



Malmö 15 april 2024

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm

Dnr LI2023/03919
li.registrator@regeringskansliet.se

Med kopia till:
li.nationellplan@regeringskansliet.se

Inriktningsunderlag för infrastrukturplaneringen för perioden 2026–2037

Sydsvenska Handelskammaren har erbjudits möjlighet att kommentera inriktningsunderlaget och vill framföra synpunkter på följande områden:

- Arbetsprocess och produktivitet – hur får vi mest för pengarna?
- Arbetet med nya objekt – var ska nya satsningar ske?
- Trafiksäkerhet och tillgänglighet
- Omfattning och finansiering i förhållande till riksdagens mål

Arbetsprocess och produktivitet – hur får vi mest för pengarna?

Dagens arbete med trafikens infrastruktur är i första hand inriktat på förvaltning av befintlig stock. Trots detta pågår sedan 90-talet en debatt om bristande underhåll.

Detta gör att de principer som är mest prominenta i arbetet bör granskas. Det finns två centrala principer för arbetet som driver upp kostnader eftersom de styr kraftfullt i riktning av att genomföra många små projekt, vilket ökar ställkostnaderna: fyrstegsprincipen och hur nettonuvärdeskvoter, NNK, tillämpas.

Trafikverket lyfter ofta fram fyrstegsprincipen som vägledande. Detta är en väl etablerad princip som alla företag (och kommuner) använder. Det bör noteras att denna princip är tillämpligt för situationer där man inkrementellt (stegvis) kan utveckla en befintlig anläggning. Det bör också noteras att den inte fångar behov när helt nya funktioner skapas, eller när stegvis förändring inte är möjligt för att komma åt en intäkt. Företag genomför inte innovativa och produktivitetshöjande investeringar baserat på fyrstegsprincipen. En strategi för inkrementell utveckling (fyrstegsprincipen) som inte kompletteras med en strategi för produktivitetshöjande satsningar är inte komplett. Inkrementell tillväxt uppmuntrar många små förbättringar. Det gör att ställkostnader drivs upp totalt sett.

En annan princip är beräkning av NNK på enskilda investeringsavsnitt. Det som mest påverkar en sådan kalkyl är inte kostnader i projektet per se, utan hur projektet avgränsas geografiskt, dvs vilken sträcka kalkylen baseras på. Väljer man tillräckligt korta avsnitt så kan



man få hög avkastning på enskilda byggprojekt, men kommer inte åt intäkter på systemnivå, till exempel en pendlingsrelation mellan två orter. För vägtrafik är det möjligt att välja mycket korta sträckor för att uppnå nominellt hög NNK på projektet. När detta sedan genomförs flyttas nyttorna (eftersom den nya korta stumpen nu påverkar produktiviteten). Sedan kan en ny kort sträcka identifieras med hög nominell NNK. Därtill finns aspekten att geologiska förhållanden kraftigt påverkar, vilket gör att i övrigt likartade projekt kan få radikalt olika utfall.

Detta innebär att vi i Sverige genomför en rad små projekt vilket totalt sett är extremt kostnadsdrivande på systemnivå, eftersom det innebär höga ställkostnader.

Detta är mycket svårare på järnvägssidan eftersom järnvägsnätet har annan karaktär än vägnätet och indelning i mycket korta avsnitt är än mindre logiskt för baninvesteringar. Järnvägsprojekt tenderar att omfatta längre sträckningar än väg, vilket driver ner nominell NNK för järnvägen.

Detta är förvisso en diskussion som pågått länge men det är värt att påminna om den genomlysning som WSP genomförde på Handelskammarens uppdrag 2010.¹ Rapporten visade att redan en måttlig ökning av projektstorlek medför vinster. Sambanden gav vid handen att 10% större projekt gav 7,5% lägre kilometerkostnad.

Rapporten konstaterar bland annat att

”Den tydligaste stordriftsfördelen av att bygga vägar i sammanhängande stråk föreligger för mötesfria landsvägar och vanliga landsvägar. Här ger 10 % längre vägsträcka i vägprojekten upphov till ca 7,2 % respektive till 7,6 % lägre kostnader per kilometer. För flerfältsvägar på landsbygd pekar våra analyser på att man spara ca 5 % på kilometerkostnaden när vägprojektet förlängs med 10 %.”

Och vidare att

”Antag att samtliga 110 statliga vägprojekt som har byggts i Sverige mellan åren 1998 och 2008 hade projekterats och byggts som 10 % längre vägprojekt (men i gengäld då som ett färre antal vägprojekt). Genom att tillämpa de i denna utredning härledda stordriftsfördelarna borde kostnadsbesparingen bli 1,76 miljarder kronor.”

