



Datum
2011-09-01

Vår beteckning
0406-11-02594

Ert datum
2011-06-13

Er beteckning
N2011/3888TE

Näringsdepartementet
Gunvor Persson

103 33 Stockholm

Betänkandet Medfinansiering av transportinfrastruktur - Ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt riktlinjer för medfinansiering (SOU 2011:49) m.m.

Sjöfartsverket har anmodats att yttra sig över rubricerade utredning och har följande synpunkter. Sjöfartsverkets synpunkter rör såväl delbetänkandet (SOU 2011:12 som slutbetänkandet (SOU 2011:49).

Sammanfattning

Sjöfartsverket tillstyrker förslaget till nytt planeringssystem, vilket genom ökad samverkan mellan olika nivåer och genom en ökad förutsägbarhet kommer att bidra till effektivare planering av transportinfrastruktur.

Utredningen föreslår att planeringen ska omfatta alla trafikslag, vara trafikslagsövergripande samt bidra till att de transportpolitiska målen nås. Sjöfartsverket anser att utredningens förslag kommer att leda till större konkurrensneutralitet mellan trafikslagen och större samhällsekonomisk nytta. När det gäller såväl planering som genomförande av projekt med medfinansiering finns erfarenhet och goda exempel inom sjöfartssektorn, och Sjöfartsverket vill framhålla den ömsesidiga nytta som uppnåtts med detta arbetssätt.

Sjöfartsverket vill framhålla att en viktig faktor för att öka såväl konkurrensneutraliteten mellan trafikslagen som att eftersträva maximal samhällsnytta är att villkoren för finansiering av åtgärder i transportinfrastruktur likställs, så att sjöfarten ges möjlighet att få del av statsanslaget för såväl namngivna projekt inom Nationella planen som icke namngivna projekt (< 50 MSEK) inom ramen för de sk pottpengarna.

Sjöfartsverket stödjer utredningens bedömning vad gäller medfinansiering till infrastrukturinvesteringar, men saknar en diskussion och förslag till hur

Datum
2011-09-01Vår beteckning
0406-11-02594

EU:s möjligheter till medfinansiering av infrastrukturen ännu bättre än idag kan tas till vara och hur dessa möjligheter kommer att hanteras inom planeringssystemet.

Sveriges stora handelsberoende, tillsammans med det geografiska läget, gör det nödvändigt att ha ett tydligt internationellt perspektiv när åtgärder som påverkar godstransportsystemet diskuteras. Sjöfartsverket efterlyser en diskussion och ett förslag utifrån ett gränsöverskridande perspektiv om hur den svenska transportinfrastrukturplaneringen på ett bättre sätt än idag ska kunna hänga ihop med motsvarande planering i våra grannländer och med det transeuropeiska transportnätet. Sjöfartsverket vill mot den bakgrunden framhålla vikten av ett planeringssystem för infrastruktur som inte slutar vid nationsgränsen.

Allmänna synpunkter

Sjöfartsverket vill framhålla att utredningen är välskriven och att de bedömningar och förslag som utredningen presenterar bedöms leda till en effektivare planeringsprocess med möjlighet till större delaktighet från såväl riksdagen som den regionala nivån.

Den trafikslagsövergripande ansatsen är numera i fokus i den långsiktiga infrastrukturplaneringen. Regeringen har genom bildandet av Trafikverket skapat bättre förutsättningar för en trafikslagsövergripande helhetssyn inom transportområdet. Sjöfartsverket instämmer i att detta kommer att leda till ökade nyttor genom att ett trafikslagsövergripande synsätt genomsyrar strategiska analyser, beslut och åtgärder.

Utredningen konstaterar att huvudregeln är att staten ansvarar för och genom anslag skall bekosta åtgärder i transportinfrastruktur. Utredningen framhåller också vikten av att planering och anslag skall vara trafikslagsövergripande, med stor hänsyn tagen till regionala olikheter. Sjöfartsverket ser en samhällsekonomisk potential i detta synsätt, men konstaterar samtidigt att en förutsättning är att sjöfarten på ett bättre sätt än tidigare inkluderas i planeringsfasen. Sjöfartsverket är övertygat om att sjöfarten med relativt små insatser i befintlig infrastruktur kan öka sitt bidrag till effektiva godstransporter. Dessa åtgärder har av finansiella skäl tidigare inte kunnat genomföras, då sjöfarten endast kommit ifråga för anslag i den senaste planeringsomgången, NP 2010 – 2021.

