



**Kvalitetsgranskning av Trafikverkets
förslag till nationell plan för
transportsystemet 2014-2025**

**Rapport
2013:11**

Kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2014-2025

**Rapport
2013:11**

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: 2013-10-31

Förord

Regeringen har givit Trafikanalys i uppdrag att kvalitetsgranska och analysera Trafikverkets förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2014-2025. Föreliggande rapport utgör en redovisning av uppdraget. I uppdraget ligger också att bistå Regeringskansliet i den fortsatta beredningen av ärendet.

Rapporten har utarbetats av en projektgrupp bestående av Pia Bergdahl (projektledare fram till den 13 september), Pia Sundbergh (projektledare från den 13 september), Johannes Berg, Kjell Jansson och Magnus Johansson.

Capgemini Consulting, Möreforsking Molde AS, Metier AS, Ramböll, VTI och WSP har på konsultbasis bistått i granskningsarbetet.

Stockholm i oktober 2013

Brita Saxton
Generaldirektör

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	7
1 Inledning	11
1.1 Trafikanalys uppdrag	11
1.2 Avgränsningar.....	11
1.3 Metod.....	12
2 Övergripande synpunkter	15
3 Analys av planförslaget	17
3.1 Utgångspunkter i direktiven till Trafikverket	17
3.2 Samband med andra relevanta planer.....	18
3.3 Samhällsekonomisk effektivitet.....	19
3.4 Måluppfyllelse och samlad effektbedömning	20
4 Byggstart och förberedelse till byggstart	23
4.1 Inledande kommentarer	24
4.2 Anläggningskostnadskalkyler.....	25
4.3 Samhällsekonomi	30
4.4 Måluppfyllelseanalys för enskilda objekt.....	36
4.5 Övergripande om den samlade effektbedömningen	37
4.6 Ett norskt perspektiv	38
5 Slutkommentar	41
6 Referenser	43
Bilaga 1 – Utveckling av transportarbete	45
Bilaga 2 – Åtgärder i perioden 2014-2016 resp. 2017-2019	47
Bilaga 3 – Åtgärder i perioden 2020-2025	53
Bilaga 4 – Urval av objekt vid granskning	55
Bilaga 5 – Trafikanalys uppdrag	57

Sammanfattning

Uppdraget

Mot bakgrund av det nya planeringssystemet för transportinfrastruktur har Trafikanalys fått regeringens uppdrag att granska och analysera Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2014-2025. Kvalitetsgranskning av underlag för åtgärder förslagna till byggstart 2014-2016 respektive förslagna till förberedelse för byggstart år 2017-2019 har enligt uppdraget särskilt fokus, men planförslaget ska också analyseras i ett vidare perspektiv.

Den dokumentation av förslaget som fanns tillgänglig vid planförslagets publicering, inklusive bakgrundsmaterial, har utgjort grunden för analysen.

Granskningen har bland annat omfattat en övergripande genomgång av samtliga samlade effektbedömningar för namngivna investeringar som tagits fram inom ramen för åtgärdsplaneringen. Dessutom har en genomlysning genomförts av tillämpade kalkylmetoder och en mer ingående granskning av underlagen för ett urval av objekt föreslagna till byggstart 2014-2016 respektive år 2017-2019.

Trafikanalys har valt att främst analysera de delar av planförslaget som specifikt pekas ut i regeringens uppdrag till Trafikanalys.

Övergripande kommentarer

Trafikanalys konstaterar att Trafikverket har utvecklat och systematiserat beslutsunderlagen samt att processerna kring framtagande i de flesta fall är tydliga. Trots detta finns det brister, framför allt avseende transparens, såsom att hänvisningar mellan skilda dokument saknas och bilagor med listor över objekt inte är harmoniserade. Trafikanalys tycker också att det hade varit lämpligt att tydligt ange vilka objekt som anses vara utpekade av regeringen, vilka som ingår i gällande plan och vilka som prioriterats av Trafikverket i denna process.

Analys av planförslaget

Trafikanalys anser att Trafikverkets arbete i huvudsak följer direktiven och att planförslaget, utifrån förutsättningarna, är rimligt. Vissa avvikelser kan dock noteras. Motiv för val av objekt redovisas inte tydligt och samlade effektbedömningar saknas för flera objekt. Vidare görs bedömningen att Trafikverket beaktar andra relevanta nationella och regionala planer. På en övergripande nivå beaktas också internationella samband och relationer. Däremot hanteras inte planförslagets kopplingar till andra länders transportplaner på ett systematiskt sätt i förslaget eller i underlagsmaterialet.

Det faktum att det saknas samlade effektbedömningar för vissa objekt som ingår i förslaget, liksom för bortvalda objekt, gör det omöjligt att bedöma om förslaget som helhet är samhällsekonomiskt effektivt. Med utgångspunkt i publicerat underlagsmaterial kan det inte uteslutas att projekt som i större utsträckning skulle ha bidragit till samhällsekonomisk effektivitet och hållbarhet har valts bort.

Trafikanalys finner det svårt att med utgångspunkt i den samlade effektbedömningen bedöma planförslagets effekter avseende uppfyllelse av de transportpolitiska målen. Att redovisningen av måluppfyllelse i den samlade effektbedömningen sker via effekter på leveranskvantiteter och inte direkt mot målen i sig försvårar, snarare än underlättar, förståelsen. Det vore även värdefullt att genomföra en systemanalys, dvs. en trafikprognos där alla åtgärder jämförs samlat med ett jämförelsealternativ utan åtgärder.

I planförslaget hanteras inte målkonflikter på objekt och övergripande nivå på ett systematiskt sätt. Då planförslaget förväntas bidra negativt inom delar av hänsynsmålet är en tydligare bild av vilka målkonflikter planförslaget ger upphov till motiverad.

Förslag till byggstarter

Beträffande åtgärder förslagna till byggstart och förberedelse för byggstart kan Trafikanalys konstatera att Trafikverkets förslag ligger i linje med de ekonomiska ramar som ges i direktiven. Motiv till vilka objekt som placerats i respektive period redovisas inte tydligt, vilket gör det svårt att i den delen bedöma hur förslaget förhåller sig till direktiven. En tydlig avvikelse från direktivens ambition är att inte något objekt som föreslås till byggstart har en väg- eller järnvägsplan som vunnit laga kraft.

De anläggningskostnads-kalkyler som upprättats enligt successivmetodens föreskrifter bedöms hålla en hög grad av tillförlitlighet och kvalitet då Trafikverkets applicering av metoden är grundlig och systematisk. Granskningen ger samtidigt vid handen att det vid planförslagets publicering saknades tillfredställande anläggningskostnads-kalkyler för vissa objekt som föreslås till byggstart år 2014-2016 respektive för förberedelse till byggstart 2017-2019. De brister som ses i underlagen vad gäller anläggningskostnads-kalkyler kan ha att göra med att Trafikverket har haft begränsad förberedelse-tid inför övergången till ett nytt planeringssystem. Det är samtidigt olyckligt att Trafikverket inte är mer tydliga gällande vilken kalkyl-princip som tillämpats för respektive objekt med kalkylbenämningen "Prognos", liksom avseende de prioriteringar man har gjort när kalkylunderlag tagits fram.

Det kan konstateras att Trafikverket för en huvuddel av aktuella objekt, i linje med direktiven, har publicerat samlade effektbedömningar innehållande bl.a. samhällsekonomiska kalkyler. För de granskade objekten är de samhällsekonomiska kalkylerna vid en översiktlig bedömning rimliga och förhållandena mellan de olika delposterna likaså. I huvudsak har Trafikverket på ett förtjänstfullt sätt tillämpat ASEK5, men det konstateras tyvärr avsteg vad gäller känslighetsanalyser. Att genomföra känslighetsanalyser som avsett vore lämpligt, inte minst med tanke på de osäkerheter som finns avseende trafikprognoser och

trafikvolymernas stora betydelse för samhällsekonomiskt utfall. Prognoser avseende personbilsinnehav förefaller vara en kritisk faktor. I samband med granskningen konstateras också att icke-prissatta effekter hanteras olika för olika objekt, vilket bidrar till tolkningssvårigheter. I flera fall har det också visat sig svårt att bedöma vad som ingår i jämförelsealternativet.

För de objekt Trafikanalys har granskat närmare är beskrivningarna av åtgärderna i förhållande till de transportpolitiska målen överlag rimliga men kortfattade. Trafikanalys delar Trafikverkets uppfattning om att instruktioner behövs för att bedömningarna mellan de olika samlade effektbedömningarna ska bli mer synkroniserade.

Trafikanalys granskning visar vidare att det finns ett fortsatt utvecklingsbehov för att de samlade effektbedömningarna fullt ut ska fylla dess syften.

Trafikanalys uppfattning är att den nya planeringsprocessen, med en separat granskning, på sikt skapar förutsättningar för bättre kvalitetskontroll och kvalitetsstyrning. Det kommer att ta tid för Trafikverket och för andra aktörer att anpassa underlag och metoder till de nya förutsättningarna. En positiv utveckling har skett, men det återstår ytterligare utvecklingsarbete innan såväl planering som granskning fullt ut uppfyller förväntningarna i det nya planeringssystemet. Att fullt ut tillämpa fyrstegsprincipen, successivmetoden och samlade effektbedömningar, samt att utveckla förutsättningarna för måluppföljningen, är sannolikt kritiska framgångsfaktorer i det fortsatta arbetet. En utmaning för framtiden är även att helt synkronisera den fysiska och ekonomiska planeringen i linje med planeringsprocessens intentioner.

1 Inledning

1.1 Trafikanalys uppdrag

Sverige har från den 1 januari 2013 infört ett nytt planeringssystem för transportinfrastruktur där den ekonomiska och fysiska planeringen integreras. I det nya planeringssystemet ställs höga krav på de underlag som rör bl.a. de årliga besluten om byggstart.¹

Trafikverket har på uppdrag av regeringen² tagit fram ett förslag till nationell trafikslagsövergripande för utveckling av transportsystemet.³ Förslaget omfattar bland annat förslag till åtgärder att byggstarta år 2014-2016 respektive förslag till åtgärder att förbereda för byggstart år 2017-2019.

Mot den bakgrunden har Trafikanalys fått regeringens uppdrag⁴ att kvalitetsgranska underlagen för de åtgärder som föreslås till byggstart år 2014-2016 respektive föreslås till förberedelse för byggstart år 2017-2019. Trafikanalys ska i första hand granska samhällsekonomiska kalkyler, kostnadsberäkningar och annat planeringsunderlag som ligger till grund för Trafikverkets förslag.

Trafikanalys uppdrag omfattar även att analysera planförslaget avseende

- hur förslaget möter utgångspunkterna i regeringens direktiv till Trafikverket,
- samband med andra relevanta planer inom Sverige och med andra länders planer för utveckling av transportinfrastrukturen,
- det övergripande transportpolitiska målet samt de jämbördiga funktions- och hänsynsmålen,
- samhällsekonomisk effektivitet samt
- den samlade effektbedömningen av planförslaget.

1.2 Avgränsningar

I syfte att skapa en entydig och hanterlig utgångspunkt för granskningen har Trafikanalys beslutat att i arbetet utgå från den dokumentation som fanns tillgänglig när planförslaget presenterades. Det innebär att vissa brister som identifieras kan ha åtgärdats av Trafikverket därefter.

¹ Planeringssystem för transportinfrastruktur (prop. 2011/12:118)

² Uppdrag att ta fram förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur (rskr. 2012/13:119) N2012/6395/TE, N2012/6434/TE (delvis)

³ Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014-2025, remissversion 2013-06-14

⁴ Uppdrag att kvalitetsgranska förslag inom åtgärdsplaneringen, m.m., N2013/2815/TE

Regeringens uppdrag till Trafikverket är omfattande. Trafikanalys har valt att främst analysera de delar av planförslaget som specifikt pekas ut i regeringens uppdrag till Trafikanalys.

Trafikanalys har således valt att i detta skede inte studera planförslaget t.ex. vad gäller omfattning och konsekvenser av alternativ finansiering av åtgärder i planförslaget.

Granskningen har inte omfattat skuggkalkyler, vare sig för anläggningskostnader eller för samhällsekonomiskt utfall. Vid granskningen studeras kalkylernas generella kvalitet och tillförlitlighet, i termer av hur underbyggda och dokumenterade antaganden och beräkningar är, om det finns en tydlig kalkylprocess, om kalkylens osäkerhet blir belyst på ett tydligt sätt osv.

1.3 Metod

Trafikanalys har haft tillgång till ett mer omfattande underlagsmaterial avseende planförslaget än det som finns allmänt tillgängligt. Materialet har kompletterats genom korrespondens med tjänstemän vid Trafikverket.

Mot bakgrund av Trafikanalys uppdrag har granskningen och analysen naturligt fokus på de namngivna investeringarna, eftersom dessa har relevans för alla delar i uppdraget.

Trafikanalys har inledningsvis genomfört en övergripande genomgång av samtliga de så kallade samlade effektbedömningarna för namngivna investeringar som tagits fram inom ramen för åtgärdsplaneringen. De samlade effektbedömningarna innehåller, förutom en bakgrundbeskrivning av åtgärden, tre oviktade beslutsperspektiv; en samhällsekonomisk analys⁵, en fördelningsanalys samt en transportpolitisk målanalys för åtgärden.

Syftet med denna genomgång var att strukturera och skapa en generell överblick av materialet. Vid detta arbete användes en granskningsmall som Trafikanalys tagit fram för uppgiften. Genomgången har tjänat som underlag för både analysen av planförslaget och för granskningen av underlagen för de åtgärder som föreslås till byggstart respektive föreslås förberedas till byggstart. I denna del har Trafikanalys haft konsultstöd från WSP och Ramböll.⁶

För 22 av de 72 objekt som är föreslagna till byggstart respektive föreslås förberedas till byggstart⁷ har de samlade effektbedömningarna granskats mer ingående. För de samhällsekonomiska kalkylerna har granskningen även omfattat bakomliggande dokumentation för respektive objekt samt dokumentation av prognos- och kalkylförutsättningar. I denna del av arbetet har

⁵ Den samhällsekonomiska analysen innebär en samlad bedömning av objektets samhällsekonomiska lönsamhet baserat på en sammanvägning av de prissatta effekter som beräknats i en samhällsekonomisk kalkyl samt de icke prissatta effekterna som bedömts på annat sätt.

⁶ Trafikanalys har säkerställt att WSP och Ramböll inte tittat på underlag som de själva tagit fram på uppdrag av Trafikverket.