Till detta kommer att en trafikplan tenderar att sakna egentlig ”option to abandon”. När regering och riksdag fastställt att projekt ska byggas försvinner det trumfkort som alla byggherrar har - vilket är att inte genomföra projektet. Detta är inert kostnadsdrivande.

¹ Sydsvenska Industri- och Handelskammaren, 2016, *Stråk istället för snuttar*. Ladda ner rapporten [här](#).



Sammantaget ökar det här behovet av projektformer där man optimerar genom att handla upp tillräckligt stora projekt för att få konkurrerande anbud och där man eftersträvar funktionsentreprenad, där risker kan fördelas (mellan köpare, byggare, finansiär) där de hanteras mest effektivt. I sådana projekt kan kostnader för framtida underhåll kalkyleras in i projektet så att hela livscykeln hanteras. Detta är betydligt svårare i små projekt.

Diskussioner kring detta i Sverige har ofta strandat på att staten i detta sammanhang fokuserat på en detalj i sådana projekt, nämligen räntekostnaden för finansiären. Men det är inte räntekostnaden som avgör ekonomin utan projektkostnaden som helhet. Denna sammanlagda projekt-vinst kan ibland bara vara åtkomlig genom att kapital med annan räntekostnad än som blir fallet när staten medverkar. Det bör för övrigt noteras att det finns exempel på att enskilda projekt haft lägre räntekostnad än staten. Öresundsbron hade exempelvis markerat bättre ränta än svenska staten när dess finansiering strukturerades.

Underhållsskulden som nu uppstått hänger till stor del samman med detta kostnadsdrivande sätt att arbeta. Arbetet med denna eftersläpning bör hanteras på två sätt. För det första behövs det uppenbara – en underhållsplan med tillhörande organisation. Men den andra delen av detta är att hantera nya projekt mer effektivt och att inbegripa underhåll i investeringsprocessen.

Detta kan bli möjligt om ny infrastruktur byggs i projektformer och i projektomfattning som tillåter att underhåll kan inbegripas i projekt.

Arbetet med nya objekt – var ska nya satsningar ske?

En central fråga handlar om var nya satsningar, det vill säga utveckling, av tillgänglighet skall ske. I de transportpolitiska målen har flera riksdagar slagit fast att målet är att

”säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.”

Och vidare att satsningar ska

”bidra till utvecklingskraft i hela landet.”

Granskar man de senaste planerna vad avser ny tillkommande förmåga (nya investeringar) är det tveksamt om detta kan sägas vara uppnått.



De trafikpolitiska målen och snittet i nationella planer 2010-2033

Transportförsörjning..	..för medborgarna..		..och näringslivet		
	Genomsnitt 2010- 2033, MSEK	Befolkning	kr/medborgare	BRP(MSEK)	kr/BNPmiljon
Stockholm	82 200	2 391 990	34 365	1 630 000	50 429
Västra Götaland	59 550	1 734 443	34 334	832 000	71 575
Skåne	16 450	1 389 336	11 840	593 000	27 740
Sydost	5 200	607 329	8 562	243 000	21 399
Halland	4 910	336 748	14 581	127 000	38 661

Källor: Trafikverket, SCB

Sydost = viktade värden av (Kronoberg, Kalmar, Blekinge)

Att enstaka satsningar, som stambana genom Östergötland, driver upp den här typen av “per BNP” eller “per capita”-siffror för enstaka regioner är inte märkligt i sig. Men när samma regioner i flera planer över ett kvartsekel ligger högst respektive sist, med oproportionerlig fördelning, så väcker det frågan om satsningarna verkligen speglar de transportpolitiska målen.

I Sydostlänen (Blekinge, Kalmar och Kronoberg) finns exempelvis inom räckhåll att genom investeringar föra samman lokala arbetsmarknader för att komma åt produktivitetsvinster. I Skåne finns både en risk att dagens LA Malmö bryts upp (genom att Helsingborg i praktiken avskiljs från Malmö/Lund genom trängsel) och att nordöstra Skåne med Kristianstad integreras till en betydligt större lokal arbetsmarknad.

Det handlar här om satsningar som ökar ekonomins produktivitet och detta är möjligt att utvärdera genom att analysera tillväxteffekter som följd av ökad marknadsstorlek. Det finns idag omfattande forskningsmaterial som både stöder samband och ger underlag för analysmetoder.

Om denna typ av investeringar aldrig genomförs eller beslutas, och istället skjuts upp, så blir det både en absolut försämring av produktiv tillgänglighet och en relativ försämring relativt andra svenska arbets- och bostadsmarknader.

