



**Genomgång och granskning av PM
förslagen till länsplaner för
regionaltransportinfrastruktur
2014-2025**

**PM
2014:1**

**Genomgång och granskning av PM
förslagen till länsplaner för 2014:1
regionaltransportinfrastruktur
2014-2025**

Trafikanalys

Adress: Torsgatan 30

113 21 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

Fax: 010 414 42 10

E-post: trafikanalys@trafa.se

Webbadress: www.trafa.se

Ansvarig utgivare: Brita Saxton

Publiceringsdatum: 2014-01-31

Förord

Regeringen har givit Trafikanalys i uppdrag att granska förslagen till länsplaner för regional transportinfrastruktur för perioden 2014-2025. Föreliggande promemoria utgör en redovisning av uppdraget. Promemorian har utarbetats av en projektgrupp bestående av Pia Sundbergh (projektledare) och Johannes Berg. VTI har på konsultbasis bistått i arbetet.

Stockholm i januari 2014

Brita Saxton
Generaldirektör

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	7
1 Inledning	11
1.1 Bakgrund	11
1.2 Genomförande	12
2 Iakttagelser och kommentarer	13
2.1 Uppfyllelse av de transportpolitiska målen.....	13
2.2 Samhällsekonomisk effektivitet.....	15
2.3 Miljökonsekvensbeskrivningar	16
2.4 Samlade effektbedömningar	18
2.5 Länsöverskridande och nationellt perspektiv	19
2.6 Trafikslagsövergripande perspektiv	20
2.7 Regeringens prioriterade åtgärder	20
2.8 Satsningar på cykelåtgärder	22
2.9 Andra iakttagelser och kommentarer	24
Om processen	24
Om presentationen av åtgärdsförslagen.....	24
Om framtiden.....	27
Referenser	29

Sammanfattning

Bakgrund

Inom ramen för Trafikanalys regeringsuppdrag att granska förslag inom åtgärdsplaneringen¹ har Trafikanalys gått igenom förslagen till länsplaner för regional transportinfrastruktur 2014-2025 som levererades till Regeringskansliet i december 2013.

I den del av arbetet som redovisas här har Trafikanalys lagt särskild vikt vid att granska hur väl nedanstående punkter från direktiven beaktats i förslagen till länsplaner:

- Uppfyllelse av de transportpolitiska målen
- Åtgärdernas samhällsekonomiska effektivitet
- Miljökonsekvenser ska identifieras, beskrivas och bedömas
- Samlade effektbedömningar av föreslagna åtgärder ska genomföras
- Det förutsätts att länsplaneupprättarna i sina prioriteringar också utgår från ett länsöverskridande och ett nationellt perspektiv
- Länsplanerna för regional transportinfrastruktur ska vara trafikslagsövergripande
- Länsplaneupprättarna ska beakta regeringens prioriterade åtgärder
- Redovisning av hur mycket medel som satsas på cykelåtgärder

Iakttagelser och kommentarer

Granskningen visar att länsplanerna i de allra flesta fall innehåller bedömningar om hur planförslagen som helhet väntas bidra till de transportpolitiska målen. Bedömningarna är ofta övergripande och kvalitativa. En del länsplaneupprättare bedömer effekter av åtgärdsförslag men relaterar dem inte direkt till målen. En viktig iakttagelse är att det endast i några få fall bedöms huruvida planförslaget väntas bidra till det övergripande transportpolitiska målet att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Som ett led i detta är det också få länsplaneupprättare som för resonemang om de föreslagna åtgärderna är samhällsekonomiskt effektiva. Trafikanalys bedömer att förslagen till länsplaner inte är tillräckligt kompletta, tydliga och transparenta för att det ska gå att avgöra om de åtgärder som föreslås är samhällsekonomiskt effektiva och långsiktigt hållbara.

Trafikanalys kan samtidigt konstatera att de samhällsekonomiska kalkyler och samlade effektbedömningar som tagits fram inom ramen för åtgärdsplaneringen togs fram och godkändes av Trafikverket i ett relativt sent skede av planerings-

¹ Uppdrag att kvalitetsgranska förslag inom åtgärdsplaneringen, m.m., dnr. N2013/2815/TE

processen. Det ger vid handen att de troligtvis främst har utgjort ett underlag för effektbeskrivning av planförslagen och inte ett underlag för val mellan åtgärder. Trafikanalys genomgång visar vidare att det i viss utsträckning saknas samlade effektbedömningar för namngivna investeringar.

Samtliga länsplaneupprättare har i enlighet med regeringens direktiv för åtgärdsplaneringen tagit fram en miljökonsekvensbeskrivning av planförslaget. De beskrivningar som görs av planernas effekter är kvalitativa och i huvudsak av karaktären + eller – på olika områden, proportionerna av påverkan blir därför mycket svårbedömda. I många fall återstår det dock mycket utredningsarbete kring de åtgärder som föreslås i planen vilket gör det inte går att åstadkomma mer exakta beskrivningar. En brist som förekommer i huvuddelen av de granskade miljökonsekvensbeskrivningarna är redovisningen av en sammanfattande redogörelse för hur bedömningen gjorts, vilka skäl som ligger bakom gjorda val av olika alternativ och eventuella problem i samband med att uppgifterna sammanställdes. Med vissa undantag är det svårt att följa hur miljökonsekvenserna av olika åtgärder och fördelningar av planmedel har påverkat det slutgiltiga innehållet i planförslagen. Det ska i sammanhanget tilläggas att det inte ingår i Trafikanalys uppdrag att godkänna miljökonsekvensbeskrivningarna liksom Länsstyrelsernas godkännande av miljökonsekvensbeskrivningar för enskilda åtgärder.

I alla länsplaner beskrivs hur länet/regionen interagerar med angränsande län samt med den nationella respektive internationella nivån. Utifrån dessa tillstånds- och funktionsbeskrivningar identifieras brister på olika nivåer. I alla länsplaner görs också, mer eller mindre utförligt, en koppling mellan de prioriteringar som görs i länet/regionen och utformningen av den nationella planen för transportsystemets utveckling. Beskrivningen kan bestå i allt från att nämna att en åtgärd hör till ett stråk som är av nationell betydelse till mer utförliga egna avsnitt som hanterar kopplingen mellan den regionala planen och den nationella.

Merparten av länsplanerna har också på samma sätt en beskrivning för hur deras prioritering kopplar ihop med angränsande län.

Huruvida länsplanerna är trafikslagsövergripande är en tolkningsfråga. Trafikanalys genomgång visar dock att i det närmaste alla länsplanerna beskriver behovet av bra bytespunkter för persontrafiken och kopplingar till hamnar och/eller kombiterminaler i de fall det finns sådana i länet/regionen. Undantaget är Jämtlands länsplan som egentligen helt saknar en bakgrundsbeskrivning eller diskussion om bytespunkter och terminaler. I ungefär två av tre länsplaner ingår också åtgärder riktade mot just effektivare bytespunkter för persontransporter eller förbättrade omlastningsterminaler eller förbindelser till dessa för godstransporter.

Av de län som är berörda av de stora åtgärder som regeringen prioriterar i direktiven och som också nämner dem, är det hälften som antingen också uppger att detta har föranlett någon påverkan på länsplanen, eller där man vid en granskning av innehållet i planer kan se samband med de av länet prioriterade åtgärderna och de av regeringen utpekade.

Enligt direktiven är det angeläget att länsplaneupprättarna redovisar hur mycket medel som satsas på cykelåtgärder. Trafikanalys granskning av länstransportplanerna visar att sådan särredovisning inte låter sig göras så enkelt. En genomgång ger att länsplaneupprättarna planerar för cykelsatsningar om *minst* ca 3,4 miljarder kronor, dvs. ca 10 procent av den totala länsramen om 35,4 miljarder kronor. Till summan tillkommer de cykelsatsningar i namngivna vägobjekt och åtgärdsområden innehållande bland annat cykelsatsningar som inte preciseras närmare.