⁷ Enligt underlagsrapporten "Namngivna investeringsåtgärder och brister"

Trafikanalys haft konsultstöd av VTI. Även insatser av två norska konsultbolag, Möreforsking Molde AS och Metier AS, berör området. De objekt som varit föremål för granskningen redovisas i bilaga 4.

Vidare har de metoder som tillämpats vid framtagning av anläggningskostnads-kalkyler granskats samt kalkylunderlagen för kostnadsberäkningarna för ett urval av objekt. Som en del i det arbetet har strukturerade intervjuer genomförts med företrädare för Trafikverket. I denna del av arbetet har Trafikanalys haft konsultstöd av Capgemini Consulting. De 15 objekt som varit föremål för granskningen redovisas i bilaga 4.

2 Övergripande synpunkter

Två övergripande synpunkter förtjänar att lyftas fram. Dels Trafikverkets goda ambition att systematisera beslutsunderlag, dels vissa brister i transparensen.

Den gemensamma mall för samlade effektbedömningar som tagits fram är ett exempel på en förtjänstfull insats för att systematisera innehåll och resultatredovisningen i beslutsunderlaget. Det är även den välstrukturerade process som tillämpats avseende samhällsekonomiska kalkyler. Trafikverket redovisar på en övergripande nivå och på ett bra sätt vilka brister som finns i underlagen, särskilt för de samhällsekonomiska kalkylerna.⁸ Metodutvecklingen för framtagande av anläggningskostnadskalkyler enligt successivprincipen är ett annat exempel på ambitionen att skapa systematik.

Trafikanalys anser emellertid att arbetet i en del andra avseenden brister i transparens. Planförslaget presenteras i form av en huvudrapport, en rad underlagsrapporter och ytterligare underlagsdokument. Det saknas ofta hänvisningar mellan dokumenten vilket gör det svårt att förstå underlagens inbördes samband. Information som är viktig för förståelse av hur planförslaget tagits fram återfinns ibland enbart i underlagsrapporter alternativt i bilagor till underlagsrapporterna. Bilagor med information om namngivna investeringar i huvudrapporten och underlagsrapporterna är inte harmoniserade. Till exempel varierar benämningen av åtgärderna mellan olika rapporter och bilagor vilket också gör det svårare att förstå planförslaget. Sammantaget gör detta att grunderna för planförslaget är svåra att följa och bedöma för en utomstående.

Trafikanalys skulle, vilket också kommenteras längre fram, önska en ökad tydlighet och transparens vad gäller motiv för objektval och prioriteringar. Principer redovisas på en övergripande nivå men motiv saknas på objektnivå.

Det faktum att Trafikverket inte redovisar vilka namngivna objekt som anses vara utpekande av regeringen, vilka objekt som ingår i nu gällande plan respektive vilka objekt Trafikverket själva har lagt in i planförslaget, gör det svårt att överblicka Trafikverkets prioriteringar. Trafikanalys har bedömt att en sådan kartläggning är relevant för granskningsarbetet och har därför, med hjälp av Trafikverket, tagit fram denna information för samtliga namngivna investeringar som inte klassificeras som pågående, se Tabell 2-1. Trafikanalys kan dock inte garantera att informationen är fullständig. Resultatet redovisas på objektsnivå i bilaga 2 och 3.

⁸ Ses bland annat i underlagsrapporten "Samhällsekonomiska analyser och samlad effektbeskrivning av nationell plan"

Tabell 2-1 Ursprung för namngivna investeringar

<i>Ursprung</i>	<i>Pågående</i>	<i>Byggstart</i>	<i>Förberedelse</i>	<i>Efter 2019</i>	<i>Totalt</i>
Plan 2010-2021		21	23	10	54
Utpekat av regeringen		6	8	3	17
Kapacitetsutr.(prio TrV)		3	7	4	14
Nytt åtgärdsförslag (prio TrV)		2	1	7	10
<i>Totalt</i>	<i>41</i>	<i>32</i>	<i>39</i>	<i>24</i>	<i>136</i>

Källa: Trafikverket

Nedan ses hur objekten fördelar sig per trafikslag. Notera att vissa väg- och järnvägsinvesteringar syftar till att förbättra framkomligheten till hamnar, samt att vissa väginvesteringarna kan innebära kollektivtrafiksatsningar samt investeringar i cykelvägar.

Tabell 2-2 Fördelning av objekt per period och trafikslag

	<i>Sjöfart</i>	<i>Väg</i>	<i>Järnväg</i>	<i>Totalt</i>
Pågående	1	20	20	41
Byggstart (2014-2016)	1	17 ¹	14	32
Förberedelse (2017-2019)	0	24	15	39
Efter 2019	0	17	7	24

Källa: Underlagsrapport – namngivna investeringsåtgärder och brister

Anm: 1) Enligt underlagsrapporten "amngivna investeringsåtgärder och brister" är E10 Kiruna inkl Lv 870 ett pågående objekt medan i underlagsrapporten "Redovisning av åtgärder år 1-3 och år 4-6" är objektet föreslagen till byggstart 2014-2016. Trafikverket har förklarat att det korrekta är att objektet ligger i perioden förslag till byggstart 2014-2016.

3 Analys av planförslaget

Enligt regeringens uppdrag ska Trafikanalys bland annat analysera hur förslaget till nationell plan möter utgångspunkterna i regeringens direktiv till Trafikverket, förslagets samband med andra relevanta planer, transportpolitisk måluppfyllelse, samhällsekonomisk effektivitet och den samlade effektbedömningen. Dessa delar av uppdraget redovisas i detta kapitel.

3.1 Utgångspunkter i direktiven till Trafikverket

Regeringens direktiv till Trafikverket är omfattande och har rimligen krävt omfattande tolkningsarbete. Trafikanalys har inte gjort någon systematisk analys av direktiven i förhållande till planförslaget, med målsättningen att mer kameralt ”pricka av” direktivets enskildheter. Istället har granskningens fokus legat på de områden som regeringen pekat ut i uppdraget till Trafikanalys.

Trafikanalys anser att Trafikverkets arbete i huvudsak följer direktiven och att planförslaget, utifrån förutsättningarna, är rimligt. Några punkter förtjänar dock att särskilt kommenteras.

Trafikverket uppger att fyrstegsprincipen har tillämpats vid upprättandet av planförslaget.⁹ Trafikanalys genomgång av samlade effektbedömningar för namngivna investeringar, som främst motsvarar steg 3- och steg 4-åtgärder, visar emellertid att sådan information många gånger saknas i underlagen. Att detta inte redovisas utesluter emellertid inte att fyrstegsprincipen kan ha tillämpats.

Trafikanalys vill i detta sammanhang framhålla uppfattningen att det är bra, och i linje med direktivens skrivning om fyrstegsprincipen, att Trafikverket föreslår att medel i planförslaget avsätts för att genomföra åtgärdsvalsstudier för namngivna brister. Detta skapar förutsättningar för en planering med stegvis prövning enligt fyrstegsprincipen vid framtida planeringsomgångar.

Trafikverket redovisar vilka allmänna prioriteringsgrunder som legat till grund för redovisade åtgärdsval.¹⁰ Däremot saknas den motivering av prioriteringar på objektnivå som, enligt Trafikanalys tolkning, efterfrågas i direktiven.

Direktiven anger att samlade effektbedömningar ska genomföras för föreslagna åtgärder. Trafikverket har redovisat sådana bedömningar för en huvuddel av de föreslagna åtgärderna, men inte för alla.

⁹ Sid 5, Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014-2025, Remissversion 2013-06-14

¹⁰ Sid 71, Underlagsrapport – namngivna investeringar och brister

3.2 Samband med andra relevanta planer

Samband med andra planer i Sverige

I Trafikanalys uppdrag ingår att analysera planförslaget avseende samband med andra relevanta planer inom Sverige. Trafikanalys har gjort bedömningen att planer på regional nivå är relevanta i detta sammanhang, liksom Naturvårdsverkets Färdplan 2050 och Boverkets Vision 2025. Trafikanalys bedömer att Trafikverket har tagit hänsyn till detta då planförslaget arbetats fram. På en övergripande nivå beskrivs processen att beakta andra planer och program i planförslagets miljökonsekvensbeskrivning.¹¹

Trafikanalys bedömning av föreliggande dokumentation är att information om fastställda länstransportplaner, kommande regionala planer och regionala utvecklingsprogram har beaktats. Genom sina regioner har Trafikverkets samlad information om kommande regionala planer samt regionala utvecklingsprogram och tillväxtprogram. Som en del i arbetet med den strategiska miljöbedömningen har Trafikverket också översiktligt försökt uppskatta samverkande effekter från de fastställda länstransportplanerna för perioden 2010-2021.

I linje med rekommendationen i Färdplan 2050 används Trafikverkets samlade planeringsunderlag för begränsad klimatpåverkan som underlag för bedömning i de samlade effektbedömningarna av objekt och åtgärdsområden. Klimatscenariot från Färdplan 2050 används även för att genomföra känslighetsanalyser avseende samhällsekonomiska kalkyler för större objekt. Samtidigt har emellertid målet om begränsad klimatpåverkan haft begränsat genomslag i på planförslaget.

Trafikverket höll under åtgärdsplaneringen en workshop med Boverkets Vision 2025 som utgångspunkt, det framgår dock inte om workshopen har resulterat i något som påverkat planförslaget.

I direktiven till Trafikverket framgår att utvecklingen av ett samhällsekonomiskt effektivt och långsiktigt hållbart transportsystem bör "i ökad utsträckning samordnas med planering av markanvändning, bostadsförsörjning och övrig samhällsplanering..."¹² Huruvida Trafikverket har beaktat detta i en större utsträckning än tidigare har inte analyserats. Trafikanalys kan konstatera att långsiktiga lokaliseringseffekter av investeringar inte analyserats i de samhällsekonomiska kalkylerna.¹³ Med vissa undantag ligger de objekt som kan få stora konsekvenser för möjligheten till bostadsutveckling främst inom länstransportplanerna.

Samband med andra länders transportplaner

Direktivet till Trafikverket omfattar en rad utgångspunkter som rör beaktanden av internationella perspektiv. Trafikanalys bedömer att Trafikverket endast delvis

¹¹ Underlagsrapport - miljökonsekvensbeskrivning

¹² Sid 22, bilaga 1, N2012/6395/TE, N2012/6434/TE (delvis)

¹³ Sid 21, Underlagsrapport - Samhällsekonomiska analyser och samlad effektbedömning av nationell plan

möter dessa utgångspunkter i planförslaget. Trafikverket beskriver internationella samarbeten och transportrelationer och exempel ges på åtgärder som är planerade i Sveriges grannländer. Det finns dock ingen tydlig återkoppling om vilken hänsyn som tagits till dessa vid utformningen av planförslaget.¹⁴ Trafikanalys konstaterar att internationella kopplingar hanteras i de samlade effektbedömningarna, dock något osystematiskt. Det förefaller finnas en risk att det internationella perspektivet inte får tillfredställande genomslag i planeringen om det inte hanteras och dokumenteras mer systematiskt.

3.3 Samhällsekonomisk effektivitet

För att det ska vara möjligt att bedöma om ett planförslag är samhällsekonomiskt effektivt krävs i princip att det finns ett likvärdigt underlag för alla ingående delar, åtgärder eller objekt. För varje åtgärd bör alternativ till denna för att lösa det specifika problemet utvärderas, exempelvis för större städer kollektivtrafiksatsningar som alternativ till vägåtgärder, för långväga transporter banåtgärder som alternativ till vägåtgärder och vice versa. Dessutom bör för objekt som har valts bort och inte ingår i planförslaget underlag och motiveringar redovisas. Dessa utvärderingar och underlag bör beskriva samhällsekonomiska effekter och innefatta en målanalys. Motsvarande underlag behövs också avseende inbördes beroenden mellan olika åtgärder, och vilka konsekvenser dessa beroenden har bedömts ha haft för utfallet av respektive åtgärd.

Mot den bakgrunden kan Trafikanalys konstatera att det är bra också av denna anledning att det finns samlade effektbedömningar för många åtgärder, närmare bestämt för 75 av totalt 95 namngivna investeringar (ej pågående objekt). Det är också tillfredställande att Trafikverket har tagit fram motsvarande bedömningar för typ-åtgärder inom åtgärdsområden. Vidare är det i princip bra att det föreligger ett samhällsekonomiskt underlag för vissa insatser inom drift och underhåll.

Samtidigt är det en brist att det inte finns samlade effektbedömningar för alla åtgärder. Ibland är det heller inte tydligt om de samlade effektbedömningar som publicerats tillsammans med planförslaget motsvarar de åtgärder som föreslås. Exempelvis skiljer sig åtgärdsnamnen ibland åt mellan objektlistor och de som anges i den samlade effektbedömningen.

Att analysera skilda åtgärders inbördes relationer tenderar att vara resurskrävande. Antalet utredningsalternativ riskerar att växa snabbt. Hur påverkas ett projekts lönsamhet av att ett annat genomförs eller av ett tredje senareläggs? Problematiken ägnas begränsad uppmärksamhet i underlaget, vilket i och för sig är förståeligt, men samtidigt begränsas möjligheterna att bedöma det samlade förslagets samhällsekonomiska effektivitet.

Trafikanalys slutsats i denna del är att det med befintligt underlag inte är möjligt att bedöma om planförslaget är samhällsekonomiskt effektivt.

¹⁴ Se kapitel 11, Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014-2025, remissversion 2013-06-14.

Trafikanalys vill ur detta perspektiv också specifikt kommentera den samhälls-ekonomiska analysen avseende drift och underhåll på järnväg.¹⁵ Det kan inte uteslutas att det är samhällsekonomiskt motiverat att enbart satsa på de trafik-intensiva banorna, som Trafikverket föreslår. Eftersom Trafikverket endast redovisar beräkningar med en och samma utgångspunkt, men inte för alternativ, saknas dock stöd för slutsatsen i underlaget.

3.4 Måluppfyllelse och samlad effektbedömning

Enligt direktiven till Trafikverket ska de åtgärder som föreslås i planförslaget beskrivas allsidigt och prioriteringarna ska motiveras med koppling till de transportpolitiska målen. Samlade effektbedömningar ska tas fram dels för respektive åtgärdsförslag, dels för det sammantagna planförslaget.¹⁶ Trafikverket presenterar i underlagsrapporten "Samhällsekonomiska analyser och samlad effektbeskrivning nationell plan" planförslagets bidrag till det övergripande transportpolitiska målet samt bidrag till funktions- och hänsynsmålen. De senare bedöms utifrån de så kallade leveranskvalitéerna, vilket kan kopplas till skrivningen i direktiven om att åtgärdernas effekt avseende leveranskvalitéer ska redovisas. (Trafikverket benämner den samlade effektbedömningen av planförslaget som samlad effektbeskrivning, en terminologi som Trafikanalys även använder nedan.)