Förutsättningarna för trafikslagen har historiskt sett varit olika, dels med avseende på avgiftssättningen, men även vad avser finansiering av investeringar i infrastrukturen. Som exempel kan nämnas att Trafikverkets budget för *icke-namn-givna projekt* (projektkostnad <50 miljoner kronor) enligt nuvarande instruktioner endast är avsatta för åtgärder inom väg- och

Datum
2011-09-01

Vår beteckning
0406-11-02594

järnvägsområdet. Sjöfartsverket anser att denna predestinering bör ändras, och i ett trafikslagsövergripande perspektiv bör möjlighet ges till åtgärder inom alla trafikslagen, inklusive sjöfarten, med syfte att bidra till ett effektivare transportsystem.

Vad avser *namngivna projekt* förutsätter Sjöfartsverket att dessa, liksom i NP 2010 – 2021, även fortsättningsvis kommer att ingå i långtidsplaneringen för åtgärder inom transportinfrastrukturen.

Sjöfartsverket vill framhålla vikten av ett planeringssystem för infrastruktur som inte slutar vid nationsgränsen. Sveriges stora handelsberoende, tillsammans med det geografiska läget, gör att det är lämpligt att ha ett tydligt internationellt perspektiv när åtgärder som påverkar godstransportsystemet diskuteras. Sjöfartsverket föreslår därför att man belyser åtgärder i transportinfrastrukturen utifrån ett gränsöverskridande perspektiv och i förslaget till planeringssystem infogar ett förslag till hur den svenska infrastrukturplaneringen på ett bättre sätt än idag skulle kunna interagera med motsvarande planering i våra grannländer och med det transeuropeiska transportnätet inom EU. Det initiativ till transnationell trafikslagsövergripande studie i Östersjöregionen om godsflöden och infrastruktur för alla trafikslag – Baltic Transport Outlook 2030 – som på svenskt initiativ genomförs inom ramen för EU:s Strategi för Östersjöregionen bör kunna ligga till grund för och bidra till en gemensam omvärldsbild och att planeringen i de olika östersjöländerna genomförs med samma grunddata och med en förbättrad kunskap om vad som planeras i grannländerna. Sjöfartsverket förutsätter att Baltic Transport Outlook 2030 tas tillvara i den fortsatta processen för svensk infrastrukturplanering.

Riksdag och regering föreslås i utredningen få större möjlighet att påverka såväl inriktning av åtgärder för att förbättra transportinfrastrukturen som att styra medel till underhåll. Trafikverket skall ta fram beslutsunderlag som lägger fram alternativa lösningar och kostnadsuppskattningar för dessa. Förslagen till nyinvesteringar skall redovisa alternativa dragningar, kapaciteter och trafikslag. Sjöfartsverket anser detta vara en märkbar förbättring, då de tidigare infrastrukturhållande myndigheterna ej ålagts att presentera *trafikslagsövergripande* alternativ, utan endast redovisat lösningar inom det egna trafikslaget.

Det är uppenbart att behovet av investeringar i transportinfrastruktur vida överstiger de ekonomiska möjligheterna. Detta accentuerar behovet av att kunna göra likställda jämförelser och därmed faktabaserade prioriteringar mellan olika åtgärder och trafikslag, till exempel studera en utveckling av sammodala transportlösningar med även sjöfarten inkluderad. Detta kan bidra till att till en låg kostnad minska belastningen på vissa sträckor av väg och järnväg där kapacitetstaket passerats, där nya sammodala lösningar kan bli ett samhällsekonomiskt fördelaktigt alternativ till steg fyra-åtgärder. För

Datum
2011-09-01

Vår beteckning
0406-11-02594

att kunna göra dessa analyser krävs i enlighet med utredningens intentioner riktlinjer för beräkning av kostnader och nyttor så att olika alternativ jämförs efter samma kriterier.