Tankar om framtiden

Trafikanalys genomgång visar att länsplaneupprättarna redovisar planförslagen på lika sätt. För att regeringen och andra intressenter snabbt ska kunna få en överblick av vad som ingår i planförslaget är det nödvändigt att redovisningarna blir ensade. För att underlätta en framtida analys och sammanställning bör det antingen framgå av direktiven, än tydligare än idag, vad som ska redovisas eller att det tas fram mallar som länsplaneupprättarna kan eller ska använda som stöd vid upprättandet av planförslagen. Genom dessa bör det vara möjligt att få svar på frågor som, Hur mycket medel och hur stor andel av länsramen går till samfinansiering av åtgärder i nationell plan (per län och totalt)? Om mallar tas fram är det viktigt att dessa förankras med länsplaneupprättarna.

Genomgången har väckt tankar om studier som kan vara intressanta att genomföra i framtiden, t.ex.

- att göra jämförelser med nu gällande planer och de nya planerna och exempelvis titta närmare på i hur stor utsträckning namngivna objekt har tillkommit eller fallit ifrån eller i vilken omfattning fördelningen mellan namngivna investeringar och åtgärdsområden har förändrats,
- att följa hur den nya planeringsprocessen påverkar upprättandet av länsplanerna och genomförandet av dessa. Genomgången indikerar att anpassningen till det nya systemet sker på olika sätt vilket möjligen kan ge komplikationer i framtiden.
- att närmare studera hur samfinansiering mellan nationell plan och länsplan går till. Idag är det inte alla gånger så transparent och tydligt framställt att det via plandokumentationerna går att förstå utfallet av dessa förhandlingar.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Mot bakgrund av det nya planeringssystemet för transportinfrastruktur² har Trafikanalys fått regeringens uppdrag att kvalitetsgranska förslag inom åtgärdsplaneringen.³

Inom ramen för uppdraget redovisade Trafikanalys den 31 oktober 2013 en kvalitetsgranskning avseende beslutsunderlag för de åtgärder i Trafikverkets nationella planförslag⁴ som ska vara möjliga att byggstarta 2014-2016 och som ska förberedas för byggstart 2017-2019 samt en analys av förslaget avseende bland annat uppfyllelse av de transportpolitiska målen, samhällsekonomisk effektivitet och samlad effektbedömning. Arbetet redovisades genom Trafikanalys rapport 2013:11 *Kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2014-2025*.

Trafikanalys regeringsuppdrag omfattar även att bistå regeringen och Regeringskansliet med granskningsunderlag och analyser i beredningsarbetet med en ny nationell plan för utvecklingen av transportsystemet respektive länsplanerna för regional transportinfrastruktur. Inom ramen för detta har Trafikanalys i uppdrag att granska förslagen till länsplaner för regional infrastruktur utifrån planeringsdirektiven⁵ och relevanta förordningar⁶. Uppdraget till länsplaneupprättarna framgår i sin helhet av bilaga 4 till regeringens beslut att ta fram förslag till nationell trafikslagsövergripande plan och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur.

I den del av arbetet som redovisas här har Trafikanalys lagt särskild vikt vid att granska hur väl nedanstående åtta punkter från direktiven beaktats i förslagen till länsplaner:

- Uppfyllelse av de transportpolitiska målen
- Åtgärdernas samhällsekonomiska effektivitet
- Miljökonsekvenser ska identifieras, beskrivas och bedömas
- Samlade effektbedömningar av föreslagna åtgärder ska genomföras
- Det förutsätts att länsplaneupprättarna i sina prioriteringar också utgår från ett länsöverskridande och ett nationellt perspektiv

² Planeringssystem för transportinfrastruktur (prop. 2011/12:118)

³ Uppdrag att kvalitetsgranska förslag inom åtgärdsplaneringen, m.m., dnr. N2013/2815/TE

⁴ Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014-2025, remissversion 2013-06-14

⁵ Uppdrag att ta fram förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur (rskr. 2012/13:119) dnr. N2012/6395/TE, N2012/6434/TE (delvis)

⁶ T.ex. Förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur och Förordning (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.

- Länsplanerna för regional transportinfrastruktur ska vara trafikslagsövergripande
- Länsplaneupprättarna ska beakta regeringens prioriterade åtgärder
- Redovisning av hur mycket medel som satsas på cykelåtgärder

1.2 Genomförande

Vid granskningen har Trafikanalys utgått från de förslag till länsplaner som redovisades till Regeringskansliet i december 2013 med tillhörande miljökonsekvensbeskrivningar. Informationsinsamling, exempelvis med hjälp av enkäter till eller intervjuer med länsplaneupprättare, har inte genomförts, men kan möjligen bli aktuellt i ett senare skede för att fördjupa underlaget inom något område.

De underlag i form av så kallade samlade effektbedömningar som Trafikverket tagit fram åt länsplaneupprättarna har inte kvalitetsgranskats. Däremot har det undersökts i vilken utsträckning sådana finns och redovisas. Namngivningen av åtgärder är inte alltid konsistent mellan plandokumentet och de samlade effektbedömningarna. Vid genomgången har Trafikanalys utgått från att en samlad effektbedömning som har ett namn som liknar namnet på en föreslagen åtgärd motsvarar den aktuella åtgärden.

I genomgången har Trafikanalys iakttagit hur länsplaneupprättarna belyser och redovisar sina planförslag mot bakgrund av ovanstående frågeställningar. Trafikanalys iakttagelser, tolkningar och kommentarer redovisas i nästa kapitel.

2 Iakttagelser och kommentarer

I följande kapitel redovisas de iakttagelser som gjorts vid genomgången av förslagen till länsplaner för regional transportinfrastruktur samt exempel som illustrerar dessa. Dessutom presenteras Trafikanalys tolkningar och kommentarer kring dokumentationen.

2.1 Uppfyllelse av de transportpolitiska målen

”Transportpolitikens mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.” Så lyder det övergripande transportpolitiska målet. Under detta ligger funktionsmålet och hänsynsmålet med dess respektive preciseringar.⁷ De transportpolitiska målen är enligt direktiven en utgångspunkt för planeringen.

Enligt direktiven ska åtgärder som prioriteras i planeringen bidra till att uppfylla de transportpolitiska målen. Genomgången av förslagen till länsplaner visar att länsupprättarna i varierande utsträckning har bedömt hur planförslaget som helhet väntas bidra till dessa. Det ska i sammanhanget tilläggas att en effektbedömning av planförslaget som helhet inte uttryckligen efterfrågades i direktiven till länsplaneupprättarna. Däremot var direktiven tydliga med att samlade effektbedömningar av föreslagna åtgärder ska genomföras, se vidare avsnitt 2.4.

I många plandokument redovisas en effektbedömning av planförslagen som helhet. Generellt sett innehåller dessa kvalitativa beskrivningar och övergripande bedömningar. Några av de bättre analyserna, som är välstrukturerade och där bedömningar görs mot preciseringarna och målen kan ses i planförslagen för Västra Götalands och Norrbottens län. Länsplaneupprättare som t.ex. Länsstyrelserna i Stockholms och Västmanlands län och Regionförbundet i Örebro har gjort analyser som sammanfattas i tabeller där markeringar som ”++” och ”-” redovisar vilka effekter relaterat till preciseringarna som väntas uppstå per åtgärdsområde. Dessa tabeller är mer eller mindre kompletterade med texter som beskriver bedömningarna och de väntade effekterna.

I vissa länsplaner t.ex. för Blekinge, Jämtland, Kalmar, Gotland och Väster-norrland görs däremot inga strukturerade analyser för planförslaget som helhet utan det beskrivs kortfattat vilka effekter som väntas av de olika åtgärder eller åtgärdsområden som föreslås. De effekter som nämns handlar ofta om restidsvinster, förbättrad tillgänglighet och ökad trafiksäkerhet. Eftersom

⁷ Mål för framtidens resor och transporter (prop. 2008/09:35)

analyserna inte är strukturerade finns det vissa perspektiv som inte behandlas, så som jämställdhet, miljöpåverkan och barns möjlighet att själva resa på ett säkert sätt. Dessa perspektiv kan dock i vissa fall nämnas i andra delar av dokumentationen. Miljöeffekter bedöms till exempel i miljökonsekvensbeskrivningarna.