Trafikanalys finner det svårt att med utgångspunkt i den samlade effektbedömningen bedöma planförslagets effekter avseende uppfyllelse av de transportpolitiska målen.

Den samlade effektbeskrivningen innehåller få kvantifierade effekter och i de fall den gör det relateras de inte till kvantitativa mål, där sådana finns. Bristen på kvantitativa effektbeskrivningar kan delvis förklaras av att de inte genomförts någon systemanalys, dvs. en trafikprognos där alla åtgärder jämförs samlat med ett jämförelsealternativ utan åtgärder. Trafikanalys anser att det hade varit lämpligt att genomföra en sådan analys. Utan en sådan är det bland annat svårt att få en tydlig bild av planförslagets påverkan på utsläpp och tillgänglighet.

Bristen på kvantifierade effekter riskerar att leda till allt för generella beskrivningar av transportsystemets funktion. Detta kan i sin tur leda till att fördelnings-effekter mellan olika grupper och/eller olika områden förbises.

Trafikverket har som tidigare nämnts lagt resurser på att ta fram en god modell för samlade effektbedömningar för objekt och typ-åtgärder. Stora resurser synes också ha lagts ned på att genomföra sådana analyser för enskilda åtgärder. Det är emellertid oklart i hur stor utsträckning dessa har använts som underlag för den samlade effektbeskrivningen av planförslaget. Det förefaller som att mycket av informationen om olika åtgärders effekter, som finns i detta underlag, inte på

¹⁵ Sid 30 Underlagsrapport - Samhällsekonomiska analyser och samlad effektbedömning av nationell plan samt PM – Effektbeskrivning av planförslaget för Drift – och Underhåll, Bakgrund till underlagsrapport för effektbeskrivning, Trafikverket 2013-05-30

¹⁶ Sid 21, bilaga 1, N2012/6395/TE, N2012/6434/TE (delvis)

ett systematiskt sätt tagits tillvara i planförslagets samlade effektbeskrivning. Även om Trafikanalys har sett vissa brister i underlagen, vilket kommenteras närmare i kapitel 4, hade en samlad analys av underlagen sannolikt kunnat ge en tydligare bild av vilka målkonflikter planförslaget ger upphov till och även hur dessa har hanterats.

Inom vissa områden redogörs kvantitativt för vilka effekter planförslaget förväntas få. Det gäller exempel trafiksäkerhet och beräknad effekt i termer av minskat antal omkomna i trafiken. Det framgår dock inte hur denna uppskattning förhåller sig till målen, det vill säga i hur stor utsträckning åtgärderna bedöms bidra till måluppfyllelse. Buller är ett annat område där kvantifieringar görs, men där det samtidigt är svårt att få en uppfattning av om insatsernas bidrag till måluppfyllelse är rimliga i ljuset av målbilden inom området. Inom andra områden som till exempel tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning finns förväntade effekter beskrivna i underlagsrapporten för åtgärdsområden.¹⁷ De har dock inte lyfts in i den samlade effektbeskrivningen.

Trafikverket är inte heller konsekvent beträffande vad effekterna i den samlade effektbeskrivningen ställs i relation till. I vissa fall redovisas effekter i relation till det referensalternativ som tagits fram i miljökonsekvensbeskrivningen.¹⁸ I andra fall redovisas effekter i förhållande till den beslutade nationella transportplanen eller mot dagens situation. De kvantifierbara effekter som redovisas för de namngivna investeringarna avser alla objekt som ingår i planförslaget (som det finns samhällsekonomiska kalkyler framtagna för), inte bara nya tillkommande objekt jämfört med fastställd plan. Detta skapar ytterligare en otydlighet och försvårar möjligheten att överblicka planförslagets effekter.

Preciseringarna av de transportpolitiska målen har legat till grund för utformningen av de samlade effektbedömningarna för enskilda objekt och typ-åtgärder inom åtgärdsområden medan planförslagets effekter i den samlade effektbedömningen redovisas utifrån Trafikverkets leveranskvaliteter och inte direkt mot preciseringarna.¹⁹ Detta skapar otydlighet. Brist på kvantitativa indikatorer gör att åtgärders bidrag till förbättring i enlighet med leveranskvaliteterna inte nödvändigtvis underlättar bedömning av åtgärders bidrag till de transportpolitiska målen.

I direktiven till Trafikverket påpekar regeringen att leveranskvaliteterna ska beskriva transportinfrastrukturens status och utveckling över tid, vilka insatser som är nödvändiga samt vilka effekter insatserna leder till. Av direktiven framgår vidare att det i sammanhanget är viktigt hur leveranskvaliteterna kopplar till de transportpolitiska målen och att man kan följa upp hur transportsystemet utvecklas i olika delar av landet. På den senare punkten når Trafikverkets redovisning enligt Trafikanalys uppfattning inte hela vägen fram. Leverans-

¹⁷ Underlagsrapport - åtgärdsområden

¹⁸ Referensalternativet beskrivs på sida 24 i MKB:n och består bland annat av underlag från beslutad politik, den så kallade kapacitetsutredningen, basprognoser som tagits fram och fastställd nationell transportplan 2010-2021 inklusive länsplaner.

¹⁹ Effekterna av satsningarna inom drift och underhåll bedöms kvalitativt utifrån leveranskvaliteterna.

kvaliteterna har bland annat en högre aggregeringsnivå än preciseringarna av funktions- och hänsynsmålen vilket gör att perspektiv riskerar att gå förlorade.

Trafikverket gör bedömningen att planförslagets bidrag till miljö kvalitetsmålen om ett rikt växt- och djurliv och begränsad klimatpåverkan är negativt. För ett rikt växt- och djurliv är bedömningen att den nya infrastruktur som föreslås i planförslaget innebär intrång som det inte förfaller gå att kompensera för i tillräcklig utsträckning. Planförslagets negativa bidrag till begränsad klimatpåverkan är problematisk. Trafikverket gör bedömningen att en nationell transportplan i sig har liten påverkan på möjligheten att nå de nationella klimatmålen och att det krävs styrmedel för att förändra användningen av infrastrukturen. Med den bedömningen kan det ifrågasättas om inte en bredare diskussion kring målkonflikter och styrmedel hade varit motiverad och lämplig. I direktiven anges att styrmedel för att styra trafikflöden, som alternativ eller komplement till fysiska åtgärder, ska föreslås där det är lämpligt. När sådana styrmedel övervägs ska, enligt direktiven, också näringslivets konkurrenskraft samt regeringens aviserade eller beslutade politik, t.ex. avseende de transportpolitiska målen, beaktas.²⁰

²⁰ Sid 23, bilaga 1, N2012/6395/TE, N2012/6434/TE (delvis)

4 Byggstart och förberedelse till byggstart

I detta kapitel presenteras granskningen av de underlag som ligger till grund för de åtgärder som föreslås till byggstart år 2014-2016 respektive föreslås förberedas för byggstart år 2017-2019. Åtgärderna finns redovisade i bilaga 2 tillsammans med för granskningen viktig information om dessa objekt, så som deras ursprung, vilken kalkylmetod som använts vid beräkning av anläggningskostnaden, om det finns en samlad effektbedömning m.m.

I regeringens direktiv till Trafikverket framgår att Trafikverket ska föreslå vilka åtgärder som ska förberedas till byggstart år 4-6 (2017-2019) respektive föreslås till byggstart 1-3 år (2014-2016).²¹ Förslaget ska utgå från de namngivna investeringar som ingår i förslaget till nationell plan för 2014-2025.²²

För år 4-6 gäller bland annat att "Förslaget ska omfatta åtgärder där förberedelser gällande projektering och kostnadsberäkningar är långt gångna och eventuella finansieringslösningar är helt utredda. Åtgärderna ska med stor sannolikhet kunna genomföras till de utgifter och på de sätt Trafikverket anger i sitt underlag."²³ Viss flexibilitet anges genom tillägget "Dock bör åtgärder tillåtas ingå i denna kategori även om inte alla förutsättningar är helt klarlagda och utredda."²⁴

För år 1-3 är gällande bland annat att förslaget "ska omfatta åtgärder där alla nödvändiga förberedelser är genomförda och där det i princip inte råder några osäkerheter kring att projekten i fråga kan påbörjas och genomföras på det sätt och till de utgifter som Trafikverket anger. Den fysiska planeringen bör vara så långt gången att väg- eller järnvägsplan vunnit laga kraft för de åtgärder som föreslås."²⁵

I urvalet av åtgärder ska Trafikverket enligt direktiven tillämpa följande kriterier

- Uppfyllelse av de transportpolitiska målen.
- Beräknade utgifter i förhållande till ekonomiskt utrymme (enligt de ekonomiska ramar som anges i direktiven).
- Status för den fysiska planeringen.

Trafikverket ska även redogöra för de bedömningar och avvägningar som görs i förhållande till kriterierna.²⁶

²¹ Motsvarande redovisning ska även ske för de åtgärder Trafikverket avser att föreslå för åren 2015-2017 och 2018-2020, vilket Trafikverket också gör.

²² Bilaga 2 och 3, N2012/6395/TE, N2012/6434/TE (delvis)

²³ Sid 1, bilaga 2, N2012/6395/TE, N2012/6434/TE (delvis)

²⁴ Sid 2, bilaga 2, N2012/6395/TE, N2012/6434/TE (delvis)

²⁵ Sid 1, bilaga 3, N2012/6395/TE, N2012/6434/TE (delvis)

²⁶ Bilaga 2 och 3, N2012/6395/TE, N2012/6434/TE (delvis)

4.1 Inledande kommentarer

Trafikverket redovisar ett förslag till uppdelning av åtgärderna i planförslaget för perioden 2014-2025. Uppdelningen ligger i linje med de ekonomiska ramar som ges i direktiven.²⁷ Vilka avvägningar och bedömningar som gjorts vid placeringen av objekt i respektive period redovisas emellertid inte på ett tydligt sätt. Det är därmed inte möjligt att utvärdera om eller hur Trafikverket gjort prioriteringar utifrån de urvalskriterier som angavs i direktiven (uppfyllelse av de transportpolitiska målen, beräknade utgifter i förhållande till ekonomiskt utrymme, och status för den fysiska planeringen).

Trafikverket förklarar i underlagsrapporten ”redovisning av år 1-3 och av år 4-6” att inget av de objekt som föreslås till byggstart, varken i perioden 2014-2016 eller 2017-2019, har en väg- eller järnvägsplan som vunnit laga kraft. En väg- eller järnvägsplan krävs för merparten av de objekt som föreslås.²⁸ Trafikverket bedömer att åtgärderna kommer att kunna byggstartas under respektive period med hänsyn tagen till normala tider för utredning och handläggning. Trafikverket poängterar dock att det finns risk för förseningar i processen på grund av främst eventuella överklaganden vilket då kommer att behövas hanteras i de årligen återkommande besluten.²⁹

Att inget objekt har en väg- eller järnvägsplan som vunnit laga kraft är en tydlig avvikelse från direktiven, liksom från ambitionen i det nya planeringssystemet. Detta kan möjligen accepteras om det är frågan om ett temporärt omställningsproblem i ingången till ett förändrat planeringssystem som kommer att rättas till när Trafikverket får möjlighet att komma ikapp med den fysiska planeringen.

En brist i planförslaget är, som tidigare nämnts, att det vid planförslagets publicering inte tagits fram samlade effektbedömningar för samtliga namngivna investeringar. För objekt som föreslås till byggstart år 2014-2016 saknas detta underlag för 10 av 32 objekt. Motsvarande siffra för objekt som föreslås förberedas för byggstart år 2017-2019 är 6 av 39 objekt.³⁰

För sex åtgärder som föreslås till byggstart finns äldre effektbedömningar från föregående åtgärdsplanering för planperioden 2010-2021. De är dock av skiftande kvalitet och innehåller samhällsekonomiska kalkyler som inte är jämförbara med dem som tagits fram inom ramen för denna planeringsomgång.

På grund av den begränsade tiden valde Trafikverket att fokusera på att ta fram underlag för objekt som bedömdes vara mest intressanta. Trafikverket anger de punkter som varit vägledande för denna prioritering.³¹ Att det saknas underlag

²⁷ Underlagsrapport – redovisning av år 1-3 och av år 4-6

²⁸ 25 av 34 objekt i perioden 2014-2016, respektive 35 av 40 för objekt i perioden 2017-2019 enligt Underlagsrapport – redovisning av år 1-3 och av år 4-6

²⁹ Underlagsrapport – redovisning av år 1-3 och av år 4-6

³⁰ Denna sammanställning utgår från objekten i underlagsrapporten ”Namngivna investeringsåtgärder och brister”, där ingår inte åtgärderna ERTMS (korridor B), fjärrstyrning av järnväg och nationellt tågledningssystem samt Roslagsbanan dubbelspår etapp 1 och åtgärderna har inte varit föremål för analys i granskningen.

³¹ Underlagsrapport – Samhällsekonomiska analyser och samlad effektbedömning av nationell plan

för objekt i fasen år 1-3 förklaras delvis av att de inte var prioriterade enligt dessa punkter. Trafikverket har förklarat för Trafikanalys att de i första hand fokuserat på att ta fram underlag för nya tillkommande objekt som främst ligger senare i planperioden och inte objekt som ligger i nu gällande plan eller har pekats ut av regeringen. Detta är den främsta anledningen till att det saknas underlag för objekt i planeringsperioderna år 1-3 och år 4-6.

4.2 Anläggningskostnadskalkyler

Av regeringens direktiv framgår att Trafikverket bör införa årliga så kallade successiva kalkyleringar i syfte att arbeta med uppdaterat underlag och fånga upp stora förändringar i förutsättningarna för de olika åtgärderna.³² Det nu redovisade planförslaget lever inte upp till dessa högt ställda krav, som naturligtvis, med en välvillig tolkning, även kan ses som ett uttryck för regeringens långsiktiga ambition.