Utredningen framhåller också vikten av att regionerna är en aktiv och helst initiativtagande part i planeringen av förbättrad transportinfrastruktur. Medfinansierande parter får då ett incitament för bevakning av projektets kostnadsutveckling och därmed omfattning. När berörd kommun deltar kommer också behovet av samverkan mellan infrastrukturplanering och övrig samhällsbyggnad att tillgodoses. Sjöfartsverket har goda erfarenheter av detta arbetssätt och instämmer helt i utredningens uppfattning och förslag.

Fokus i debatten om transportinfrastruktur har generellt legat på *investeringsprojekt*, vilket har lett till *eftersatt underhåll* på befintliga anläggningar. Utredningen föreslår därför en indelning av underhålls- och uppgraderingsåtgärder i flera tydliga kategorier efter graden av angelägenhet för att kunna upprätthålla framkomlighet, kapacitet och säkerhet. Beslut om inriktning på åtgärder sker genom fördelning av anslag till dessa kategorier. Detta bör leda till en mer strukturerad och genomtänkt fördelning av medel. Beslut om fördelning föreslås i högre utsträckning ske på politisk nivå som ett led i att öka politikens inflytande på beslut om transportinfrastruktur. Sjöfartsverket anser att detta kan skapa såväl möjligheter som risker, då det troligen krävs ingående teknisk kunskap för att kunna bedöma de långsiktiga effekterna av såväl beslutade som uteblivna underhållsåtgärder.

Sjöfartsverket konstaterar att utredningen ej kommenterat eller resonerat runt begreppet *riksintresse för kommunikationer*, eller om detta skulle påverka prioriteringen vid upprättande av plan för genomförande.

Förslag till nytt planeringssystem

Utredningen efterlyser förutsägbarhet i planeringssystemet, och föreslår därför fastställda rullande planeringsperioder över 12-årscykler, som i sin tur är uppbyggda av fyraårsplaner synkroniserade med politikens mandatperioder. Varje av de tre i en cykel ingående fyraårsperioderna har ett uttalat syfte i den långsiktiga planeringsprocessen.

Utredningen förespråkar också flexibilitet i de fall en specifik åtgärd förutses ge extremt stor besparingspotential. Dessa åtgärder skall alltid prioriteras eller ges möjlighet att genomföras utanför plan. Dessa förslag sammantaget kommer enligt Sjöfartsverkets bedömning att skapa en ökad förutsägbarhet i planeringssystemet och därmed motverka de ibland oönskade forcerade prioriteringar som beskrivs i utredningen.

Utredningen rekommenderar att processen för planering och genomförande av åtgärder förenklas och möjligheterna till överklagande förändras, samt att man i samband med den ekonomiska planeringen av en åtgärd genomför *en förberedande studie som innebär en förutsättningslös trafikslagsövergripande analys med tillämpning av fyrstegsprincipen* före den fysiska planeringsprocessen startar. Åtgärderna avses ge en kortare genomförandetid samt reducera onödiga kostnader i plan- och förberedelsearbetet. Sjöfartsverket instämmer med utredningen i detta, och vill speciellt betona att fyrstegsprincipen alltid bör vara styrande för åtgärdsval inom transportinfrastrukturen.

Sjöfartsverket konstaterar att av statliga infrastrukturhållare nämns endast Trafikverket som aktör i den planeringsprocess som beskrivs på sid 138 - 140. Sjöfartsverket är infrastrukturhållare för sjöfarten och borde ha funnits med i denna processbeskrivning.

Sjöfartsverket och Trafikverket har under året samarbetat i ett projekt syftande till att skapa en trafikslagsövergripande metod för prövning av projekt avsedda att förbättra landets godstransportsystem. De synpunkter som framkommit ligger helt i linje med de förslag utredningen framställer om strategiska och trafikslagsövergripande analyser för att skapa största samhällsnyttan.