I planförslaget för Skåne görs ingen analys mot preciseringarna utan endast en mycket översiktlig analys av olika åtgärdsområdets påverkan på det övergripande målet samt funktions- och hänsynsmålet. Däremot görs en mer utförlig analys mot regionalt uppsatta mål. Analyser mot regionala mål är något som ibland också görs i andra länsplaner t.ex. den för Örebro och Värmlands län. I planförslaget för Gotlands län behandlas endast effekter på klimat, landskap och hälsa vilket också redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen.

En viktig iakttagelse är att det endast är för några få länsplaner, t.ex. för Västra Götaland och Skåne, det görs bedömningar huruvida planerna väntas bidra till det övergripande transportpolitiska målet. I planförslaget för Västmanland uppges inledningsvis att ett syfte med länsplanen är bland annat att beskriva hur de planerade åtgärderna bidrar till att uppfylla det övergripande transportpolitiska målet om en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet.⁸ Trafikanalys bedömer dock att en sådan beskrivning saknas. Samhällsekonomisk effektivitet diskuteras också vidare i avsnitt 2.2, nedan.

Genomgången visar vidare att diskussioner kring målkonflikter sker i viss utsträckning även om det många gånger rör sig om relativt kortfattade resonemang. Främst handlar det om att åtgärder för ökad tillgänglighet med bil också leder till ökad biltrafik vilket ger ökad klimatpåverkan och andra miljöeffekter, i andra fall nämns att hastighetssänkningar leder till ökad trafiksäkerhet men ökade restider.

En iakttagelse är att för närmast samtliga planförslag saknas hänvisning till vilka underlag som använts vid bedömningarna. I de få fall det nämns handlar det främst om de samlade effektbedömningar som Trafikverket har tagit fram. Trafikanalys anser att analyserna skulle få ökad trovärdighet om det i större utsträckning beskrevs hur länsuppdräktarna har gått tillväga för att utföra bedömningarna.

Det är förståeligt att det kan vara svårt att genomföra en effektbedömning mot de transportpolitiska målen. Många planförslag innehåller åtgärdsområden där det ännu inte är specificerat vilka åtgärder som ska genomföras samt potter för statlig medfinansiering där det inte står klart vad kommuner och kollektivtrafik kommer att söka medfinansiering till. Det är dock viktigt att detta kommenteras i länsplanerna och att det görs någon form av bedömning om vad olika typer av åtgärder kan väntas ge för effekt på målen.

⁸ Sida 8, Länsstyrelsen Västmanlands län 2013, *Länsplan för regional transportinfrastruktur 2014-2025*, Rapport 2013:8

2.2 Samhällsekonomisk effektivitet

Som nämnts i föregående avsnitt är det endast för några få länsplaner det redovisas en bedömning av det övergripande transportpolitiska målet. I linje med det är det få länsplaneupprättare som nämner något om samhällsekonomisk effektivitet förutom i bakgrundsavsnitt där de transportpolitiska målen presenteras. I de fall samhällsekonomisk effektivitet bedöms framgår det inte alla gånger på vilka grunder bedömningen görs, men i planförslagen för Västra Götalands och Hallands län hänvisas till de samhällsekonomiska kalkyler som genomförts.

Samhällsekonomisk lönsamhet kan användas som en indikation för en åtgärds samhällsekonomiska effektivitet och för merparten av planförslagen finns underlag från Trafikverket i form av samlade effektbedömningar för de namngivna investeringarna, se vidare avsnitt 2.4. Dessa underlag innehåller i de allra flesta fall en samhällsekonomisk kalkyl med en beräknad Nettonuvärdeskvot (NNK) och en sammanvägd samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning där effekter som inte ingår i den samhällsekonomiska kalkylen och som bedömts på annat sätt vägs in. I många av länsplanerna redovisas nettonuvärdeskvoterna från samhällsekonomiska kalkyler. Det är dock inte alla som ger en hänvisning om varifrån underlagen härstammar. Troligtvis är det uppgifter från Trafikverket men i några fall redovisas nettonuvärdeskvoter som Trafikanalys inte har kunnat återfinna bland de samhällsekonomiska kalkyler som redovisas på Trafikverkets hemsida. Det gäller t.ex. för satsningarna på *Dalabanan* och *Lv 293 N Amsberg* i Dalarnas län och *Inre Kustvägen* i Hallands län.

För Jämtland, Gotland och Kalmar län finns det samlade effektbedömningar med samhällsekonomiska kalkyler för några av de föreslagna åtgärderna på Trafikverkets hemsida men dessa nämns inte eller redovisas inte i länsplanerna.

En intressant iakttagelse är att i de fall nettonuvärdeskvoter redovisas är det sällan de sammanvägda samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningarna också presenteras (undantag ses för Västerbottens län). Det är också anmärkningsvärt att resultaten från kalkylerna kommenteras i relativt låg utsträckning. Detta kan möjligen vara en följd av att Trafikverket har tagit fram de samlade effektbedömningarna i ett relativt sent skede av planeringsprocessen, se vidare diskussion i avsnitt 2.4.

Region Halland är en av några länsplaneupprättare som resonerar om lönsamhet för andra åtgärder än namngivna investeringar. I planförslaget förs bland annat resonemang om lönsamhet och måluppfyllelse för åtgärder inom potten "Hållbart transportsystem" samt en övergripande bedömning om den samhällsekonomiska lönsamheten för satsningar på ökad cykling. Länsstyrelsen i Norrbotten uppger också att de tagit fram samhällsekonomiska kalkyler för gång- och cykelåtgärder samt att merparten av dessa är samhällsekonomiskt lönsamma och i några fall mycket lönsamma enligt kalkylen.

Avslutningsvis måste det tilläggas att för att kunna göra en djupare bedömning om en plan eller en åtgärd är samhällsekonomiskt effektiv krävs inte bara

kunskap om den samhällsekonomiska lönsamheten och effekter för åtgärderna/åtgärden utan även för de alternativ som diskuteras. Vid Trafikanalys genomgång har inte några sådana redovisningar noterats. Planförslagen är således inte tillräckligt kompletta, tydliga och transparenta för att det ska gå att avgöra om de åtgärder som föreslås är samhällsekonomiskt effektiva och långsiktigt hållbara. Det kan möjligen åter igen kopplas till att underlag i form av samlade effektbedömningar fanns tillgängliga först i ett relativt sent skede av processen, men det har troligen även att göra med att länsplaneupprättarna också har andra utgångspunkter än direktiven, så som regionala mål och utvecklingsplaner.

2.3 Miljökonsekvensbeskrivningar

I regeringens uppdrag till länsplaneupprättarna framgår att *"Länsplaneupprättarna ska i åtgärdsplaneringen tillämpa 6 kap. miljöbalken i syfte att kontinuerligt integrera miljöaspekter i den kommande planen så att en hållbar utveckling främjas. Miljökonsekvenser ska därvid identifieras, beskrivas och bedömas."*⁹

Trafikanalys har därvid undersökt huruvida en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) har tagits fram för respektive förslag till länsplan. Genomgången visar att alla planer som varit föremål för granskning har innehållit någon form av beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser.

Trafikanalys har även studerat hur väl planupprättarnas miljökonsekvensbeskrivningar svarar mot kapitel 6 12 § i miljöbalken vilket beskriver vad en miljökonsekvensbeskrivning för planer och program skall innehålla. I sammanhanget bör det dock påpekas att inte ingår i Trafikanalys uppdrag att godkänna miljökonsekvensbeskrivningarna likt Länsstyrelsernas godkännande av miljökonsekvensbeskrivningar för enskilda åtgärder. Miljökonsekvensbeskrivningar för länstransportplaner syftar främst till att beskriva hur miljö och klimatfrågor har integrerats i planprocessen samt till att på ett övergripande plan beskriva planens påverkan.