Det finns objekt för vilka tillfredställande anläggningskostnadskalkyl inte fanns tillgänglig vid planförslagets publicering. Granskningen visar att anläggningskostnader för de namngivna investeringar som föreslås till byggstart år 1-3 respektive år 4-6 har tagits fram med olika typer av kalkylmetodik. Fördelningen av objekt per kalkylbenämning och planeringsperiod framgår av tabellen nedan. Vidare noteras att för närmare en fjärdedel av objekten (17 av 74) var kalkylunderlagen inte tillgängliga för granskning.³³ Detta är anmärkningsvärt.

Tabell 4-1 Fördelning av objekt per kalkylbenämning och planeringsperiod

<i>Kalkylbenämningar</i>	<i>Byggstart 2014- 2016</i>	<i>Förberedelse för byggstart 2017-2019</i>	<i>Totalt</i>
Grov kostnadsindikation (GKI)	6	3	9
Ny (enligt successivprincipen)	9	11	20
Prisnivåomräkning (PNO)	10	18	28 ¹
PNO-GKI	1	0	1
Prognos	8	7	15
Statlig medf.	0	1 ²	1
<i>Totalt</i>	<i>34³</i>	<i>40</i>	<i>74</i>

Källa: Underlagsrapport – redovisning av år 1-3 och år 4-6

Anm: 1) 21 av de 28 objekten har en successiv kalkyl i botten. 2) Roslagsbanan, dubbelspår etapp 1, 3) Även "Kaunisvaara-Jounosuando, genvägen" föreslås till byggstart enligt underlagsrapporten "Namngivna investeringar och brister", där uppges att förhandling pågår, liksom i Trafikverkets huvudrapport för planförslaget.

³² Sid 20-21, bilaga 1, N2012/6395/TE, N2012/6434/TE (delvis)

³³ Vid tidpunkten 2013-09-12

Av de 74 namngivna investeringar (60 procent) som föreslås till byggstart år 1-3 och år 4-6 har endast 45 successivkalkyler i botten, motsvarande cirka 80 procent av den totala investeringskostnaden om 121 miljarder kronor. Av dessa är drygt hälften (26 av 45) upprättade inför denna planeringsomgång och knappt hälften inför planförslag 2010-2021. För de kalkyler som togs fram i samband med föregående planeringsomgång samt tre av dem som tagits fram inom denna planeringsomgång har en prisnivåomräkning genomförts av den bakomliggande successivkalkylen. För dessa objekt har Trafikverket bedömt att det inte varit nödvändigt att ta fram en ny kalkyl, då inga eller små förändringar förutom en prisnivåstegring bedömdes ha skett.

Trafikanalys bedömer att cirka 40 procent av objekten som föreslås till byggstart, respektive till förberedelse för byggstart, motsvarande cirka 20 procent av total investering om 121 miljarder kronor, har underliggande kalkyler med bristande detaljeringsgrad eller till synes bristande underlag.

För åtta av de objekt som föreslås till byggstart år 1-3 respektive för sju av de objekt som föreslås till byggstart år 4-6 används kalkylbenämningen "Prognos".³⁴ Prognos kan enligt Trafikverkets begreppsförklaring³⁵ vara ett av följande tre alternativ.

1. Objekt som är långt gångna, nära i produktion eller i produktion och alltså har fortlöpande prognoser som ges av projektet
2. Åtgärder som har en begränsad budget, t.ex. projektet "Nationellt tågledningssystem"
3. Åtgärder som har ett ofullständigt kalkylunderlag och som kompletteras senare

Tyvärn redovisar inte Trafikverket vilken av kategorierna som gäller för respektive objekt, vilket skapar osäkerheter kring tillförlitligheten i underlagen för dessa objekt. En närmare genomgång med Trafikverket visar att för de objekt som föreslås till byggstart år 1-3 rör det sig om kalkylunderlag enligt kategori 1 och 2. I fyra fall av åtta handlar det om objekt som har en begränsad budget.³⁶ Objektet *Kil - Öxnered, kraftförsörjningsåtgärder* uppges pågå och tillhör således kategori 1. Även objektet *Södertälje sluss, Mälaren*, uppges tillhöra kategori 1, kalkylunderlaget har dock inte varit tillgängligt för granskning. Kalkylunderlaget för objektet *E10 Kiruna inklusive Lv 870*³⁷ har heller inte varit tillgängligt för granskning. Slutligen har en ny kalkyl enligt successivprincipen tagits fram för åtgärden *Åstorp-Teckomatorp, etapp 2 och 3 och Marieholmsbanan* efter det att planförslaget lades ut på remiss.

En genomgång med Trafikverket visar att för objekt som ligger i fasen år 4-6 motsvarar benämningen "Prognos" kalkyler som har ett ofullständigt kalkylunderlag, vilka ska kompletteras senare. Detta kan enligt Trafikanalys tolkning

³⁴ Underlagsrapport – redovisning av år 1-3 och av år 4-6

³⁵ Underlagsrapport – redovisning av år 1-3 och av år 4-6

³⁶ Ludvika – Frövi, ERTMS Korridor B, Fjärrstyrning av järnväg samt Nationellt tågledningssystem.

³⁷ Objektet är fullt finansierat av LKAB.

inte täckas in av den flexibilitet som regeringen medger i direktiven för objekt i denna planeringsfas.

De kalkyler som upprättats med metoden grov kostnadsindikation har inte samma detaljrikedom och bedöms inte ha samma tillförlitlighet som kalkyler upprättade med successivmetoden. Metoden utvecklades i samband med den så kallade kapacitetsutredningen³⁸ och uppges, vid genomförda intervjuer, användas för de objekt som inte är långt gångna och därmed väldigt osäkra. Det är anmärkningsvärt att sex av objekten som föreslås till byggstart 2014-2016 har en kalkyl av detta slag, varav ett objekt ingår i nu gällande nationella plan och två ingår i den så kallade Stockholmsöverrenskommelsen.³⁹ Dessa sex objekt förefaller således vara i ett skede som inte ligger i linje med den nya planeringsprocessens krav på status för objekt som föreslås till byggstart år 1-3. En genomgång med Trafikverket visar att det i fem fall av sex⁴⁰ förklaras av att Trafikverket inte har haft tid att genomföra kalkyler enligt successivprincipen.⁴¹ I ett fall var utformningen inte på plats vid tidpunkten då planförslaget togs fram och underlagen bedömdes inte vara tillräckliga för att göra en successivkalkyl.⁴² Trafikanalys anser att det är olyckligt att Trafikverket inte varit mer tydliga avseende de prioriteringar som genomförts när kalkylunderlag tagits fram.

Ett objekt⁴³, som ligger i fasen förslag till byggstart år 1-3, består av flera delar och vars anläggningskostnader har beräknats antingen genom så kallad prisnivåuppräknings eller enligt grov kostnadsindikering. I planeringsfasen förslag till byggstart år 4-6 återfinns tre objekt med kalkyler enligt Grov kostnadsindikering. De senare underlagen kan enligt Trafikanalys bedömning anses vara förenliga med regeringens direktiv i och med att regeringen inte ställer samma krav på underlag för objekt i denna fas, men däremot strider det mot bör-kravet att ta fram årliga successivkalkyler.

Granskning av kalkylunderlag

Kalkylunderlagen för 11 objekt med en anläggningskostnad enligt successivprincipen samt 4 objekt enligt GKI-metoden har granskats avseende kvalitet och tillförlitlighet i de sex dimensioner som förklaras i Figur 4-1 nedan. Urvalet av objekt ses i bilaga 4.

³⁸ Trafikverket 2012, Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder – förslag på lösningar till år 2025 och utblick mot år 2050

³⁹ E22 Trafikplats Ideon, E18 Trafikplats Kockbacka och E18 Norrtälje Kapellskär

⁴⁰ E18 Trafikplats Kockbacka; Trekanten, mötesspår; Flemingsberg, ytterligare plattformsspår, spår 0; Malmö-Ystad, mötesstationer; E18 Norrtälje Kapellskär

⁴¹ Två objekt uppges ha kommit in i planförslaget i ett väldigt sent skede, E18 Trafikplats Kockbacka och E18 Norrtälje Kapellskär

⁴² E22 Trafikplats Ideon

⁴³ Malmbanan, bangårdsförlängningar m.m.



Figur 4-1 Sex dimensioner för utvärdering av en kalkyls kvalitet och tillförlitlighet

Granskningen och genomlysningen av metoderna genom intervjuer visar att tillämpningen av handledningar och ifyllnad av kalkylmallar varierar vilket resulterar i vissa brister, nedan listas några exempel på sådana.⁴⁴ De iakttagna bristerna tycks bland annat bero på otydligheter kring ägarskap och brister i uppföljning av uppsatta kriterier.

Tillämpning av kalkylprocess

- 10 av 11 granskade kalkylsammanställningar har inte signerats av behörig chef,
- 6 av 11 granskade kalkylsammanställningar saknar information på filen "årsfördelning av kostnader",
- 2 av 15 granskade kalkylsammanställningar har fel kostnadsformat.

Kalkylens osäkerhet och risk

- 9 av 11 granskade objekt saknar redogörelse av riskreducerande åtgärder,
- I flera GKI-underlag går det inte utläsa påslaget för osäkerhet.

Ägarskap, granskning och attest för kalkylen

- Projektledarna ser sitt ansvar för objektet och därmed upprättad kalkyl men har begränsad kännedom om handledning och mallar,
- En intervjuad projektledare har inte sett upprättad kalkyl,
- Någon kalkylsamordnare menar att de har en granskande funktion medan andra menar att de främst har ett stödjande roll.

⁴⁴ När det står x av 11 objekt beror det aspekten endast gäller för kalkyler upprättade enligt successivmetoden och inte enligt GKI.

Dokumentation av antaganden och beräkningar

- I flera fall saknas tydlig hänvisning till underlagskalkyl och även hänvisning till osäkerhetsanalysens slutsatser,
- 3 av 11 granskade underlag hänvisar till ett dokument som till synes är analysrapporten från osäkerhetsanalysen,
- 2 av 11 granskade underlag har en hänvisning till datum för underlagskalkyl,
- Respondenterna belyser vikten av rätt erfarenhet och kompetens för att upprätta en tillförlitlig kalkyl och menar att verktyg såsom kalkyldatabaser, mängdförteckningar osv. kunde underlätta arbetet.

Kalkylens aktualitet

- Respondenterna vittnar om att det till synes inte finns något formellt krav om kontinuerlig uppdatering av kalkylsammanställningen annat än vid avslutat skede.

Avvikelsehantering

- Granskningen visar att det i de flesta fall är svårt att följa vad som förändrats då avvikelseanalysen är bristfälligt ifylld,
- För 2 av 11 granskade objekt har det på övergripande nivå varit möjligt att utläsa de revideringar som gjorts i avvikelseanalysen.

Vid granskningen av de 15 objekten har det även analyserats om särskilda mönster föreligger, t.ex. att objekt i en särskild region utmärker sig eller huruvida det går att dra vissa slutsatser för objekt av en viss storlek. Något sådant mönster kan dock inte urskiljas. Huruvida eventuella skillnader i mönster finns för objekt planerad för byggstart 2014-2016 respektive förberedelse för byggstart 2017-2019 undersöktes också men inte heller då kunde några sådana mönster skönjas.

Den slutliga bedömningen är att de kalkyler som upprättats enligt successivmetodens föreskrifter, trots vissa brister, håller en hög grad av tillförlitlighet och kvalitet. Trafikverkets applicering av metoden är grundlig och systematisk. Vidare har successivmetoden den mest gedigna processen tack vare sitt riskanalysmoment i tvärsammansatt grupp. Efter en tidigare genomförd granskning av metoden 2009⁴⁵ har ett flertal förbättringar genomförts. Bland annat har det tagits fram interna webbutbildningar i successivmetoden och osäkerhetsanalys. Däremot kvarstår behovet av att tydliggöra när och hur ofta kalkylerna ska revideras och ny osäkerhetsanalys ska genomföras. En utmaning finns också i att den till 50 procent sannolika totalkostnaden rapporteras in och riskerar att bli en "sanning" trots att redovisat kostnadsspann bör beaktas. Det måste i sammanhanget också poängteras att någon uppföljning av successivmetodens träffsäkerhet ännu inte har kunnat genomföras då endast ett fåtal objekt med successivkalkyl i botten har blivit färdigställda.

GKI-metoden bedöms innebära en förbättring av kalkylframtagningsprocessen för mycket osäkra projekt.

⁴⁵ Capgemini Consulting 2009, Tillämpning av successivmetodiken i Åtgärdsplaneringen 2010-2021, Extern granskning

4.3 Samhällsekonomi

Bakgrund och förutsättningar

Trafikverket har i denna åtgärdsplanering tagit fram samlade effektbedömningar enligt en ny framtagen Excel-mall.⁴⁶ Mallen som innehåller instruktioner om hur den fylls i har tillämpats för samtliga namngivna investeringar som det tagit fram underlag för i denna planeringsomgång. Trafikverket publicerade samtliga underlag i pdf-versioner på Trafikverkets hemsida i samband med att remissversionen av planförslaget levererades och därmed gjorts tillgängliga i enlighet med direktiven.

Förutsättningar och riktlinjer för samhällsekonomiska kalkyler ses löpande över inom arbetsgruppen ASEK (Arbetsgruppen för samhällsekonomiska kalkyl- och analysmetoder inom transportområdet). Till denna planeringsomgång har ASEK:s senast publicerade riktlinjer och värderingar (ASEK5) legat till grund för beräkningarna. Vissa avsteg har emellertid skett vad gäller exempelvis känslighetsanalys, vilket kommenteras vidare i en senare del av detta delkapitel.

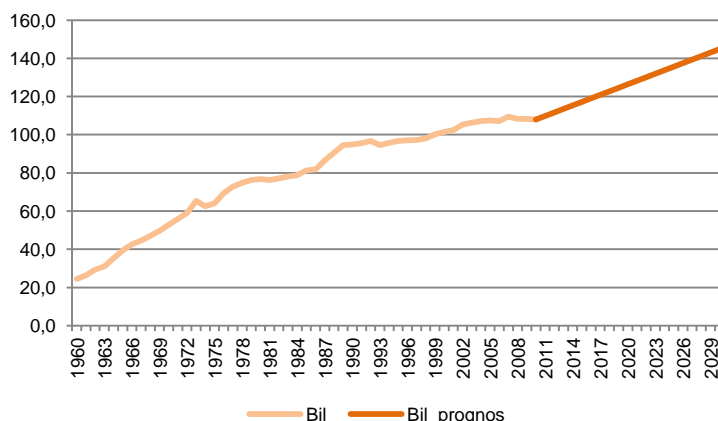
I direktiven till Trafikverket framgår att av riksdagen och regeringen beslutad politik ska vara utgångspunkterna för analyserna och för förslagen till åtgärder.⁴⁷ Trafikanalys bedömer att Trafikverket har beaktat detta i arbetet med att ta fram dels basprognoser för gods- och persontrafik,⁴⁸ dels trafikprognoser och samhällsekonomiska kalkyler för enskilda objekt. Exempelvis ingår en utbyggnad av infrastrukturen enligt den nu gällande och beslutade nationella planen för transportsystemet 2010-2021 i de vägnät som tillämpas i trafikprognoserna för år 2030 och 2050. Även trafikeringen på järnväg utökas till år 2030 enligt vad som möjliggörs av nu gällande nationell plan för transportsystemet 2010-2021.

