmedel. Frågan om en utvecklad process för infrastrukturplanering är av en sådan dignitet att den bör behandlas i ett annat sammanhang. När det gäller ingripande och principiellt viktiga frågor som exempelvis drivmedelsskatter ser vi inte att inriktningsplaneringen nödvändigtvis är rätt forum.

Infrastrukturplaneringsprocessen är i sig komplicerad och den skulle inte gagnas av att kompliceras ytterligare, vilket skulle bli följden om frågor inom andra utgiftsområden (UO 3, UO 20) också skulle ingå.

Andra åtgärdstyper har dessutom sin rytm och sina processer. Skattepolitiken är exempelvis nära kopplad till den statliga budgetprocessen och klimatpolitiken är kopplad till det klimatpolitiska ramverket med dess särskilda ordning.

Avgifter som tas ut av Transportstyrelsen, Sjöfartsverket och även Luftfartsverket är i stor utsträckning kopplade till budget- och redovisningsår. När mer principiella förändringar av skilda avgifter motiveras sammanfaller sådana behov inte annat än slumpvis med inriktnings- och infrastrukturplanering.

Vi noterar förvisso att regeringen i sitt uppdrag till Trafikverket skriver att "Utgångspunkten för genomförande av uppdraget är att den statliga transportinfrastrukturen i hela landet ska utvecklas och förvaltas så att det övergripande transportpolitiska målet, de jämbördiga funktions- och hänsynsmålen med därtill hörande etappmål, samt de av riksdagen beslutade klimatmålen nås." Men citatet hänvisar tydligt till transportinfrastruktur och inte till styrmedel i allmänhet och vi ser det som mest rimligt att tolka regeringens skrivning som att Trafikverket ska agera utifrån den uppgift myndigheten har givet sin instruktion.

3.2 Vi tillstyrker inte något av förslagen i kapitel 3

Vi tillstyrker sammanfattningsvis inte något av förslagen i kapitel tre *Förslag till ökad måluppfyllelse* då förslagen enligt vår bedömning ligger utanför Trafikverkets direktiv för uppdraget, är för vaga och för ytligt analyserade för att vi ska kunna ta ställning till dem. Även för en insatt utredare krävs ett icke obetydligt utredningsarbete för att försöka förstå Trafikverkets resonemang. Dessutom är vi frågande till en del beskrivningar och slutsatser som presenteras. Det gäller bland annat avsnitten om sjöfarts- respektive banavgifter i inriktningsunderlagets avsnitt 3.1.

Generaldirektör Mattias Viklund har beslutat i detta ärende efter föredragning av Pia Sundbergh. I beredningen av ärendet har också Patrik Tornberg, Linda Ramstedt, Tom Andersson, Fredrik Brandt samt avdelningschef Gunnar Eriksson deltagit.

Mattias Viklund
Generaldirektör