En annan dimension som är viktig är hur Sverige knyter an och utnyttjar nyinvesteringar i det nära utlandet?



Fehmarnbält-förbindelsen med anslutande investeringar är en mycket stor investering som kommer att öka svensk tillgänglighet till våra viktigaste handelspartners. Sweco har på Handelskammarens uppdrag studerat hur många personer man potentiellt kan besöka över en dag, utifrån fyra timmars bilresa från de olika svenska stadskärnorna Malmö, Göteborg och Stockholm.

Tillgänglighet med bil, inom 4 h restid (antal personer)

	2021		2029	
	totalt	varav i Sverige	totalt	ökning
Malmö	9 165 000	3 895 000	12 813 000	3 648 000
Göteborg	8 899 000	5 221 000	8 899 000	0
Stockholm	5 239 000	5 239 000	5 239 000	0

Sweco, 2021

Inom Sverige har Stockholm och Göteborg med över fem miljoner personer i omlandet nästan identisk räckvidd vad gäller tillgänglighet, medan Malmö ligger på strax under fyra miljoner. Medräknas den totala räckvidden inklusive Norden/Tyskland är det i stället Göteborg och Malmö som är likvärdiga, med en räckvidd på runt nio miljoner personer. Den tillkommande Fehmarn-förbindelsen (2029) ökar räckvidden väldigt dramatiskt för Malmö, och denna ökning sker genom förbättrad tillgänglighet i utlandet hos våra handelspartners. Detta är relevant för en mängd aktiviteter inom handel, besöksnäring, kultur (museum med mera) eller som uppland för affärspartners.

Dessa grova tal illustrerar en potential att skapa ökad tillgänglighet för Sverige genom satsningar på svensk infrastruktur som knyter an till satsningar i utlandet.

På tågsidan kan man uttrycka tillgängligheten i tidtabeller. Här sker en dramatisk och språngvis restidsförkortning på tre timmar.

	2019	2030	Tidsvinst
Malmö-Lübeck	05:10	02:10	3:00
Malmö-Hamburg	05:50	02:50	
Malmö-Berlin	08:05	05:05	

Genom satsningar på svensk sida i spår och vägnät i södra Sverige, så kan denna tillgänglighet komma övriga svenska metropoler till del. Samtidigt skapas ökad räckvidd inom Sverige.



Ett annat sätt att betrakta satsningar i relation till utlandet är den ekonomiska integration som är möjlig genom att bygga samman svenska städer med grannländer.

Betraktar man exempelvis handelsflöden från Oslos perspektiv, så är dessa redan idag betydligt större i den sydliga så kallade STRING-korridoren än i en östlig korridor mot Stockholm.	<u>Varuflöden, MSEK</u>	
	<u>länk Stockholm-Oslo</u>	
	Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Örebro, Västmanland	8 665
	Stockholm	17 505
I en sydlig korridor finns även handel landvägen med dansk ekonomi.	Värmland/Dalarna/Gävleborg	7 475
		33 645
	<u>Västänk Malmö-Göteborg-Oslo</u>	
	Skåne/Blekinge	14 648
Fehmarn-förbindelsen kan därtill förstärka denna sydliga förbindelse.	VG/Halland	42 742
	Småland	11 922
	Dansk export till Norge (exklusive båt, flyg och bränsle)	45 946
	115 258	

Källa: Sveriges Officiella Statistik, 2021, Danmarks statistik 2021

Detta är aspekter som behöver vägas in i en diskussion om strategiskt viktiga satsningar i den bemärkelsen att investeringar bör addera tillgänglighet.

Ett sätt att hantera dessa frågor är att öka den ram som finns i regionala utvecklingspengar och se mer på den samlade tillgängligheten oaktat "nivå".

Det finns också en diskussion kring finansieringen. De transportpolitiska målen gäller oavsett tillgång till finansiering. Men det har kommit att bli så att de statliga skatter som införts för att hantera trängsel har betraktats som någon form av regionalt bidrag som ska matchas med statliga satsningar. Detta är ren politisk optik eftersom skatter per definition inte kan öronmärkas på detta sätt. Frågan diskuteras nedan under finansiering.

Trafiksäkerhet och tillgänglighet

Idag finns även målsättningar kring hållbarhet och trafiksäkerhetsmål. I syfte att komma åt "nationella" trafiksäkerhetsmål utan att genomföra investeringar offras idag ofta tillgänglighet och produktivitet.