Enligt Trafikanalys är prognostiserad trafikutveckling, åtminstone för vägtrafik, hög i ett historiskt perspektiv mellan år 2010 och 2030, se Figur 4-2. Den ljusare linjen avser faktisk utveckling och den mörkare Trafikverkets prognos. Den historiska utvecklingen respektive Trafikverkets prognoser för persontrafik på järnväg och godstrafik ses i bilaga 1.

⁴⁶ Samlad effektbedömning v.1.12

⁴⁷ Sid 9, bilaga 1, N2012/6395/TE, N2012/6434/TE (delvis)

⁴⁸ Prognoser för arbetet med nationell transportplan 2014-2025 – Persontransporters utveckling fram till 2030 (TRV 2013:055) samt Prognoser för arbetet med nationell transportplan 2014-2025 – Godstransporters utveckling fram till 2030 (TRV 2013:056)



Figur 4-2 Persontransportarbete med bil 1960 till 2010 samt prognos för utveckling 2010 till 2030; mdr personkilometer

Källa: Prognoser för arbetet med nationell transportplan 2014-2025 – Persontransporters utveckling fram till 2030 (TRV 2013:055) samt offentlig statistik från Trafikanalys.⁴⁹

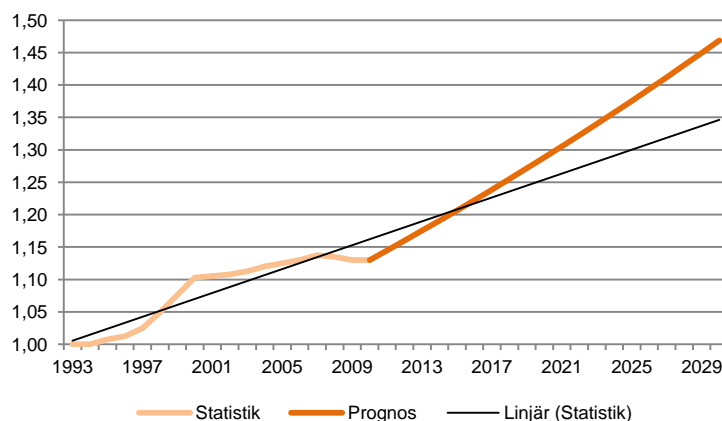
Trafikverket kommenterar utfallet av den prognostiserade trafikutvecklingen i underlagsrapporten "Samhällsekonomiska analyser och samlad effektbedömning av nationell plan". Trafikverket anger att en del av förklaringen finns exempelvis i den framtida BNP-tillväxten, att en ytterligare del finns i antagandet om att endast nu beslutad politik genomförs mellan 2010 och prognosåret samt att det finns en del i det tillämpade prognosystemet Sampers som riskerar att över-skatta både hur mycket trafik som kan få plats på vägarna i framtiden och hur snabbt biltrafiken tar sig fram i trängseln.⁵⁰ Ytterligare en delförklaring är det beräknade antalet körkort, antal personer som disponerar bil samt antalet bilar som prognostiserats med den så kallade bilinnehavsmodellen. I dessa prognoser bedömer Trafikanalys att det finns stora osäkerheter.

I Figur 4.3 illustreras skillnaden mellan faktisk utveckling av bilinnehav enligt nationell statistik från Trafikanalys under åren 1993-2010, med rätlinjig trendlinje, och den prognos som Trafikverket har gjort för perioden 2010-2030. Prognosen ligger som framgår långt över trenden. Antalet bilar beräknas öka med 43 procent och den genomsnittliga biltätheten i landet med 30 procent mellan åren 2010 och 2030.⁵¹

⁴⁹ www.trafa.se/PageDocuments/Transportarbete_2012_130626.xlsx

⁵⁰ Sid 35, Underlagsrapport – samhällsekonomiska analyser och samlad effektbeskrivning nationell plan

⁵¹ Prognoser för arbetet med nationell transportplan 2014-2025 – Persontransporters utveckling fram till 2030 (TRV 2013:055)



Figur 4.3 Faktiskt bilnehav enligt statistik 1993-2010 och prognos enligt Trafikverket 2010-2030

Källa: Prognoser för arbetet med nationell transportplan 2014-2025 – Persontransporters utveckling fram till 2030 (TRV 2013:055) samt statistik från Trafikanalys.⁵²

Beroende på hur energieffektiviseringen i fordonsparken hanteras i bilnehavsmodellen blir utvecklingsserierna⁵³ väldigt olika. Detta är även något Trafikverket kommenterar i ett avsnitt om Sampers/Samkalk-systemet samt i ett avsnitt om känslighetsanalyser.⁵⁴ Trafikverket har under 2013 startat upp ett forskningsprojekt för att skatta en ny bilnehavsmodell.

Trafikanalys bedömer att Trafikverket vid framtagandet av basprognoserna har följt de utgångspunkter för analyserna som anges i regeringens direktiv till Trafikverket samt att man utgått från relevanta modellverktyg och tillgänglig kunskap om dessa vid tidpunkten då prognoserna fastställdes. Icke desto mindre är det viktigt att genomföra känslighetsanalyser avseende trafikutvecklingen och hur det påverkar lönsamheten för objekten, se vidare kommentarer kring detta i avsnittet om känslighetsanalyser.

I arbetet att ta fram samhällsekonomiska kalkyler har Trafikverket tillämpat olika prognos- och kalkylverktyg för de enskilda objekten.⁵⁵ Kalkylverktygen kvantifierar olika mängd av effekter, vissa hanterar endast restidseffekter, andra effekter på restid, förseningar, trafiksäkerhet, budgeteffekter, luft och klimat mm. I många fall handlar valet av kalkylmetod om en avvägning mellan en bättre precision i beräkningen av restidsvinster på bekostnad av fler icke prissatta⁵⁶ effekter att bedöma. En översiktlig förklaring till när de olika kalkylverktygen används finns i underlagsrapporten "Samhällsekonomiska analyser och samlad

⁵² www.trafa.se/sv/Statistik/Vagtrafik/Fordon/

⁵³ PM Känslighetsanalys med alternativa bilnehavsprognoser 2030, Trafikverket Sple 2013:01

⁵⁴ Sid 45 och 58, Underlagsrapport – samhällsekonomiska analyser och samlad effektbeskrivning nationell plan

⁵⁵ Verktygen beskrivs kortfattat i Trafikverkets underlagsrapport "Samhällsekonomiska analyser och samlad effektbeskrivning av nationell plan".

⁵⁶ Icke prissatta effekter är de effekter som inte ingår i den samhällsekonomiska kalkylen vilka således bedöms separat.

effektbeskrivning nationell plan". Trafikanalys anser emellertid att de samhälls-ekonomiska kalkylerna skulle få en högre kvalitet avseende tydlighet och spårbarhet om det för varje enskild åtgärd framgick i den samlade effektbedömningen vilka bedömningar och avvägningar som gjorts vid val av kalkylverktyg.

Osäkerheter i kalkylerna och analyserna

Om icke återvinningsbara kostnader

Trafikverket förklarar att de haft vissa problem med hanteringen av så kallade "icke återvinningsbara" kostnader. Enligt ASEK5 är dessa de kostnader som uppkommer före beslutet om projektets genomförande och de ska inte inkluderas i den samhällsekonomiska kalkylen. Då uppgifterna om vad som är att betrakta som icke återvinningsbara kostnader inte alltid framgår av de framtagna anläggningskostnads-kalkylerna förefaller Trafikverket ha valt att utgå från den totala anläggningskostnaden vid beräkning av kostnads-nytttotal i de samhällsekonomiska kalkylerna. I de fall icke återvinningsbara kostnader har tagits med innebär det en underskattning av nettonuvärdeskvoten. Hur stort problemet anses vara framgår inte på ett tydligt sätt i de skrivelser Trafikverket gör.⁵⁷ Trafikanalys anser att det är viktigt att i kommande arbete använda den definition som anges i ASEK5 för konsekvent tillämpning i alla objekt.

Om tidsvärdet i EVA

Trafikverket har uppmärksammat att fel tidsvärde har tillämpats i kalkylverktyget EVA. Trafikverket har presenterat uppdaterade nettonuvärdeskvoter där rätt tidsvärde tillämpats.⁵⁸ Trafikverket redovisar däremot ingen analys av resultatet, om de exempelvis bedömer att de har stor påverkan på resultaten eller inte. Trafikanalys bedömer dock att felet haft ringa betydelse för de objekt som föreslås till byggstart respektive förberedelse till byggstart har (23 stycken objekt). Möjligen skulle den samlade lönsamhetsbedömningen för åtgärden "E20 Alingsås Vårgårda" som har en osäker lönsamhetsbedömning ändras till olönsam då nettonuvärdeskvoten går från 0,04 till -0,1.

Om icke prissatta effekter

Den granskning som genomförts av de 22 utvalda objekten visar att beskrivningen av icke prissatta effekter varierar mycket mellan olika samlade effektbedömningarna. I merparten av dem görs ingen uppskattning av storleken på de icke prissatta effekterna utan de beskrivs enbart verbalt. Beskrivningarna är oftast mycket kortfattade men får i de flesta fall anses rimliga, dock saknas som sagt en möjlighet att bedöma storleksordningen av effekten. Detta gör att det också är svårt att ha en uppfattning kring den bedömda sammanvägda effekten som inte ingår i kalkylen.

I några fall har granskningen identifierat en risk för dubbelräkning, dvs. samma nyttoposter som redan finns med i kalkylen återfinns även under icke prissatta effekter. Exempel på poster som detta gäller är koldioxidutsläpp och buller. Det

⁵⁷ Sid 55 – 56, Underlagsrapport – samhällsekonomiska analyser och samlad effektbeskrivning nationell plan

⁵⁸Trafikverket 2013, Hur påverkas Nettonuvärdeskvoten (NNK) av att fel tidsvärde har använts i EVA-modellen

har dock inte varit möjligt att avgöra vilken betydelse detta har haft för sammanvägningen av prissatta och icke prissatta effekter.

Om jämförelsealternativ och utredningsalternativ

Granskningen av de 22 objekten visar att det genomgående är svårt att bedöma vad som ingår i jämförelsealternativet⁵⁹ och om det är rimligt utformat. De samlade effektbedömningarna är genomgående knapphändiga med denna information. Det ska dock tilläggas att detta framför allt hänger ihop med mallens utformning då fält i mallen och instruktioner för att beskriva jämförelsealternativet saknas, undantaget en tabell där kostnaden för jämförelsealternativet ska redovisas. I flertalet fall finns dock underlagsrapporter för kalkylerna där mer detaljer återfinns, men inte på den nivån som gör det möjligt att bedöma jämförelsealternativet.

För utredningsalternativet redovisas trafiktillväxttal för det trafikslag som åtgärden gäller. I ett av de granskade objekten var trafiktillväxttalet för gods på järnväg mellan år 2010 och 2030 väldigt högt i förhållande till övriga kalkyler.⁶⁰ Trafikverket har dock förklarat att det beror på att åtgärden ingått i en systemkalkyl med flera åtgärder från vilken trafiktillväxttalet härstammar. Trafikanalys noterar att det höga trafiktillväxttalet inte kommenteras i den samlade effektbedömningen.

Bedömning av kalkylerna och analyserna

Om kalkylutfallet

Även om det är svårt att avgöra utifrån de samlade effektbedömningarna, och då underliggande kalkyler inte är detaljerat dokumenterade, är de samhälls-ekonomiska kalkylerna vid en översiktlig bedömning rimliga och förhållandena mellan de olika delposterna likaså. Att bedöma rimligheten av den absoluta nivån på kalkylposterna och nettonuvärdeskvoten är emellertid svårt delvis beroende på ovan nämnda osäkerheter. Granskningen är heller inte av sådan karaktär att detta lätt låter sig göras.

Om den samlade lönsamhetsbedömningen

För i princip alla av de 22 granskade samlade effektbedömningarna görs en sammanvägning av prissatta och icke-prissatta effekter vilken resulterar i en samlad bedömning av lönsamheten. Resonemangen kring varför sammanvägningen får det resultat som den har saknas dock i de flesta fall eller är mycket kortfattade. I några fall blir sammanvägningen självklar, exempelvis då åtgärden har en positiv lönsamhetskvot och då de icke prissatta effekterna i huvudsak är positiva, och då är behovet av resonemang mindre. I många fall är dock resultatet av en sammanvägning långt ifrån självklart. Eftersom beskrivningarna av de icke prissatta effekterna oftast saknar angivande av storleksordning blir det svårt att avgöra om den samlade lönsamhetsbedömningen för enskilda objekt är rimlig.

⁵⁹ I en samhällsekonomisk kalkyl beräknas generellt sett en åtgärds effekter genom ställa utredningsalternativet, där åtgärden ingår, mot jämförelsealternativet där åtgärden inte ingår.

⁶⁰ "Kilafors–Holmsveden, kapacitetsåtgärder".

Större brist att underlag saknas

Även om de samhällsekonomiska kalkylerna och de sammanvägda lönsamhetsbedömningarna är behäftade med osäkerheter bedömer Trafikanalys att det är en större brist att Trafikverket inte har redovisat samlade effektbedömningar för samtliga objekt samt att Trafikverket inte i någon större utsträckning tycks ha räknat på objekt innan de prioriterats bort.⁶¹

Känslighetsanalyser

För objekt med en investeringskostnad på minst 200 miljoner kronor ska, enligt ASEK5, känslighetsanalyser göras med avseende på

- högre koldioxidvärdering,
- högre investeringskostnad (85%-nivån enligt successivkalkylmetoden),
- minskad biltrafik med 20 procent jämfört med dagens nivå (2010) och oförändrad lastbilstrafik.⁶²

För projekt med en investeringskostnad över 1 miljard skall dessutom känslighetsanalyser göras med avseende på

- noll trafiktillväxt och
- hög trafiktillväxt (50 procent högre tillväxt).