Enligt kapitel 6 i miljöbalken 12 § ska miljökonsekvensbeskrivningen skall innehålla:

1. en sammanfattning av planens eller programmets innehåll, dess huvudsakliga syfte och förhållande till andra relevanta planer och program,
2. en beskrivning av miljöförhållandena och miljöns sannolika utveckling om planen, programmet eller ändringen inte genomförs,
3. en beskrivning av miljöförhållandena i de områden som kan antas komma att påverkas betydligt,
4. en beskrivning av relevanta befintliga miljöproblem som har samband med ett sådant naturområde som avses i 7 kap. eller ett annat område av särskild betydelse för miljön,

⁹ Sida 3, bilaga 4, Rskr. 2012/13:119

5. en beskrivning av hur relevanta miljö kvalitetsmål och andra miljöhänsyn beaktas i planen eller programmet,
6. en beskrivning av den betydande miljö påverkan som kan antas uppkomma med avseende på biologisk mångfald, befolkning, människors hälsa, djurliv, växtliv, mark, vatten, luft, klimatfaktorer, materiella tillgångar, landskap, bebyggelse, forn- och kulturlämningar och annat kulturarv samt det inbördes förhållandet mellan dessa miljö aspekter,
7. en beskrivning av de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra eller motverka betydande negativ miljö påverkan,
8. en sammanfattande redogörelse för hur bedömningen gjorts, vilka skäl som ligger bakom gjorda val av olika alternativ och eventuella problem i samband med att uppgifterna sammanställdes,
9. en redogörelse för de åtgärder som planeras för uppföljning och övervakning av den betydande miljö påverkan som genomförandet av planen eller programmet medför, och
10. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1-9. Lag (2004:606).

Hur de olika länsplaneupprättarna har valt att presentera sina miljökonsekvensbeskrivningar varierar. Vissa har sina miljökonsekvensbeskrivningar som ett kapitel i plandokumentet medan andra har separata miljökonsekvensbeskrivningar.

Det är tydligt att det de olika länsplaneupprättarna har tolkat lagstiftning kring nollalternativ (punkt två) olika. Majoriteten har liksom Trafikverket för det nationella planförslaget utgått från gällande plan som nollalternativ. Det innebär att det bara är skillnaden mellan gällande plan och den föreslagna planen som bedöms. Vissa länsplaneupprättare har däremot tolkat nollalternativet mera strikt och jämför då konsekvenserna av åtgärderna med ett scenario där inga nya åtgärder sker efter årsskiftet 2013-2014.

Vilken typ av nollalternativ som har valts är sannolikt ett resultat av om upprättaren ser planen som ny plan eller en revidering av den gällande. För det senare är det ju främst intressant att redovisa skillnaden mellan det nuvarande förslaget och gällande plan.

En slutsats av granskningen är att det finns stora variationer i hur utförliga miljökonsekvensbeskrivningarna är och om de innehåller alla delar som ska ingå enligt miljöbalken. I de fall där det till exempel saknas en icke-teknisk sammanfattning eller relation till andra planer och program i miljökonsekvensbeskrivningen så återfinns ofta dessa i plandokumentet. Alla MKB innehåller dock de grundläggande beskrivningarna av de effekter på miljö och klimat som planen förväntas ge upphov till.

De beskrivningar som görs av planernas effekter är kvalitativa och i huvudsak av karaktären + eller – på olika områden, proportionerna av påverkan blir därför mycket svårbedömda. I många fall återstår det dock mycket utredningsarbete kring de åtgärder som föreslås i planen vilket gör det inte går att åstadkomma mer exakta beskrivningar.

En brist som förekommer i huvuddelen av de granskade miljökonsekvensbeskrivningarna är redovisningen av en sammanfattande redogörelse för hur bedömningen gjorts, vilka skäl som ligger bakom gjorda val av olika alternativ och eventuella problem i samband med att uppgifterna sammanställdes. Med vissa undantag är det svårt att följa hur miljökonsekvenserna av olika åtgärder och fördelningar av planmedel har påverkat det slutgiltiga innehållet i planförslagen. I till exempel Gotland kommenteras att miljöfrågorna inte har hanterats i planupprättandet.

2.4 Samlade effektbedömningar

Enligt direktiven till länsplaneupprättarna ska samlade effektbedömningar för föreslagna åtgärder genomföras. Skrivningen kan tolkas på olika sätt men Trafikanalys har undersökt huruvida samlade effektbedömningar har tagits fram enligt den metod och mall som arbetats fram på Trafikverket. Genomgången visar att merparten av länsplaneupprättarna har fått underlag från Trafikverket och då för namngivna investeringar.

Av genomgången kan det konstateras att även om det tagits fram samlade effektbedömningar är det få planförslag för vilka det har tagits fram underlag för samtliga namngivna investeringar. Det ska tilläggas att för vissa länsplaner är det dock inte helt tydligt hur många namngivna investeringar som ingår i planförslaget (t.ex. Uppsala och Sörmland) vilket försvårar analysen.

De flesta länsplaneupprättare hänvisar till de samlade effektbedömningarna på Trafikverkets hemsida eller bilägger dem i planförslaget. Men som nämnts tidigare finns det länsplaneupprättare som inte nämner underlagen trots att sådana finns. För några länsplaner, t.ex. Skåne och Västerbotten, redovisas för ett antal av åtgärderna samlade effektbedömningar som tagits inom ramen för den föregående åtgärdsplaneringen medan andra är framtagna i den nu pågående.

Några samlade effektbedömningar för andra åtgärder än namngivna investeringar har inte Trafikanalys anträffat vid genomgången.

Att det i viss utsträckning saknas samlade effektbedömningar för namngivna åtgärder kan ha många orsaker, det kan handla om att åtgärderna är i ett sådant planeringsskede att det inte ansetts möjligt att genomföra en analys, eller att resurserna har varit knappa. Att ta reda på de bakomliggande orsakerna kräver vidare arbete.

Som nämntes under avsnittet om samhällsekonomisk effektivitet har Trafikverket tagit fram samlade effektbedömningar i ett relativt sent skede av planeringsprocessen för länsplanerna. De är därför inte troligt att underlagen har servat som underlag för val av åtgärder utan möjligen endast som ett underlag för att beskriva effekterna av respektive åtgärd och planförslagen som helhet.

Det kan nämnas att Region Gävleborg anser att de samlade effektbedömningarna är otillräckliga för att mäta de effekter som är intressanta för en

långsiktigt hållbar regional utveckling”.¹⁰ Planförslaget för Gävleborgs län utmärker sig på så sätt att det inte innehåller några konkreta åtgärdsförslag utan planarbetet har resulterat i prioriterade stråk för vilka det avsätts medel för så kallade åtgärdspaket. Dessa stråk ska sedan genomgå åtgärdsvalsstudier ur vilka det ska utkristalliseras vilka åtgärder som ska genomföras och de kan effektbedömas. Det kan å ena sidan ifrågasättas om Region Gävleborgs förslag med denna brist på precision är att betrakta som en länsplan. Å andra sidan följer länsupprättarna den nya planeringsprocessen i den bemärkelsen att den fysiska planeringen av åtgärder ska föregås av åtgärdsvalsstudier.

2.5 Länsöverskridande och nationellt perspektiv

Enligt regeringens direktiv till planupprättarna ska de åtgärder som prioriteras vara inriktade mot de viktigaste stråken vad gäller arbetspendling, viktiga transportleder för näringslivet samt gränsöverskridande transporter. Direktiven anger vidare att ”det förutsätts att länsplaneupprättarna i sina prioriteringar också utgår från ett länsöverskridande och ett nationellt perspektiv”. I granskningen har det därför undersökts om ett stråkperspektiv finns att finna och i vilken utsträckning beroenden till andra län – antingen i termer av utvecklingstendenser eller i konkreta åtgärder – eller till den nationella nivån tas upp i planen.