Därför sänks hastigheten över landet, främst på landsbygd och ofta i regioner som mycket sällan ser nya satsningar. Detta innebär alltid också försämrade tillgänglighet. En sänkning från 90 km/h till 80 km/h innebär att det blir mer än 10% längre till allt. Det försämrar produktivitet och glesar ut arbetsmarknader.



Detta är ett orimligt förhållningssätt eftersom det innebär en kraftig successiv försämring i tillgänglighet. Eftersom det ofta sker i regioner utan nysatsningar blir det över tid en accelererad obalans i tillgänglighet.

Alternativet är en genomgång av var det finns trafiksäkerhetsvinster med investeringar, som enstaka rondeller, mötesbreddning med mera, som samtidigt kan öka tillgängligheten. Sådana program kan handlas upp i större paket.

Omfattning och finansiering

Slutligen bör omfattningen på planens budgetvolym diskuteras liksom dess finansiering.

Det torde stå klart att andra alternativ än ökade reala satsningar är svåra att försvara. Underlaget visar att 20% ökning innebär 1100 Miljarder kronor. Den aggregerade bedömningen av nettovärdet är totalt $NNK > 0.1$, dvs samhället vinner enligt detta mått på hela paketet. Att betrakta nettovärdet på den samlade satsningen förefaller mer rimligt än på enskilda satsningar av skäl som angivits ovan.

Den springande punkten i sammanhanget är dock finansieringen.

Idag är den nationella planen en politiskt uttryckt ambitionsnivå men som har en kortsiktig finansiering, ytterst år för år. Bortsett från att detta kan bidra till att små projekt ges preferens är det problematiskt eftersom det bidrar till ryckighet, som i sin tur driver kostnader.

Det finns en omfattande debatt kring behovet av att möjliggöra lånefinansiering för infrastruktur och Handelskammaren stöder att sådana möjligheter skapas. Att formulera sammanhållna projekt som dessutom kan formuleras som funktionsinvesteringar är ett väl beprövat sätt att implementera lånefinansiering och avgränsa risker. Denna debatt är väl dokumenterad.²

Till detta kan anföras följande kring diskussionen om trafikavgifter och skatter.

Handelskammaren är positiv till trafikavgifter under förutsättning att dessa återinvesteras i förstärkt tillgänglighet.

Statens inkomster från trafikavgifter redovisas i regeringens budgetunderlag.³ Med hänsyn till pandemin används här 2019 års data.

Trängselskatter är statliga skatter i form av en slags biltullar eller betalväg och tas ut i Stockholm och Göteborg. Dessa återinvesteras i regional infrastruktur och staten, det vill säga Trafikverket, förhandlar med regionala företrädare kring användningen. Medel i den

² Även Handelskammaren har bidragit genom finansiering av omfattande analyser från Institutet för Ekonomisk forskning vid Ekonomihögskolan i Lund (Bruzelius, Köpa väg eller köpa vägtjänster? 2006 och Bruzelius, Vaghållning på ny väg, 2006)

³ <https://www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet/statens-budget/statens-budget-som-excel/>



nationella planen matchas mot dessa, så att nationella planen och trängselavgifterna delar på finansieringen.

Exempel är det Västsvenska paketet vars vägdel och järnvägsdel betalas till 61 respektive 67% av trängselavgifter, resterande kostnadsförs i nationell plan. Projekt i Stockholm har 83–97% andel i sina projekt.

I gällande nationell plan finns objekt som finansieras av Öresundsbrons kassaflöde. Dessa bärs till 100% av denna tillkommande finansiering. Satsningen omfattar projekt på Malmö Centralstation och Malmö Svågertorp, vilket innebär ökad kapacitet för all trafik i regionen – och därmed nationell transit – där brons uppmarschområde riskerar att bli en flaskhals.

Den årliga skatteintäkten till statens budget är i paritet med Öresundsbrons bruttoomsättning. Totalt skapas under en tioårsperiod mellan 25–30 miljarder kronor i sådana intäkter, beroende på avgiftens nivå. I statens uppdrag till Trafikverket anges att 52 miljarder av den totala ramen ska hämtas från trängselskatt och infrastrukturavgifter. I förslaget ingår finansiering genom trängselavgifter med 39,8 miljarder, varav knappt hälften är återbetalning av lån. Detta innebär att hela skatteutrymmet under perioden tas i anspråk.

Som framgår i jämförelsen nedan var Öresundsbrons intäkter och Stockholm och Göteborgs trängselskatter på samma nivå före pandemin. Öresundsbron är en brukarfinansierad investering, där både bygge och underhåll finansieras helt av broavgifter. Lån har tagits med hjälp av svenska och danska staten, men dessa kommer att återbetalas. Detta gjorde att Öresundsbron hade bättre kreditvärdighet än svenska staten när projektet gestaltades. Inga skatter har använts för att finansiera Öresundsbron.