Dessutom anges i ASEK5 att det för vissa åtgärder kan vara relevant med projektspecifika känslighetsanalyser. Även i regeringens direktiv till Trafikverket ställs kravet att kalkylrisken för de analyserade åtgärderna ska redovisas. Trafikverket har på grund av tidsbrist inte hunnit med att genomföra samtliga känslighetsanalyser utan har prioriterat bland analyserna. En beskrivning av hur denna prioritering skett i praktiken ges men är svår att tränga igenom.⁶³

Resultatet av de övergripande känslighetsanalyser som genomförts sammanfattas i underlagsrapporten om samhällsekonomiska analyser samt i en särskild PM.⁶⁴ Som väntat påverkas den kalkylerade lönsamheten av antaganden om trafiktillväxt. I exempelvis känslighetsanalysen med noll trafiktillväxt får alla sex analyserade åtgärder⁶⁵ negativ nettonuvärdeskvot trots att fyra objekt var lönsamma i huvudanalysen.

Trafikanalys anser att det vore önskvärt att fler känslighetsanalyser genomförts. Det är särskilt relevant att genomföra känslighetsanalyser avseende hur stor mängd trafik det kan tänkas bli på den nya infrastrukturen (trafiktillväxt), inte minst beroende på att tidsvinster utgör den helt dominerande nyttokomponenten och att dessa vinster är i stort sett proportionella mot prognostiserad trafikmängd. Det är även viktigt att genomföra känslighetsanalyser avseende den

⁶¹ Trafikverket har tagit fram samhällsekonomiska kalkyler för 14 objekt som inte kom med i det slutliga planförslaget. Detta redovisas indirekt i bilaga 2, Underlagsrapport – Samhällsekonomiska analyser och samlad effektbeskrivning av nationell plan

⁶² Det så kallade "klimatscenariot" från Färdplan 2050

⁶³ Sid 57, Underlagsrapport – Samhällsekonomiska analyser och samlad effektbeskrivning av nationell plan

⁶⁴ PM Känslighetsanalyser av investeringsobjekt i förslag till nationell transportplan 2014-2025, Trafikverket Sple 2013:04

⁶⁵ Tre av dessa ingår i förslag till byggstart eller förberedelse till byggstart,

beräknade anläggningskostnaden. Dessa två slag av känslighetsanalyser anser Trafikanalys är relevant att genomföra för samtliga investeringar på minst 200 miljoner kronor. Det kan även övervägas om inte dessa analyser även ska genomföras för objekt med lägre investeringskostnad.

Trafikanalys vill även lyfta fram vikten av att genomföra objektspecifika känslighetsanalyser. Detta har gjorts i ca en tredjedel av de 22 granskade samlade effektbedömningarna. De alternativ som då analyserats är effekten av bl.a. kortare byggtid, ändrad trafikering och inkludering av icke prissatta effekter. I ett fall, Händelö, har en känslighetsanalys av att Ostlänken inte byggs genomförts. Generellt sett bör objektspecifika känslighetsanalyser genomföras för kalkylposter som bedöms påverka nettonuvärdet i stor utsträckning och där den tillämpade beräkningsmetoden innehåller stora osäkerheter. Ett exempel på detta kan vara hanteringen av kapacitetsökningar på järnväg avseende persontransporter. Den metod som i dagsläget tillämpas är under utveckling och forskning pågår. Bland annat görs antaganden om hur stor del av kapacitetsökningen som bedöms kommer att användas till kortare restider och hur stor del som bedöms kommer att användas för att minska förseningarna. Eftersom detta är en mycket svår uppgift och antagandet kan ha stor effekt på kalkylutfallet kan det vara rimligt att genomföra känslighetsanalyser i detta avseende.

Trafikanalys efterfrågar även en större grad av resonemang och problematisering kring resultaten av de känslighetsanalyser som genomförts, särskilt i den samlade effektbedömningen för de enskilda objekten.

4.4 Måluppfyllelseanalys för enskilda objekt

I den samlade effektbedömningen för enskilda objekt ingår förutom den samhällsekonomiska analysen en analys av åtgärdens bidrag till transportpolitiska målen. I bedömning av samhällsekonomisk effektivitet, används den samlade lönsamhetsbedömningen från den samhällsekonomiska analysen som indikation på bidrag till detta mål. Dessutom görs en bedömning om bidrag till en hållbar utveckling utifrån kriterier för ekologiska, ekonomiska och sociala aspekter samt bidrag till funktions- respektive hänsynsmålet och preciseringarna av dessa. Måluppfyllelseanalyserna för de enskilda objekten torde även utgöra ett underlag för måluppfyllelseanalysen av planförslaget som helhet, vilket kommenterades närmare i avsnitt 3.4.

För de 22 granskade objekten är beskrivningarna av åtgärderna i förhållande till de transportpolitiska målen är överlag rimliga men kortfattade. I några fall är beskrivningarna av bidragen till de transportpolitiska målen och bidragen till hållbar utveckling i tre dimensioner inte konsistenta. I ett fall är exempelvis ett samhällsekonomiskt olönsamt projekt beskrivet som långsiktigt ekonomiskt hållbart.⁶⁶ Detta är inte nödvändigtvis förenligt med begreppet hållbarhet. Andra exempel är när ett antal negativa effekter tas upp i målanalysen under hänsynsmålet (klimat, hälsa och landskap) men att åtgärden ändå uppges bidra till

⁶⁶ Väst kustbanan/Varberg, dubbelspår (tunnel) inklusive resecentrum, BVGb015.

långsiktig ekologisk hållbarhet utan att detta kommenteras. Det senare gäller exempelvis Ostlänken.

Mallen för den samlade effektbedömningen innehåller också utrymme där eventuella målkonflikter ska beskrivas. I merparten av de 22 granskade samlade effektbedömningarna nämns dock inga sådana. De målkonflikter som tas upp rör i de flesta fall att ökad tillgänglighet kan medföra negativa konsekvenser i form av ökade utsläpp.

Trafikverket lyfter fram att bedömningen av bidrag till måluppfyllnad har diskuterats under arbetets gång och förklarar att interna instruktioner behövs för att bedömningarna mellan olika samlade effektbedömningar ska bli mer synkroniserade.⁶⁷ Trafikanalys delar den uppfattningen och tror att det kan skapa bättre förutsättningar för mer fullödiga resonemang kring målkonflikter.

4.5 Övergripande om den samlade effektbedömningen

Trafikverket uppger att den samlade effektbedömningen ska fungera både som beslutsunderlag och informationsmaterial för medborgare, beslutsfattare och tjänstemän. Den ska också fungera som ingång för den som vill söka ytterligare information om åtgärden i fråga.⁶⁸ Trafikverket har de senaste åren genomfört ett omfattande arbete som syftar till att förbättra underlagen. Exempelvis har en ny mall tagits fram och delar av processen har standardiserats.

Trafikanalys ställer sig positiv till Trafikverkets ambition och arbete med att på ett systematiskt sätt sammanställa det helhetsmaterial som den samlade effektbedömningen är tänkt att utgöra. Trafikanalys granskning visar dock att det finns ett fortsatt utvecklingsbehov för att denna ska fylla sina syften. Trafikverket listar de utvecklingsbehov som uppmärksammas under denna planeringsomgång.⁶⁹ Trafikanalys vill förutom de brister som lyfts fram i tidigare avsnitt komplettera listan med några ytterligare punkter.

- Det är viktigt att det anges vilken metod som använts för att beräkna anläggningskostnaden. Uppgiften kan vara vägledande för att bedöma säkerheten i nettonuvärdeskvoten. Granskningen visar att denna information ibland saknas.
- I mallen ska det anges om åtgärden är del i ett stråk, sammanhang eller åtgärdspaket. Det ska även anges om åtgärden motverkar eller samverkar med andra åtgärder eller om dess effekter är direkt beroende av andra åtgärder genomförs eller vice versa. Hur detta hanteras i de samlade effektbedömningarna förefaller vara godtyckligt.

⁶⁷ Sid 41, Underlagsrapport – samhällsekonomiska analyser och samlad effektbeskrivning nationell plan

⁶⁸ Sid 39, Underlagsrapport – samhällsekonomiska analyser och samlad effektbeskrivning nationell plan

⁶⁹ Sid 40 - 41, Underlagsrapport – samhällsekonomiska analyser och samlad effektbeskrivning nationell plan

- Granskningen visar att effekter under byggtiden tas upp i vissa fall och i andra inte. Det är också olika effekter som tas upp, ibland är fokus på störningar i trafiken under byggtiden, ibland på utsläpp och intrångseffekter. Det är vidare oklart om de, i de fall de inte nämns, saknas på grund av att de bedöms som försumbara eller på grund av att de antas ligga utanför kalkylen.
- De fördelningsanalyser som genomförts är tämligen rudimentära. Rubriken "fördjupad fördelningsanalys" har heller inget innehåll i någon samlad effektbedömning. Trafikverket har uppmärksammat behovet av tydligare instruktioner om hur analysen ska genomföras. Trafikanalys instämmer i detta behov.
- I pdf-versionen av den samlade effektbedömningen syns inte alltid all information som finns i motsvarande Excel-dokuments celler. Detta problem uppstår på grund av standardiserade kolumnbredder och radhöjer. Trafikanalys har fått tillgång till Excel-dokumentet, medan endast pdf-dokumentet har gjorts tillgängliga för allmänheten på Trafikverkets hemsida.
- Det är viktigt att det finns tydliga och löpande referenser till de källor som använts som underlag vid upprättandet av de samlade effektbedömningarna. Trafikanalys granskning visar att så inte alltid är fallet. Det bör även vara lätt att få tillgång till det källmaterial som refereras till.
- Formatet på den mall som används för den samlade effektbedömningen skapar problem i sig. Trafikanalys bedömer till exempel att standardiseringen av mallen är driven så långt att redovisningen emellanåt blir allt för summarisk och kortfattad. Bara det faktum att rutorna många gånger är små, kan leda till att upprättaren blir alltför kortfattad och relevant information därigenom utelämnas.

4.6 Ett norskt perspektiv

Möreforskning Molde AS och Metier AS har på Trafikanalys uppdrag studerat underlagen för fyra objekt i förslaget till nationell plan utifrån ett norskt perspektiv, objekten ses i bilaga 4.

Inför investeringsbeslut genomförs i Norge så kallade konseptvalgsutredningar vilka sedan är föremål för kvalitetssäkring. Kvalitetssäkringen genomförs främst för mycket stora objekt (över 750 miljoner NOK). En genomförd konseptvalgsutredning redovisas enligt en struktur som ska innehålla följande delar:

- Behovsanalys
- Strategidokument
- Kravdokument
- Möjlighetsstudie
- Alternativanalys
- Ledning för projektfasen

De norska konsulterna har studerat hur underlag för de svenska objekten står sig i förhållande till de krav som ställs på konseptvalsstudier enligt den norska ordningen.

Studien visar kortfattat på följande:

- Den svenska modellen med samlade effektbedömningar uppfattas som ett bra koncept som skulle kunna vara förebild för en norsk tillämpning.
- För att leva upp till de norska kraven saknas andra alternativ till objekten, framförallt ett så kallat nollalternativ. Det vill säga ett alternativ som utgår från dagens situation kompletterat med mindre åtgärder som kan lösa delar av problemet.
- Behovsanalyserna för de svenska objekten skulle behöva mer systematik för att uppfylla kraven i det norska systemet.
- De eventuella processer som diskuterar och beaktar olika mål skulle behöva dokumenteras utförligare. I det norska systemet ska projekt ha projektspecifika mål som är kopplade till de transportpolitiska målen.
- Så kallade realoptioner skulle krävas genomgående. Med detta menas utvärderingar av successiv utbyggnad under olika tidsperioder där tidiga åtgärder utgör grund för, men inte motverkar, senare åtgärder, vilka kan övervägas när mer information föreligger.

5 Slutkommentar

Trafikanalys uppfattning är att den nya planeringsprocessen, med en separat granskning, på sikt skapar förutsättningar för bättre kvalitetskontroll och kvalitetsstyrning. Det kommer att ta tid för Trafikverket och för andra aktörer att anpassa underlag och metoder till de nya förutsättningarna. En positiv utveckling har skett, men det återstår ytterligare utvecklingsarbete innan såväl planering som granskning fullt ut uppfyller förväntningarna i det nya planeringssystemet. Att fullt ut tillämpa fyrstegsprincipen, successivmetoden och samlade effektbedömningar, samt att utveckla förutsättningarna för måluppföljningen, är sannolikt kritiska framgångsfaktorer i det fortsatta arbetet. En utmaning för framtiden är även att helt synkronisera den fysiska och ekonomiska planeringen i linje med planeringsprocessens intentioner.

För Trafikanalys egna fortsatta arbete är det angeläget att utveckla formerna för analys och granskning bland annat mot bakgrund av de erfarenheter som föreliggande uppdrag givit. I ett första skede gäller det främst avseende granskning av förslag till byggstart och förslag till förberedelse för byggstart. Det är viktigt att också, med ett längre perspektiv, utveckla formerna för granskning och analys av framtida planförslag. I den första delen framstår det som fruktbart att fortsatt följa det utvecklingsarbete som sker i Norge inom ramen för deras kvalitetssäkringsprocess. En av flera frågor som det finns anledning att ta ställning till är om det finns anledning för Trafikanalys att etablera skilda ambitionsnivåer i granskningen för olika objekt, exempelvis beroende på deras omfattning.