Alla länsplaner har en redovisning av vilka stråk som är viktiga för länet. Undantaget är möjligtvis Gotland, men på grund av Gotlands förutsättningar så är inte stråkperspektivet lika uttalat här. På samma sätt anges i alla länsplaner att de utpekade stråken har legat till grund för vilka prioriteringar som gjorts i planen. När det gäller kopplingen mellan viktiga stråk för länet och vilka åtgärder som prioriteras så anges också i princip alla planer vilka stråk som åtgärderna hör till, antingen i en objektsbeskrivning eller liknande eller i kartform. Ett undantag, förutom Gotland, är Stockholms länsplan där kopplingen till stråk inte återfinns i beskrivningarna av de prioriterade åtgärderna. Detta är lite anmärkningsvärt men det kan möjligen kopplas till att stora stråk i Stockholms län omfattas av satsningar i den nationella planen.

I alla länsplaner beskrivs hur länet/regionen interagerar med angränsande län samt med den nationella respektive internationella nivån. Utifrån dessa tillstånds- och funktionsbeskrivningar identifieras brister på olika nivåer. I alla länsplaner görs också, mer eller mindre utförligt, en koppling mellan de prioriteringar som görs i länet/regionen och utformningen av den nationella planen för transport-systemets utveckling. Beskrivningen kan bestå i allt från att nämna att en åtgärd hör till ett stråk som är av nationell betydelse till mer utförliga egna avsnitt som hanterar kopplingen mellan den regionala planen och den nationella.

Merparten av länsplanerna har också på samma sätt en beskrivning för hur deras prioritering kopplar ihop med angränsande län. Här är det dock en knapp handfull planer, exempelvis Region Skåne och Västra Götalandsregionen, som inte uttryckligen nämner de regionala kopplingarna när de redogör för sitt förslag

¹⁰ Sida 14, Region Gävleborg, *Länstransportplan 2014-2025*

till fördelningen av de regionala medlen. I de redovisade exemplen kan det kanske förklaras av att det är stora regioner som i och med detta redan inom sig inkluderar vad som i andra län/regioner är interregionalt resande. Västra Götalandsregionen har dessutom ingått avtalet kring Västsvenska paketet och i och med att det redogörs för innehållet i detta så kan det anses att det finns en redogörelse för kopplingar till andra läns satsningar. Å andra sidan finns sex län (Jämtland, Sörmland, Uppsala, Värmland, Västmanland och Örebro) vars planer alla innehåller en tydlig beskrivning av kopplingen mellan deras planer och angränsande läns planer i egna avsnitt i plandokumentet. Ytterligare två län, Norrbotten och Västerbotten, uppvisar en tydlig koppling mellan sina planer då de båda går in och medfinansierar en och samma åtgärd – en uppgradering av det så kallade *Dåvaspåret* för att säkerställa Norrbotniabanestandard.¹¹

2.6 Trafikslagsövergripande perspektiv

Det trafikslagsövergripande perspektivet som ska prägla den nationella planen ska enligt regeringens direktiv även gälla för de regionala planerna. Vid granskningen har Trafikanalys sökt i plandokumentet om det finns beskrivningar i hur övergångar mellan trafikslag ska fungera och om det finns strategier för detta. Nämnas exempelvis hur transportsystemet i regionen bör ansluta till hamnar eller till kombiterminaler där flera trafikslag samsas? I det närmaste alla länsplanerna beskriver behovet av bra bytespunkter för persontrafiken och kopplingar till hamnar och/eller kombiterminaler i de fall det finns sådana i länet/regionen. Undantaget är Jämtlands länsplan som egentligen helt saknar en bakgrundsbeskrivning eller diskussion om bytespunkter och terminaler. I ungefär 2 av 3 länsplaner ingår också åtgärder riktade mot just effektivare bytespunkter för persontransporter (exempelvis satsningar på resecentrum och/eller pendlingsparkeringar) eller förbättrade omlastningsterminaler eller förbindelser till dessa för godstransporter. Ytterligare ett antal länsplaner nämner att de avsatta pengarna för kollektivtrafikåtgärder till del bör gå till åtgärder för att förbättra resecentrum och underlätta byten.

Med en annan tolkning är det uppenbart att alla länsplanerna är trafikslagsövergripande i och med att de behandlar flera trafikslag i samma plan. Det är emellertid mycket svårt att avgöra om det trafikslagsövergripande perspektivet har legat till grund för de prioriteringar som görs i planen i så mening att olika åtgärder i olika trafikslag har diskuterats för att lösa en viss brist. Detta dels då inga planer redovisar åtgärder som valts bort. Dels har fokus legat på stråk och de flesta stråk är att hänföra till ett trafikslag.

2.7 Regeringens prioriterade åtgärder

Nedan presenteras de åtgärder Trafikanalys tolkar som regeringens prioriterade åtgärder vilka länsplaneupprättarna (och Trafikverket) ska beakta enligt direktiven.¹²

¹¹ Detta objekt, dvs. själva grundinvesteringen i ett nytt industrispår från Dåva, är inte med i det nationella planförslaget, i vilken även Norrbotniabanan inte ingår.

¹² Åtgärderna/områdena nämns på sida 14-18, bilaga 1, Uppdrag att ta fram förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och

- Ostlänken mellan Järna och Linköping
- Dubbelspår Göteborg – Borås, första etappen Mölnlycke och Bollebygd
- Upprustning av vägen mellan Pajala och Svappavaara,
- Investeringar i Malmbanan
- Satsningar på gruvnäringen i bl.a. Bergslagen
- Utredda en järnvägsförbindelse mellan gruvområdet i Kaunisvaara och befintlig järnväg i Svappavaara
- Nytt trafikledningssystem för tågtrafiken
- Nya åtgärdsalternativ för den sista etappen av fyrspårsutbyggnad mellan Malmö och Lund på södra stambanan
- Behov att prioritera utbyggnad av Västkustbanans kvarvarande enkelspåsträckor mellan Ängelholm och Helsingborg
- Godsstråket genom Skåne
- Godsstråket genom Bergslagen, särskilt sträckan Hallsberg – Degerön
- Järnvägssträckan direkt söder om Stockholm Central, bron över Söderström, bron över Tegelbacken, bron över Norrström, Riddarholmstunneln, Södermalmstunneln, förslag till åtgärder för hur sträckan kan trafikeras i framtiden samtidigt som kapaciteten säkras
- Mäljarbanan, bandelen Barkarby – Tomtebodas (föreslå åtgärder pga. kapacitetsbrist när Citybanan öppnar)
- Åtgärder i anslutning till Förbifart Stockholm
- E4, sträckan Ljungby – Toftanäs (föreslå kapacitetsstärkande åtgärder)
- E22 Lund (föreslå åtgärder för bättre framkomlighet för koll och minskar res- och kötiderna för personbils- och tunga fordonstrafiken)
- E20 Vårgårda – Vara (föreslå åtgärder för förbättrad trafiksäkerhet och kortare restider)

Därutöver nämns fyra åtgärder där Trafikverket får i uppdrag att ta fram planer för och genomföra tidigare ingångna överenskommelser:

- ERTMS,
- Stockholmsöverenskommelsen,
- Förhandlingspersonen i Stockholm, tunnelbana till Nacka,
- Västsvenska paketet, åtgärder i Västra Götaland.

Frågan blir då om det går att finna någon redovisning kring om och i så fall hur ovanstående åtgärder beaktats i planeringsarbetet på regional nivå. Först kan konstateras att inte alla, men merparten, av de län som är berörda av regeringens prioriterade åtgärder åtminstone nämner dessa i länsplanen. Två län, Kronoberg och Norrbotten, tar däremot inte upp att regeringen prioriterat åtgärder som berör dem och som ska beaktas.

Det framgår emellertid oftast inte uttryckligen hur länsplaneupprättaren har tolkat skrivningen i direktivet kring att regeringens prioriterade åtgärder ska beaktas. De län som har gjort satsningar i sin regionala plan kopplade till de prioriterade åtgärderna har dock uppenbart beaktat dessa åtgärder i sin prioritering. Av de län som är berörda av åtgärderna och som också nämner dem är det hälften

trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur (rskr. 2012/13:119) dnr. N2012/6395/TE, N2012/6434/TE (delvis)

som antingen också uppger att detta har föranlett någon påverkan på länsplanen eller där man vid en granskning av innehållet i planer kan se samband med de av länet prioriterade åtgärderna och de av regeringen utpekade.