Trängselskatter och Öresundsbrons intäkter lika stora

2019, svenska kronor		
	Trängselskatter	Öresundsbron
Trängselskatter utfall	2 684 000 000	
Intäkter Öresundsbron		2 793 000 000

Trängselskatter enligt Esv.se, avser samtliga alltså Stockholm och Göteborg.

Öresundsbron betalar amortering och räntor på detta belopp. Brons intäkter var 2019 lägre än de närmaste föregående åren

Svenska statens strategi är att plocka ut pengar ur Öresundsbrokonsortiets kassaflöde i ökad takt. Ägarbolagen kommer nu att vara skuldfria 2028/29 medan Öresundsbron i sig har fått sin återbetalningstid förlängd från 2032 till 2050 – en ökning med 18 år.⁴

⁴ Durationen - återbetalningstiden - för Öresundsbrokonsortiets skuld ökade tydligt 2017. Då beslutades en förändrad utbetalningspolicy med främsta fokus på maximal minskning av skulden i ägarbolagen A/S Øresund och SVEDAB AB.



De årliga och miljardstora utdelningarna till ägarna är tänkta att fortsätta även när skulden i ägarbolagen är avbetald, i stället för att öka avbetalningstakten på konsortiets skuld. Detta innebär alltså att staten kan hämta in 50% av resultatet och föra detta vidare. Det är rimligt att dessa belopp ligger på mellan 500 och 1 000 miljarder svenska kronor under 20-talet.

Det rör sig här om avgiftsfinansiering – på samma sätt som trängselavgifterna i Stockholm och Göteborg. I båda fallen rör det sig om blandad trafik med pendling, arbetsresor, fritidsresor och transporter.

Inga motkrav på att staten gör återinvesteringar i regionen finns avtalade. Svenska staten kan alltså använda dessa sydsvenska skatteintäkter var och hur de vill i Sverige – även till annat än transportpolitiska mål. Detta upplägg skiljer sig markant från trängselskatterna som i stället är öronmärkta att återinvesteras i samma regioner.

Men Öresundsbron är en öronmärkt trafikavgift som främst bärs av de som rör sig i regionen. Att betrakta dessa intäkter annorlunda än trängselskatter är inte försvarbart principiellt. Det handlar om politiska beslut att i ena fallet använda intäkten som produktivitetfrämjande utveckling, men inte i det andra.

Det kan övervägas att införa trafikavgifter eller trängselskatter i Sydsverige. Detta torde dock på kort sikt framför allt vara relevant för flöden exempelvis längs E6. Detta hänger dock i viss mån samman med hanteringen av Öresundsbron, då en sådan avgift skulle kunna tänkas påverka Öresundsbrons kassaflöde. Perioden fram till 2037 är lång och trafiken väntas utvecklas kraftigt under perioden väcker frågan.

Öresundsbron investerar redan idag i annan tillgänglighet. Vägdelen var en förutsättning för satsningen och drift av tågdelen och det finns som noterats redan beslut om att investera i landanläggningar för ökad tillgänglighet. Slutsatsen är att Öresundsbrons intäkter bör investeras i ny regional tillgänglighet på liknande sätt som trängselskatter och med en bredare regional ansats.

Konsortiets skuld beräknas därmed att vara återbetald under 2050 (i stället för 2032) och skulden till ägarbolagen väntas vara avbetald 2028/29.



Övrigt – prioritering eller investering?

Det finns slutligen en viktig fråga relaterat till investeringar som bör lyftas fram. Om staten avstår att genomföra satsningar på ökad tillgänglighet så ställer detta också krav på att utpeka vilken trafik som ska väljas bort för att kunna hantera trängsel. Om vi inte bygger till exempel stambanor behövs även prioritering av vilken trafik som spåren ska erbjudas.

I ett sådant val behöver sådan trafik som driver produktivitet prioriteras. Detta innebär att fungerande regionala arbetsmarknader som bidrar till nationell produktivitet behöver gå före reseprodukter mellan städer på längre avstånd och annan trafik som har större flexibilitet såsom en stor del av godstrafiken.

Detta val accentueras som en direkt följd av en lägre investeringsnivå. Och detta är särskilt påtagligt i Sydsverige med stor andel transittrafik.

Med vänlig hälsning

SYDSVENSKA INDUSTRI- OCH HANDELSKAMMAREN

Stephan Mùchler
VD

Per Tryding
Vice VD

Ellen Dahl
Regionchef Policy