6 Referenser

Capgemini Consulting 2009, *Tillämpning av successivmetodiken i Åtgärdsplaneringen 2010-2021, Extern granskning*

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

Regeringen 2012, Uppdrag att kvalitetsgranska förslag inom åtgärdsplaneringen, m.m., N2013/2815/TE

Trafikverket, 2012, *Samhällsekonomiska principer och kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 5*

Trafikverket 2012, *Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder – förslag på lösningar till år 2025 och utblick mot år 2050*

Trafikverket 2013, *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014-2025, Remissversion 2013-06-14*

Trafikverket, 2013, *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014-2025, Underlagsrapport – miljökonsekvensbeskrivning*

Trafikverket, 2013, *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014-2025, Underlagsrapport – namngivna investeringsåtgärder och brister*

Trafikverket, 2013, *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014-2025, Underlagsrapport – åtgärdsområden*

Trafikverket, 2013, *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014-2025, Underlagsrapport – redovisning av år 1-3 och av år 4-6*

Trafikverket, 2013, *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014-2025, Underlagsrapport – samhällsekonomiska analyser och samlad effektbeskrivning nationell plan*

Trafikverket, *PM – Effektbeskrivning av planförslaget för Drift – och Underhåll, Bakgrund till underlagsrapport för effektbeskrivning, 2013-05-30*

Trafikverket, *PM Känslighetsanalys med alternativa bilinnehavsprognoser 2030, Trafikverket Sple 2013:01*

Trafikverket, *Prognoser för arbetet med nationell transportplan 2014-2025 – Persontransporters utveckling fram till 2030, (TRV 2013:055)*

Trafikverket, *Prognoser för arbetet med nationell transportplan 2014-2025 – Godstransporters utveckling fram till 2030*, (TRV 2013:056)

Trafikverket, *PM Känslighetsanalyser av investeringsobjekt i förslag till nationell transportplan 2014-2025*, Trafikverket Sple 2013:04

Trafikverket, 2013, *Hur påverkas Nettonuvärdeskvoten (NNK) av att fel tidsvärde har använts i EVA-modellen*

Övrigt underlag

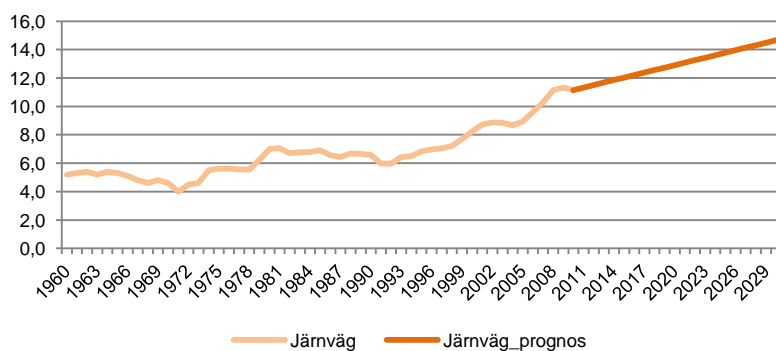
Excel-mall för Samlad effektbedömning v.1.12

Samlade effektbedömningar för namngivna investeringar

Kalkylunderlag för granskade samhällsekonomiska kalkyler och anläggningskostnads-kalkyler, tillgängliga för Trafikanalys via Trafikverkets ftp-server.

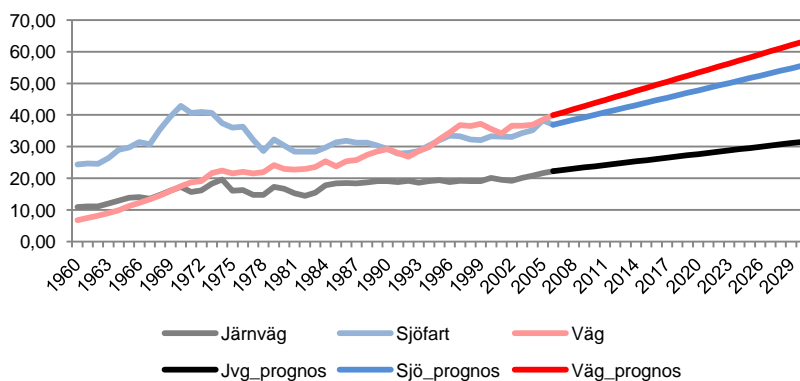
Bilaga 1 – Utveckling av transportarbete

I nedanstående diagram visas den historiska utvecklingen av persontransportarbetet på järnväg respektive för godstrafik samt Trafikverkets prognoser för utvecklingen mellan 2010 och 2030.



Figur i Persontransportarbete med spårtrafik (exkl. tunnelbana och spårväg) 1960 till 2010 samt prognos för utveckling 2010 till 2030; mdr personkilometer

Källa: Prognoser för arbetet med nationell transportplan 2014-2025 – Persontransporters utveckling fram till 2030 (TRV 2013:055) samt statistik från Trafikanalys⁷⁰



Figur ii Transportarbete på väg, järnväg och till sjö 1960 till 2010 samt prognos för utveckling 2010 till 2030; mdr tonkilometer

Källa: Prognoser för arbetet med nationell transportplan 2014-2025 – Godstransporters utveckling fram till 2030 (TRV 2013:056) samt statistik från Trafikanalys⁷¹

⁷⁰ www.trafa.se/PageDocuments/Transportarbete_2012_130626.xlsx

⁷¹ Transportarbete 1950-2012 (flik tonkilometer), 130626

Bilaga 2 – Åtgärder i perioden 2014-2016 resp. 2017-2019

I tabell I och tabell II redovisas information om de åtgärder som föreslås till byggstart år 2014-2016 respektive år 2017-2019. Informationen har varit väsentlig i Trafikanalys granskning.

Tabellerna är sammanställda av Trafikanalys baserat på de bilagor över åtgärderna som finns i Trafikverkets olika rapporter för planförslaget. Då Trafikverket använder sig av olika benämningar av åtgärderna i underlagen har Trafikanalys sammanställt underlaget så som det har förståtts.

Underlaget har inte i alla delar varit helt entydigt. Den samhällsekonomiska analysen (i tabellen representerad av nettonuvärdeskvoten för åtgärden och sammanvägda lönsamhet) kan avse en del av ett planobjekt (till exempel en etapp) eller innehålla mer än ett visst planobjekt (till exempel bestå av två planobjekt).⁷²

Informationen om objektens ursprung och vilka objekt som är kopplade till utpekanden i regeringens direktiv till Trafikverket har sammanställts med hjälp av Trafikverket. Trafikanalys kan dock inte garantera att informationen är komplett.

⁷² Bilaga 1, Underlagsrapport – samhällsekonomiska analyser och samlad effektbeskrivning nationell plan

Tabell I Åtgärder som föreslås till byggstart 2014-2016 sorterade efter total beräknad investeringskostnad (mnr); 2013 års prisnivå. Markerade åtgärder uppger Trafikverket är kopplade till utpekanden i regeringens direktiv.

Benämning ¹	Ursprung ²	Total inv.kostnad	Kalkylprincip	SEB	NNK	Samhällsekonomisk lönsamhet (sammanvägd) enligt TRV	Prognos för fastställelse av väg-/järnvägsplan
E4 Förfart Stockholm	Plan 2010-2021	31 471	Ny	Ny	1,43	Lönsam	2014
Flackarp-Arlöv	Plan 2010-2021	3 608	PNO	Ny	2,09	Lönsam	2014
Strängnäs-Härad	Plan 2010-2021	1 860	Ny	Ny	-0,77	Olönsam	2013
Göteborg-Skövde	Plan 2010-2021	1 670	Ny	Ny	2,75	Lönsam	2013/2016
Södertälje Sluss, Mälaren	Plan 2010-2021	1 471	Prognos	Äldre			Behövs ej
E20 Alingsås-Värgårda	Plan 2010-2021	1 201	PNO	Ny	0,04	Osäker	2015
E10 Kiruna inklusive Lv 870	Plan 2010-2021, exkl Lv 870	898	Prognos	Nej			2014
E4 Ljungby-Toftanäs	Kapacitetsutredning	850	PNO	Ny	0,11	Lönsam	2014
Malmbanan (6 åtgärder) (Gruvsatsning)	3 plan 2010-2021, 3 nya delsträckor	837	PNO-GKI	Ny	-0,15 till 1,75	4 lönsam, 1 osäker, 1 olönsam	Behövs ej/2015
Åstorp-Teckomatorp	Kapacitetsutr. (prio TrV) ³	800	Prognos	Ny	0,61	Lönsam	2015
E4 Kongberget-Gnarp (tidigare-lagd enl. direktiv)	Plan 2010-2021	703	Ny	Ny	0,43	Lönsam	2016
Rv 56 Stingtorpet-Tärnsjö	Plan 2010-2021	513	PNO	Äldre			2013/Överklagad
Kilafors-Holmsveden	Plan 2010-2021	485	Ny	Ny	0,76	Lönsam	2013
E20 Förbi Hova	Plan 2010-2021	459	PNO	Ny	1,41	Lönsam	2015
Ludvika-Frövi (Gruvsatsning)	Kapacitetsutredning	450	Prognos	Nej			Behövs ej
Rv 26 Månseryd-Mullsjö (tidigare-lagd enl. direktiv)	Plan 2010-2021	411	PNO	Ny	1,75	Lönsam	2015
Flemingsberg	Kapacitetsutr. (prio TrV)	410	GKI	Ny	0,73	Lönsam	2014
E18 väster Karlstad	Plan 2010-2021	397	PNO	Ny	1,06	Lönsam	2014
Kil - Öxnered	Plan 2010-2021	290	Prognos	Äldre ⁶			Behövs ej
E22 Rinkabyholm (tidigare-lagd enl. direktiv)	Plan 2010-2021	289	PNO	Ny	1,45	Lönsam	2014
E6.01 Trafikplats Spillepengen	Plan 2010-2021	285	PNO	Ny	0,98	Lönsam	Behövs ej
Kil-Laxå	Plan 2010-2021	273	Ny	Ny	0,82	Lönsam	2016
Rv 56 Valsjön -Tpl Mackmyra (tidigare-lagd enl. direktiv)	Plan 2010-2021	249	Ny	Ny	0,55	Lönsam	2015
Stockholm C-Sörentorp	Plan 2010-2021	209	Ny	Äldre			Behövs ej
E18 Norrtälje Kapellskär	Stockholms-överenskommelsen	203	GKI	Nej			2014
E45 Falutorget-Marieholm	Plan 2010-2021	175	Ny	Äldre			2015
E18 Trafikplats Kockbacka	Stockholms-överenskommelsen	135	GKI	Äldre ⁷			2014
E22 Trafikplats Ideon	Plan 2010-2021	131	GKI	Ny	13,22	Lönsam	2014
Malmö-Ystad	Kapacitetsutr. (prio TrV)	126	GKI	Ny	3,5	Lönsam	2014
Trekanten, mötespår	Nytt åtgärdsförslag (prio TrV) ⁴	97	GKI	Ny	1,75	Lönsam	2014
Skruv, mötesstation	Nytt åtgärdsförslag (prio TrV) ⁵	82	PNO	Ny	1,87	Lönsam	2015
Kaunisvaara-Junosuando, genvägen (Gruvsatsning)	Kapacitetsutredning	Förhandling		Nej			

Källa: Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014-2025, remissversion 2013-06-14 (Investeringskostnad), underlagsrapport – namngivna investeringsåtgärder och brister (Avstämning av vad som är förslag till byggstart), underlagsrapport – redovisning av år 1-3 och av år 4-6 (kalkylprincip och prognos för fastställelse av plan) samt underlagsrapport – Samhällsekonomiska analyser och samlad effektbeskrivning nationell plan (lönsamhetsbedömning). Övrig information från samlade effektbedömningar.

Anm: 1) Namnen har i vissa fall kortats ned för att göra tabellen mer kompakt; för fullständiga namn hänvisas till bilaga 1 i Trafikverkets huvudrapport, remissversion 2013-06-14; 2) Ursprung till åtgärdsförslagen har sammanställts med hjälp av Trafikverket; 3) Etapp 1 fanns med i plan 2010-2021; 4) Finansieras till 50 procent via LTP; 5) Finansieras till 30 procent via LTP; 6) Bedöms av Trafikanalys som ofullständig; 7) Bedöms av Trafikanalys som ofullständig.

Tabell II Åtgärder som föreslås förberedas för byggstart år 2017-2019 sorterade efter total beräknad investeringskostnad (mnkr); 2013 års prisnivå. Markerade åtgärder uppger Trafikverket är kopplade till utpekanden i regeringens direktiv.

Benämning ¹	Ursprung ²	Total inv.kostnad	Kalkylprincip	SEB	NNK	Samhällsekonomisk lönsamhet (sammanvägd) enligt TRV	Prognos för fastställelse av väg-/järnvägsplan
Ostlänken, Järna-Linköping	Kapacitetsutredning	35 529	PNO	Ny	0,02	Lönsam	2017
E4/Lv 259 Tvärförbindelsen Södertörn	Plan 2010-2021	4 906	Prognos	Nej ⁵			2017
Varberg, dubbelspår	Plan 2010-2021	3 476	PNO	Ny	-0,35	Olönsam	2017
Olskroken, Planskildhet	Kapacitetsutr. (prio TrV)	2 472	Ny	Nej ⁶	3,2		2016
Ängelholm-Maria	Plan 2010-2021	2 096	PNO	Ny	0,52	Lönsam	2017
Godsstråket Dunsjö-Jakobshyttan-Degerön (Godsstråk Bergslagen)	Kapacitetsutredning	1 947	Prognos	Nej ⁷			2018
E22 Hurva-Vä etapp Linderöd - Vä; Sätaröd-Vä och förbi Linderöd	Plan 2010-2021	1 100	PNO	Ny	0,57	Osäker	2014/2015
Lund (Högevall) - Flackarp	Kapacitetsutredning	1 092	Ny	Ny	0,83	Lönsam	2016
E20 Genom Alingsås (tidigare lagd enl. direktiv)	Plan 2010-2021	882	PNO	Ny	0,50	Lönsam	2016
E6.20 Hisingsleden, Södra delen	Plan 2010-2021	704	PNO	Ny	2,09	Lönsam	2016
Stockholm C-Stockholm Södra	Kapacitetsutredning	700	Prognos	Nej			Behövs ej
Godsstråket Storvik-Frövi (Godsstråk Bergslagen)	Kapacitetsutredning	697	Prognos	Nej ⁸			2015/2017
Händelö, kombiterminal	Plan 2010-2021	463	PNO	Ny	1,93	Lönsam	2015
E22 Förbi Söderköping	Plan 2010-2021	463	Prognos	Ny	4,51	Lönsam	2014
Rv 50 Medevi-Brattebro (inkl Nykyrka)	Plan 2010-2021	458	Ny	Ny	1,31	Lönsam	2016
Dingersjö, mötesstationer (Ostkustbanan)	Omarbetat åtgärdsförslag från plan 2010-2021 ³	450	Ny	Ny	0,76	Lönsam	2015
E18 Danderyd-Arninge	Plan 2010-2021	342	PNO	Ny		Bedömning ej möjlig	2016
E6.20 Söder/Västerleden	Plan 2010-2021	321	Ny	Ny	1,29	Lönsam	2016
Uppsala, plankorsningar (Ostkustbanan)	Nytt åtgärdsförslag	310	Ny	Ny	0,22	Lönsam	Behövs ej
Gävle hamn, järnvägsanslutning	Kapacitetsutr. (prio TrV)	305	Ny	Ny	-0,60	Olönsam	2013
Rv 50 genom Ludvika	Plan 2010-2021	287	Prognos	Ny	-0,61	Osäker	2017
Bergsåker, triangelspår	Plan 2010-2021	241	Ny	Ny	1,52	Lönsam	2017
E18 Arninge hållplats (statlig följdinvestering)	Stockholmsöverenskomelsen	230	Prognos	Nej			2014
Rv 40 Nässjö-Eksjö	Plan 2010-2021	220	PNO	Ny	1,28	Lönsam	2016
Rv 50 Askersund-Åsbro	Plan 2010-2021	202	PNO	Ny	3,21	Lönsam	2015
Falköping-Sandhem-Nässjö	Kapacitetsutr. (prio TrV)	200	Ny	Ny	1,61	Lönsam	Behövs ej
E6 Trafikplats Flädie	Kapacitetsutr. (prio TrV)	188	PNO	Ny	3,38	Lönsam	2014
E16 Dala-Järna-Vansbro	Plan 2010-2021	167	PNO	Ny	1,69	Lönsam	2016
E22 Trafikplats Lund S	Plan 2010-2021	151	GKI	Ny	3,10	Lönsam	2017
E 14 Lockne - Optand	Plan 2010-2021	150	PNO	Ny	0,76	Lönsam	2016
E4/E20 Essingeleden-Södra Länken	Plan 2010-2021	150	PNO	Ny	1,61	Lönsam	2017
Rv 70 Enköping-Simtuna	Nytt åtgärdsförslag (prio TrV) ⁴	149	Ny	Ny	1,09	Lönsam	2013
E18 Frescati - Bergshamra-Stocksundsbron	Kapacitetsutr. (prio TrV)	146	GKI	Ny	2,58	Lönsam	2016
Regionalt cykelstråk, Täbystråket	Kapacitetsutr. (prio TrV)	126	Ny	Ny	1,73	Lönsam	2016
Rv 25 Österleden i Växjö	Plan 2010-2021	104	PNO	Ny	1,84	Lönsam	2015
Rv 70 Smedjebacksvägen - Gyllehemsvägen	Plan 2010-2021	104	PNO	Ny	2,33	Lönsam	2016
Rv 56 Kvikvsund-Västjädra	Plan 2010-2021	96	PNO	Ny	1,59	Lönsam	2016
RV 70 Trafikplats Smedjebacksvägen	Plan 2010-2021	78	PNO	Ny	2,06	Lönsam	2015
Åstorp-Hässleholm	Kapacitetsutr. (prio TrV)	77	GKI	Ny	2,18	Lönsam	Behövs ej