De förändringar som gjorts i länsplanerna består dels i att åtgärder som är kopplade till de prioriterade satsningarna prioriteras i länsplanen (exempelvis åtgärder för att stödja en ökad kollektivtrafik med anledning av utbyggnaden av Mälardalen), alternativt att pengar från länsplanen används för att samfinansiera de prioriterade åtgärderna (exempelvis medfinansiering av resecentrum i Norrköping och Linköping till följd av Ostlänken).

2.8 Satsningar på cykelåtgärder

I regeringens uppdrag till Länsplaneupprättarna framgår att regeringen önskar en särskild redovisning av hur mycket medel som satsas på cykelåtgärder, skrivningen lyder: *”En ökad användning av kollektiva färdmedel och förflyttningar till fots och med cykel är till gagn för såväl individer som näringsliv och samhället i stort. Det finns brister i infrastrukturen för cykling och regeringen ser behov av att åtgärda detta. För att åstadkomma sammanhängande och attraktiva cykelvägnät behövs aktiv planering bl.a.genom regionala och kommunala cykelplaner. I länsplanerna för regional transportinfrastruktur finns möjlighet till satsningar på cykelåtgärder avseende nya cykelvägar längs statliga vägar, statsbidrag till kommunala cykelvägar, skyltningsåtgärder och cykelparkeringar. Det är angeläget att det i länsplanerna finns en redovisning av hur mycket medel som satsas på cykelåtgärder.”*¹³

Trafikanalys granskning av länstransportplanerna visar att sådan särredovisning inte låter sig göras så enkelt. Då en mycket stor andel av cyklandet sker på kommunalt vägnät ligger mycket av resurserna som avsatts till cykel i pottor till statlig medfinansiering på kommunalt vägnät. Om kommunerna inte själva väljer att ansöka om statlig medfinansiering finns det risk att pottpengarna i slutänden kommer att användas till andra åtgärder än cykel.

I de fall där det finns namngivna cykelobjekt är det tydligt att de avsatta resurserna går till cykelinfrastruktur. I de fall där det finns resurser avsatta till ett namngivet vägobjekt så kan det vara så att det även finns resurser avsatta till cykelinfrastruktur i samband med detta. Detta syns dock generellt inte i länstransportplanerna vilket innebär att det är troligt att den totala summan som redovisas är underskattad.

Hur länsplaneupprättarna redovisar resurser avsatta till cykel varierar mellan olika länsplaner. Nedan följer en redovisning av vår bedömning av hur mycket som avsatts till cykelåtgärder inom respektive länsplan samt hur stor andel av deras ekonomiska ram som detta utgör. Med några enstaka undantag så återfinns de medel som avsätts till cykel i olika åtgärdspotter. De flesta är renodlade cykelpotter eller gång- och cykelpotter men det finns enstaka planer, som till exempel för Jönköpings län där potten om 120 miljoner även omfattar

¹³ Sida 5ff, bilaga 4, Rskr. 2012/13:119

medel för åtgärder inom kollektivtrafik. Trafikanalys har i bedömning av hur mycket medel som avsätts till cykel varit restriktiva, i den meningen att bara pottor som enbart innehåller gång- och cykelsatsningar har räknats in. I exemplet Jönköpings län innebär det att Trafikanalys inte räknat med några pottmedel från det planförslaget.

Trafikanalys genomgång ger att länsplaneupprättarna planerar för cykelsatsningar om *minst* ca 3,4 miljarder kronor, dvs. ca 10 procent av den totala länsramen om 35,4 miljarder kronor. Till summan tillkommer de cykelsatsningar i namngivna vägobjekt och åtgärdsområden innehållande bland annat cykelsatsningar som inte preciserats närmare.

2-1 Restriktiv tolkning av cykelsatsningarna i respektive länsplan

Län	Cykelsatsning [mkr]	Andel av länsramen
Blekinge	37	7%
Dalarna	177	16%
Gotland	102,6	50%
Gävleborg	134,5	15%
Halland	120	11%
Jämtland	148	29%
Jönköping	0*	0%
Kalmar	77	9%
Kronoberg	60	8%
Norrbottn	120	15%
Skåne	400	9%
Stockholm	713	8%
Sörmland	48	9%
Uppsala	210	13%
Värmland	72	8%
Västerbotten	145,6	16%
Västernorrland	190	22%
Västmanland	35	4%
Västra Götaland	454	7%
Örebro	108	10%
Östergötland	65	5%
Summa	<i>minst</i> 3416,7	

Anm.* Har en pott för kollektivtrafik och cykel om 120 mkr

2.9 Andra iakttagelser och kommentarer

Nedan presenteras ytterligare iakttagelser och kommentarer som Trafikanalys anser är relevanta att lyfta fram.

Om processen

Förhållande till nu gällande länsplaner och tidigare systemanalyser

Det vore intressant att veta huruvida länsplaneupprättarna har genomfört en omfattande bearbetning eller om förslaget i stor utsträckning är den samma som den fastställda planen för 2010-2021. Ett flertal länsplaneupprättare, t.ex. Västra Götalandsregionen och region Gotland, nämner uttryckligen att de utgått från nu gällande plan, medan det finns de som inte nämner den gällande planen över huvud taget, t.ex. regionförbundet i Örebro. Detta behöver dock inte betyda att regionförbundet inte har haft den som utgångspunkt. Att en länsplaneupprättare har utgått från nu gällande plan innebär heller inte nödvändigtvis att planförslaget i stor utsträckning liknar planen för 2010-2021. För att utreda detta närmare behöver jämförelser av planerna genomföras, förmodligen kompletterat med specifika frågor ställda till respektive länsplaneupprättare. Det samma gäller om det är intressant att fördjupa sig i frågan i hur stor utsträckning systemanalyser har spelat en stor roll vid upprättandet av planförslagen. Det allmänna intrycket efter genomgången är att tidigare framtagna systemanalyser har varit en av flera utgångspunkter. Vissa länsplaneupprättare har också valt att uppdatera och komplettera den systemanalys som togs fram inom ramen för den föregående åtgärdsplaneringen, t.ex. den storregionala systemanalysen för Östra Mellansverige.

Den nya planeringsprocessen

Vid genomgången har det noterats att den nya planeringsprocessen har satt sin prägel vid framtagandet av länsplanerna. Intrycket är att många länsplaneupprättare på något sätt har försökt anpassa sina planer till förutsättningen att regeringen kommer att ta årliga beslut om byggstart (objekt i fasen år 1-3) och förberedelse för byggstart (objekt i fasen år 4-6) för namngivna investeringar i den nationella planen. Trafikverket har infört begreppet "namngiven brist" där viss kunskap om bristen finns men den behöver utredas närmare genom exempelvis åtgärdsvalsstudier. Detta begrepp har också anammats av flera länsplaneupprättare, exempelvis av planupprättarna för Västmanland, Uppsala, Östergötland och Blekinge län.

Om presentationen av åtgärdsförslagen

Trafikslag

Vid genomläsningen av länsplanerna har Trafikanalys studerat hur de redovisas och om det på ett enkelt sätt går att få en förståelse för och en överblick över vilka typer av åtgärder som ingår i planförslagen. Granskningen visar att länsplanerna presenteras på olika sätt men att det för alla planförslag görs någon form av sammanfattande tabell eller tabeller över de ingående satsningarna, undantaget Jämtlands län. Ur dessa går det många gånger att via åtgärdsnamnen urskilja vilka trafikslag som avses, även om det inte alla gånger finns specifika rubriker för detta. För så kallade åtgärdsområden, vilka varierar

mellan länsplanerna, kan det däremot vara svårare specificera vilka trafikslag som avses. Planförslaget för Kalmar län är ett exempel där trafikslagen framgår på ett tydligt sätt i sammanställningen. Generellt sett omfattar åtgärderna i planerna i stor utsträckning satsningar i vägsystemet vilket är naturligt eftersom investeringar i järnvägar främst omfattas av nationell plan samt att hamnar/sjöfart och flygplatser inte finns i alla län. Dock ingår som nämnts tidigare specificerade satsningar som exempelvis resecentrum vilka bland annat syftar till att knyta ihop trafikslag.