Det är vitalt att planeringen av utbyggd kapacitet i farleds-, väg- eller järnvägsförbindelse till en hamn samordnas och att åtgärderna ses i ett intermodalt sammanhang, eftersom godset byter trafikslag i hamnen och sedan skall fortsätta resan. Det finns exempel när statliga bidrag beviljats till utbyggnad av en *hamn*, där det sedan inte finns motsvarande kapacitet (farledsdjup) i farleden som leder till hamnen, och det därför ställs önskemål att staten genom Sjöfartsverket skall åtgärda obalansen. Sjöfartsverket föreslår därför att Trafikverket får en tydligare roll som samordnare av kapacitetshöjande åtgärder i alla trafikslags transportinfrastruktur så att samtliga delar studeras initialt och hela projektets omfattning och eventuella följdinvesteringar belyses och kostnad-nytta-beräknas.

Medfinansiering och förskottering

Modellen med samfinansiering av projekt från kommun, landsting eller privata sektorn anses ge positiva effekter vad avser projektets planering, sökande av de mest kostnadseffektiva lösningarna samt att man på detta sätt skapar ett mervärde utanför det grundläggande åtgärdsbehovet utan att samhällets budget belastas med detta. Sjöfartsverket har erfarenhet av detta arbetssätt, och delar utredningens uppfattning, men vill också påpeka att i ett flertal projekt är såväl kommunal hamn som statlig farled berörd och därmed flera parter involverade, och det skulle vara direkt olämpligt att dela

Datum
2011-09-01Vår beteckning
0406-11-02594

upp ett åtgärds paket för sjöfarten efter en geografisk gräns för huvudmannaskapet.

Utredningen redovisar vissa problem rörande prioriteringar av samfinansierade projekt, då vissa projekt bedöms ha fått företräde före andra, just på grund av medfinansieringen. Sjöfartsverket vill understryka behovet av riktlinjer för enhetlig bedömning av medfinansierade och förskottsfinansierade projekt för transportinfrastruktur samt beräkning av respektive parts andel i ett projekt.

Sjöfartsverket ser EU:s transeuropeiska transportnät och de möjligheter till EU-bidrag på upp till 20 procent av investeringskostnaden, enligt nuvarande finansieringsförordning ((EC) 807/2004) för det transeuropeiska transportnätet, som en bra möjlighet att öka investeringsramen för transportinfrastrukturen. Utredningen för ingen diskussion om hur EU-bidrag påverkar nyttoberäkningen eller hur EU-finansiering kan påverka prioriteringen av en investeringsåtgärd. Sjöfartsverket saknar också en diskussion och förslag till hur EU:s möjligheter till medfinansiering av infrastrukturen ännu bättre än idag kan tas till vara och hur dessa möjligheter hanteras i planeringsprocessen.

När ett projekt är aktuellt för medfinansiering föreslår utredningen dels riktlinjer för när och hur detta skall ske, dels en formaliserad process i flera steg som syftar till att samverka i ett tidigt skede skall börja med en icke bindande *avsiktsförklaring* som sedan konkretiseras i ett bindande *avtal* när processen fortskridit så långt att beslut om genomförande och finansiering tagits. Utredningen föreslår att Trafikverket skall få ett uppdrag att ta fram mallar för dessa avsiktsförklaringar, avtal och övrig dokumentation rörande medfinansiering. Sjöfartsverket ser positivt på samtliga av utredningen ställda förslag i detta hänseende, och ser sig som en naturlig samarbetspart i detta arbete för kunskapsåterföring från ett flertal sjöfartsprojekt där denna modell framgångsrikt använts.

I handläggningen av detta ärende, vilket beslutats av generaldirektören Ann-Catrine Zetterdahl, har deltagit direktören för Ledningsstöd Tage Edvardsson, direktören för marknadsavdelningen Jonas Vedsmand, direktören för avdelningen Samhälle Jaak Meri samt nautiske handläggaren Bertil Skoog, den sistnämnde föredragande.



Ann-Catrine Zetterdahl



Bertil Skoog