Steg i fyrstegsprincipen

Vilket steg enligt fyrstegsprincipen som respektive åtgärd eller åtgärdsområde avser presenteras däremot sällan i tabellerna, det är endast för Dalarnas län som detta görs i den sammanfattande tabellen. För andra länsplaner, t.ex. Västerbotten, Värmland, Norrbotten och Kalmar återfinns viss information i andra delar av plandokumentet. Trafikanalys bedömning är att det är svårt att få en överblick över hur satsningarna fördelar sig efter stegen i fyrstegsprincipen.

Samfinansiering av åtgärder i nationell plan

Intressant information är hur stor andel av länsramarna som avsätts till samfinansiering av åtgärder i det nationella planförslaget. Nedan har Trafikanalys gjort en sådan sammanställning. För cirka hälften av planerna framgår det av tabellsammanställningar eller andra delar av dokumentationen hur mycket medel som avsätts för denna typ av samfinansiering. I några fall framgår det inte eller så har det varit svårt att utifrån dokumentationen förstå om det ingår några satsningar som innebär samfinansiering till nationell plan. Det kan hända att åtgärdsområden i länsplanerna omfattar samfinansiering av satsningar i nationell plan utan att detta har preciserats närmare. Det ska också påpekas att när andelarna har beräknats har Trafikanalys utgått från den totala länsram som anges i respektive planförslag. Det kan hända att länsplane-upprättare har beräknat dessa på olika sätt, några kanske inkluderar driftbidrag till icke-statliga flygplatser, medan andra inte gör det. Trafikanalys har vid denna redovisning inte haft möjlighet att säkerställa att siffrorna är helt jämförbara.

Vid genomgången noterades att det fanns länsplaner i vilka det avsätts medel för samfinansiering av åtgärder i nationell plan men där det nationella planförslaget inte är redovisat i sådan detalj att åtgärden eller samfinansieringen går att urskilja. Det kan handla om att samfinansieringen omfattar drift- och underhållsmedel från nationell plan eller satsningar via den nationella planens åtgärdsområden. Några exempel är *Blekinge kustbana* i länsplanen för Blekinge och fortsatt utredning om *Ostkustbanan Gävle-Härnösand* i Västernorrland vilka kan kopplas till "namngivna brister" i det nationella planförslaget och då utan specificering av åtgärd och kostnad.

Trafikanalys har vidare endast noterat ett fall där det anges vad länsplane-upprättaren avser att göra om ett samfinansierat objekt inte ingår i den slutliga nationella planen. Det är planförslaget för Värmlands län där det framgår att medlen i så fall ska gå till andra åtgärder inom länsplanen.

Tabell 2-2 Andel av länsramen som samfinansierar åtgärder i det nationella planförslaget

Län	Andel	Kommentar
Blekinge	15%	Blekinge kustbana
Dalarna	0%	
Gotland	0%	
Gävleborg	-	Oklar omfattning
Halland	26%	Åtgärder under specifik rubrik
Jämtland	0%	
Jönköping	28%	Åtgärder under specifik rubrik
Kalmar	25%	Åtgärder under specifik rubrik
Kronoberg	3%	Mötesspår skruv
Norrbottn	0%	
Skåne	11%	Åtgärder under specifik rubrik
Stockholm	0%	Ingår dock åtgärder som är satsningar i statliga spår
Sörmland	0%	
Uppsala	13%	Trafikanalys har tolkat "Namngivna brister järnväg" som samfinansiering av åtgärder i NTP
Värmland	14%	Åtgärder under specifik rubrik
Västerbotten	0%	
Västernorrland	2%	(Utredning) Ostkustbanan Gävle-Härnösand
Västmanland	6%	Södertälje sluss
Västra Götaland	12%	Åtgärder under specifika rubriker
Örebro	1%	Samfinansiering av åtgärder på E20 i Västra Götaland
Östergötland	0%	

På vissa punkter bättre redovisningar än det nationella planförslaget

Eftersom Trafikanalys tidigare har granskat det nationella planförslaget är det svårt att undvika att göra en jämförelse mellan dokumentationen av förslagen till länsplaner och det nationella planförslaget. En sådan jämförelse är naturligtvis inte rättvis bland annat eftersom planupprättarna för det nationella planförslaget hade en annan tidplan och har andra förutsättningar för planarbetet. En iakttagelse är dock att vad gäller miljökonsekvensbeskrivningarna för länsplanerna så är det många gånger mer strukturerade än miljökonsekvensbeskrivningen för det nationella planförslaget.

Vidare innehåller länsplanerna generellt sett ofta mer konkreta beskrivningar kring exempelvis utgångspunkter för planarbetet och motiv bakom de föreslagna satsningarna framgår på ett tydligare sätt. Trafikanalys upplever också att fler perspektiv behandlas mer ingående i förslagen till regionala transportplaner än i det nationella planförslaget, så som infrastrukturens kopplingar till bebyggelseplanering. I likhet med det nationella planförslaget är dock länsplanerna inte tillräckligt transparenta och tydliga för att det ska gå att bedöma om åtgärdsförslagen är samhällsekonomiskt effektiva och långsiktigt hållbara.

Om framtiden

Mallar troligtvis nödvändigt om det önskas en ensning av redovisningen

En iakttagelse Trafikanalys gör är att planförslagen på många sätt liknar varandra i bemärkelsen att de ofta har ett liknande upplägg; bakgrunden och utgångspunkter för planeringsarbetet beskrivs, förutsättningar i länet redovisas samt planförslaget och de effekter som väntas. Samtidigt är de också väldigt olika vad gäller hur den ekonomiska redovisningen görs.

För att regeringen och andra intressenter snabbt ska kunna få en överblick av vad som ingår i planförslaget är det nödvändigt att redovisningarna blir ensade. För att underlätta en framtida analys och sammanställning bör det antingen framgå av direktiven, än tydligare än idag, vad som ska redovisas eller att det tas fram mallar som länsplaneupprättarna kan eller ska använda som stöd vid upprättandet av planförslagen. Genom dessa bör det t.ex. vara möjligt att få entydiga svar på frågor som

- Hur mycket medel och hur stor andel av länsramen går till samfinansiering av åtgärder i nationell plan (per län och totalt)?
- Hur mycket medel och hur stor andel avsätts till statlig medfinansiering (per län och totalt)?
- Hur stor andel av medlen per län är redan bundna genom exempelvis ingångna avtal?
- Hur fördelas medlen mellan trafikslagen (per län och totalt)?
- Hur fördelas medlen mellan de olika stegen enligt fyrstegsprincipen (per län och totalt)?
- Hur mycket medel avsätts och hur stor andel avsätt för satsningar på cykling (per län och totalt)?
- Hur stor andel medel avsätts till knutpunkter eller resecentrum (per län och totalt)?
- Hur mycket medel och hur stor andel satsas på namngivna investeringar år 25 miljoner kronor (per län och totalt)?

Vid ett eventuellt framtagande av "redovisningsmallar" är det lämpligt att utgå från de goda exempel som finns i de förslag till regionala transportplaner som nu tagits fram. I förslaget för Kalmar län redovisas till exempel ett illustrativt stapeldiagram över hur stor andel av medlen som är uppbundet i tidigare avtal och för Stockholms län görs en tydlig redovisning av finansieringskällorna till satsningarna. Länsstyrelsen i Västernorrland presenterar en tabell där de går igenom vad som genomförts av nu gällande plan. Om mallar tas fram är det viktigt att dessa förankras med länsplaneupprättarna. Det får inte upplevas som ett hinder för det regionala inflytandet.

Möjliga vidare studier

Trafikanalys granskning har väckt tankar om studier som kan vara intressanta att genomföra i framtiden. Vissa länsplaneupprättare redovisar om den föreslagna planen innebär en ny inriktning jämfört med planen för 2010-2021. Det kan vara intressant att göra djupare jämförelser och exempelvis titta närmare på i hur stor utsträckning namngivna objekt har tillkommit eller fallit ifrån eller i vilken

omfattning fördelningen mellan namngivna investeringar och åtgärdsområden har förändrats.

Det vore även vara intressant att följa hur den nya planeringsprocessen påverkar upprättandet av länsplanerna och genomförandet av dessa. Genomgången indikerar att anpassningen till det nya systemet sker på olika sätt vilket möjligen kan ge komplikationer i framtiden. Efter föregående planeringsomgång genomförde Regeringskansliet (Näringsdepartementet) en enkätundersökning som riktades till både tjänstemän och regionala politiker som arbetat med planeringsprocessen.¹⁴ Undersökningen visade bland annat att planupprättarna tyckte att systemanalyserna var ett bra inslag i planeringsprocessen, att det är viktigt att ta fram effektbeskrivningar av föreslagna åtgärder samt att regionala mål hade varit viktiga vid prioriteringarna av planförslaget. Det vore värdefullt om en liknande enkätundersökning eller intervjustudie genomfördes även efter denna planeringsomgång, då kompletterad med frågor om den nya processen.

En annan process att följa är närmare är hur samfinansiering mellan nationell plan och länsplan går till. Idag är det inte alla gånger så transparent och tydligt framställt att det via plandokumentationerna går att förstå utfallet av dessa förhandlingar. Vid genomgången har Trafikanalys stött på flera skrivningar om att Trafikverket har signalerat till länsplaneupprättarna att det krävs en viss andel samfinansiering från länsplanen för att en åtgärd ska komma med i den nationella planen. Huruvida det ursprungliga initiativet kommer från Trafikverket eller länsplaneupprättaren är inte något som framgår av dokumentationen. I andra skrivningar framhäver länsplaneupprättarna att vissa typer av åtgärder är Trafikverkets främsta ansvar varför de inte är beredda att samfinansiera dessa.

¹⁴ WSP, 2010, *Uppföljning av arbetet med transportinfrastrukturplaner för åren 2010-2021*

Referenser

Förslag till länsplaner

Region Blekinge *Länstransportplan för Blekinge 2014-2025* Dnr: 501-119-2013
Version sammanställt förslag RS 13/11

Region Dalarna *Länsplan för regional transportinfrastruktur för Dalarna 2014-2025* Preliminär plan 2013-12-04

Region Gotland *Regionstyrelsen Gotland – Länsplan för regional transportinfrastruktur 2014 – 2025* Godkänd av Regionstyrelsen 2013-12-11

Region Gävleborg *Länstransportplan 2014-2025*

Region Halland *Regional infrastrukturplan för halland 2014–2025* Förslag
November 2013

Regionförbundet Jämtlands län *Förslag till Länstransportplan 2014 – 2025 för Jämtlands län* 2013-12-16 Dnr RS/2013-19

Region Jönköping *Regional transportplan Jönköpings län 2014–2025*

Regionförbundet i Kalmar Län *Regional transportplan för Kalmar län 2014 – 2025* Utdrag ur styrelsens protokoll 2013-11-22

Regionförbundet Södra Småland *Länstransportplan för Kronobergs län 2014 – 2025* 13 december 2013.

Länsstyrelsen Norrbotten *Länstransportplan för Norrbottens län 2014 – 2025*
Luleå 2013-12-13

Region Skåne *Regional transportinfrastrukturplan för Skåne 2014 – 2025*
2013-11-29

Länsstyrelsen Stockholm *Förslag till Länsplan för regional transportinfrastruktur i Stockholms län 2014–2025* 16 december 2013 Rapport 2001:01

Regionförbundet Sörmland *Regional plan för transportinfrastruktur i Sörmland 2014-2025* Beslutad av Regionstyrelsen 2013-12-05

Regionförbundet Uppsala län *Länsplan för regional transportinfrastruktur i Uppsala län 2014 - 2025*

Region Värmland *Länsplan för regional transportinfrastruktur i Värmland 2014–2025* 2013-10-28

Region Västerbotten *Länstransportplan för Västerbottens län 2014-2025*

Länsstyrelsen Västernorrland *Regional transportplan för Västernorrlands län 2014-2025*, 2013-12-13 Dnr 342-1962-13

Länsstyrelsen Västmanlands län *Länsplan för regional transportinfrastruktur 2014-2025 Västmanlands län* December 2013 Rapport 2013:8

Västra Götalandsregionen *Förslag till regional plan för transportinfrastrukturen i Västra Götaland 2014–2025* november 2013 DNR: RUN 631-0717-12, RS 1214-2012

Regionförbundet Örebro *Förslag till Länsplan för regional transportinfrastruktur för Örebro län 2014 – 2025* Beslutad av Regionfullmäktige 5 december 2013.

Regionförbundet ÖSTSAM *Länsplan för regional transportinfrastruktur 2014-2025 för Östergötlands län, (Länstransportplan LTP 2014-2025) LTP 2014-2025* Beslut Styrelsen 2013-12-13

Miljökonsekvensbeskrivningar i de fall där de inte ingår ovanstående plandokument

Region Blekinge *Bilaga MKB till Länstransportplan för Blekinge 2014-2025* Region Bleking Dnr: 501-119-2013

Region Dalarna *Miljöbedömning och miljökonsekvensbeskrivning till Dalarnas Länstransportplan 2014–2025* Preliminär plan 2013-12-04 Falun december 2013

Region Halland *Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) Regional infrastrukturplan 2014 – 2025 för Hallands län* november 2013 Bilaga 7

Regionförbundet Jämtlands län *Miljökonsekvensbeskrivning avseende förslag till Länstransportplan 2014- 2025 för Jämtlands län* 2013-11 22 Dnr: 2013-19

Region Skåne *Bilaga 1 Miljökonsekvensbeskrivning av Regional transportinfrastrukturplan för Skåne 2014 – 2025* 2013-11-15

Länsstyrelsen Stockholm *Miljökonsekvensbeskrivning gällande förslag till Länsplan för regional transportinfrastruktur i Stockholms län 2014 – 2025 Bilaga 7 till rapport 2013:23* 16 december 2013

Länsstyrelsen Västmanlands län *Länsplan för regional transportinfrastruktur 2014-2025 Miljökonsekvensbeskrivning Västmanlands län* December 2013 Rapport 2013:8

Västra Götalandsregionen *Miljökonsekvensbeskrivning (mkb) av infrastrukturplan för Västra Götaland 2014-2025* november 2013

Regionförbundet Örebro *Miljökonsekvensbeskrivning av Länstransportplanen 2014-2025 för Örebro län* Örebro 2013-10-31

Regionförbundet ÖSTSAM *Miljökonsekvensbeskrivning för Länstransportplan 2014-2025, Östergötlands län Bilaga D Styrelsen* 2013-12-13

Övriga referenser och underlag

(rskr. 2012/13:119) *Uppdrag att ta fram förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur Bilaga 4 Uppdrag till länsplaneupprättare att delta i nationell planering och upprätta länsplaner för perioden 2014–2025*

SFS 2009:237 *Förordning om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.*

SFS 2011:1127 *Förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur*

Samlade effektbedömningar för åtgärder inom respektive region återfinns på Trafikverket hemsida <http://www.trafikverket.se/Foretag/Planera-och-utreda/Planer-och-beslutsunderlag/Samhallsekonomiskt-beslutsunderlag/>

WSP, 2010, *Uppföljning av arbetet med transportinfrastrukturplaner för åren 2010-2021*



Trafikanalys är en kunskapsmyndighet för transportpolitiken. Vi analyserar och utvärderar föreslagna och genomförda åtgärder inom transportpolitiken. Vi ansvarar även för officiell statistik inom områdena transporter och kommunikationer. Trafikanalys bildades den 1 april 2010 och har huvudkontor i Stockholm samt kontor i Östersund.