Källa: Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014-2025, remissversion 2013-06-14, (Investeringskostnad), underlagsrapport – namngivna investeringsåtgärder och brister (Avstämning av vad som är förslag till byggstart), underlagsrapport – redovisning av år 1-3 och av år 4-6 (kalkylprincip och prognos för fastställelse av plan) samt underlagsrapport – Samhällsekonomiska analyser och samlad effektbeskrivning nationell plan (lönsamhetsbedömning). Övrig information från samlade effektbedömningar

Anm: 1) Namnen har i vissa fall kortats ned för att göra tabellen mer kompakt; för fullständiga namn hänvisas till bilaga 1 i Trafikverkets huvudrapport, remissversion 2013-06-14; 2) Ursprung till åtgärdsförslagen har sammanställts med hjälp av Trafikverket; 3) Fanns tidigare i enklare utformning i objektet Gävle - Sundsvall, ökad kapacitet; 4) Beräknades tidigare kosta under 50 mkr och var då ej namngivet; 5) Tidigare kalkyl finns för Södertörnsleden; 6) Ingår i samlad effektbedömning för Västlänken, kalkylen med NNK 3,2 går ej att återfinna; 7) Sträckan Hallsberg-Degerön ingick i en godssystemkalkyl från föregående planarbete; 8) Kalkyler finns för andra paketutformningar än den som föreslås.

Bilaga 3 – Åtgärder i perioden 2020-2025

Nedan ses vilket ursprung de namngivna investeringarna har som ligger i fasen år 2020-2025 samt vilka åtgärder Trafikverket uppger är kopplade till utpekanden av regeringen i direktivet till Trafikverket. Uppgifterna har sammanställts med hjälp av Trafikverket. Trafikanalys kan inte garantera att informationen är komplett.

Tabell III Ursprung för namngivna investeringar i fasen år 2020-2025. Markerade åtgärder uppger Trafikverket är kopplade till utpekanden i regeringens direktiv.

Benämning ¹	Ursprung ²
E10 Morjärv - Svartbyn	Kapacitetsutr. (prio TrV)
E20 Förbi Vårgårda	Nytt åtgärdsförslag (prio TrV)
E20 Götene - Mariestad	Nytt åtgärdsförslag (prio TrV)
E20 Vårgårda - Vara	Nytt åtgärdsförslag (prio TrV)
E22 Gladhammar-Verkeback	Plan 2010-2021
E22 Lösen -Jämjö	Plan 2010-2021
E4 Djäkneboda-Bygdeå	Nytt åtgärdsförslag (prio TrV)
E4 Salmis - Haparanda	Nytt åtgärdsförslag (prio TrV)
E4 Ullånger - Docksta	Nytt åtgärdsförslag (prio TrV)
E45 Förbifart Sveg	Plan 2010-2021
E45 Vattnäs-Trunna	Nytt åtgärdsförslag (prio TrV)
E45/Rv70 genom Mora steg 1-3	Plan 2010-2021
E65 Svedala-Böringe	Plan 2010-2021
Kontinentalbanan, miljöskademål	Kapacitetsutr. (prio TrV)
Laxå – Arvika, ökad kapacitet	Kapacitetsutr. (prio TrV)
Rv 40 förbi Eksjö	Plan 2010-2021
Rv 70 Simtuna-Kumla	Plan 2010-2021
Sundsvall resecentrum, tillgänglighet och plattformar m.m.	Plan 2010-2021
E4/E18 Kapacitetsförstärkning infartsleder till följd av Förbifarten	Kapacitetsutredningen
Godsstråket Hallsberg – Åsbro, dubbelspår	Kapacitetsutredningen
Sundsvalls hamn, Tunadalsspåret, Malandstriangeln m.m.	Plan 2010-2021
Göteborg-Borås, nytt dubbelspår via Landvetter flygplats (deletapp Mölnlycke-Bollebygd)	Kapacitetsutredningen
Rv 56 Bie-Stora Sundby; Råta linjen	Plan 2010-2021
Hagalund, bangårdsombyggnad	Kapacitetsutr. (prio TrV)

Anm: 1) Namnen har i vissa fall kortats ned för att göra tabellen mer kompakt; för fullständiga namn hänvisas till bilaga 1 i Trafikverkets huvudrapport, remissversion 2013-06-14; 2) Ursprung till åtgärdsförslagen har sammanställts med hjälp av Trafikverket

Bilaga 4 – Urval av objekt vid granskning

Urval av objekt vid granskning av kalkylunderlag för anläggningskostnader

Nedan listas de objekt vars kalkylunderlag har varit föremål för granskning. Urvalet utgörs av 11 objekt med kalkylbenämning "Ny" (Successivkalkyl) och 4 objekt med kalkyltyp GKI (Grov kostnadsindikation). De 15 objekten är jämnt fördelade över objekt inom "väg" respektive "järnväg" och med en spridning över regioner, skede samt totalkostnad.

Tabell A Objekt föremål för granskning av kalkylunderlag

Mall	Projekttyp	Antal	Benämning	Region	Totalkostnad (Mkr)	Skede ¹
NY/Successiv	Väg	6	Förbifart Stockholm	Stockholm	31471	Bygghandling
			E4 Kongberget-Gnarp	Mitt	682	Arbetsplan
			Väg 56 Valsjön-Mackmyra	Mitt	242	Förstudie
			Väg 50 Medevi-Brattebo	Öst	445	Förstudie
			Enköping-Simtuna inkl korsning 70/558	Öst	145	Arbetsplan
			E6.20 Söder/Västerleden	Väst	373	Förstudie
	Järnväg	5	Flackarp-Högevall fyrspår	Syd	1060	Åtgärdsvalsstudie
			Sandhem-Nässjö hastighetsanpassning	Syd	195	Bygghandling
			Utbyggnad till dubbelspår Strängnäs - Härad	Öst	1809	Järnvägsplan
			Dingersjö mötesstationer	Mitt	436	Förstudie
			Mötesstationer Kil-Laxå	Väst	265	Förstudie
GKI	Väg	2	E18 Norrtälje-Kapellskär 2+1	Öst	196	Arbetsplan
			E22 Trafikplats Ideon	Syd	127	Förstudie
	Järnväg	2	Malmö - Ystad, mötesspår (Ruutsbo och Skabersjö)	Syd	122	Förstudie
			Flemmingsbergs plattformsspår	Stockholm	398	Förstudie

Anm: 1) Uppgiften om skede är hämtat från respektive kalkylsammansättning i filen "Sidhuvud" och rubriken "Skede".

Urval av objekt vid granskning av samhällsekonomiska kalkyler och samlade effektbedömningar

Av de objekt som föreslås till byggstart år 1-3 och år 4-6 har 22 objekt valts ut av de 56 vars samlade effektbedömning togs fram i samband med framtagandet av Trafikverkets planförslag för perioden 2014 -2025. Urvalet har gjorts med en strävan att få en jämn fördelning över perioderna förslag till byggstart, respektive förberedelse till byggstart, väg- och järnvägsobjekt, åtgärder med hög respektive låg investeringskostnad och ett antal med negativ nettonuvärdeskvot.

Tabell B Åtgärder som valts ut för granskning av samhällsekonomisk kalkyler och samlade effektbedömningar

Benämning*	Trafikslag	Beslutsperiod
Flemingsberg spår 0	Jvg	2014-2016
Göteborg-Skövde	Jvg	2014-2016
Kilafors-Holmsveden	Jvg	2014-2016
Strängnäs-Härad	Jvg	2014-2016
Åstorp-Teckomatorp	Jvg	2014-2016
E18 väster Karlstad (Björkåsmotet)	Väg	2014-2016
E20 Alingsås-Värgårda	Väg	2014-2016
E22 Förbi Rinkabyholm	Väg	2014-2016
E22 Tpl Ideon	Väg	2014-2016
E6.01 Tpl Spillepengen	Väg	2014-2016
Rv26 Månseryd-Mullsjö	Väg	2014-2016
Gävle hamn, järnvägsanslutning	Jvg	2017-2019
Händelö, kombiterminal	Jvg	2017-2019
Lund(Högevall)-Flackarp	Jvg	2017-2019
Ostlänken, Järna-Linköping	Jvg	2017-2019
Varberg dubbelspår inkl resecentrum	Jvg	2017-2019
Åstorp-Hässleholm	Jvg	2017-2019
Ängelholm-Maria	Jvg	2017-2019
E14 Lockne-Optand	Väg	2017-2019
E18 Frescati-Bergshamra	Väg	2017-2019
E6.20 Hisingsleden, Södra delen	Väg	2017-2019
Rv56 Kvicksund-Västjädra	Väg	2017-2019

Anm: *) Namnen har i vissa fall kortats ned för att göra tabellen mer kompakt; för fullständiga namn hänvisas till bilaga 1 i Trafikverkets huvudrapport "Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014-2025, remissversion 2013-06-14"

Av åtgärderna ovan har de norska företagen Möreforsking Molde AS och Metier AS tillsammans tittat på underlagen för åtgärderna "Varberg, dubbelspår (tunnel) inkl. resecentrum", "Ostlänken, nytt dubbelspår Järna-Linköping"⁷³ och "E20 Alingsås-Värgårda". Eftersom gränsen för kvalitetssäkring enligt kategori 1 (KS1) i Norge är 750 miljoner NOK valdes ytterligare ett vägobjekt ut till granskning; "E4 Ljungby-Toftenäs".

⁷³ Åtgärden är benämnd Järna-Nyköping i den samlade effektbedömningen, men Järna-Linköping i bilaga 1 i Trafikverkets huvudrapport, remissversion 2013-0614. Åtgärden gäller ett nytt dubbelspår mellan Järna och Linköping vilket också analyseras i den samlade effektbedömningen.

Bilaga 5 – Trafikanalys uppdrag



REGERINGEN

Näringsdepartementet

Trafikanalys

2013 -06- 11

Regeringsbeslut

III 7

2013-05-30

N2013/2815/TE

Trafikanalys

Sveavägen 90

113 59 Stockholm

Uppdrag att kvalitetsgranska förslag inom åtgärdsplaneringen, m.m.

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Trafikanalys att utifrån regeringens uppdrag till Trafikverket den 20 december 2012 att ta fram förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet (dnr N2012/6395/TE, N2012/6434/TE [delvis]), kvalitetsgranska Trafikverkets förslag till vilka åtgärder som ska vara möjliga att byggstarta 2014–2016 samt vilka åtgärder som ska förberedas för byggstart 2017–2019. I första hand ska Trafikanalys granska de samhällsekonomiska kalkyler, kostnadsberäkningar och planeringsunderlag som ligger till grund för Trafikverkets förslag. Trafikanalys ska vid genomförandet av uppdraget ha en löpande dialog med Regeringskansliet (Näringsdepartementet) och slutligt redovisa kvalitetsgranskningen till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 31 oktober 2013.

Trafikanalys ska även analysera Trafikverkets förslag till nationell plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2014–2025 avseende:

- hur förslaget möter de utgångspunkter som angavs i regeringens ovan nämnda uppdrag till Trafikverket,
- samband med andra relevanta planer inom Sverige och med andra länders planer för utveckling av transportinfrastrukturen,
- uppfyllelse av det övergripande transportpolitiska målet samt de jämbördiga funktions- och hänsynsmålen,
- samhällsekonomisk effektivitet, samt
- den samlade effektbedömningen.


Trafikanalys ska i analysarbetet ha en löpande dialog med Regeringskansliet (Näringsdepartementet). Redovisning av analysen ska ske slutligt till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 31 oktober 2013.

Trafikanalys ska bistå regeringen och Regeringskansliet med granskningsunderlag och analyser i beredningsarbetet med en ny nationell plan för utveckling av transportsystemet respektive länsplanerna för regional transportinfrastruktur för perioden 2014–2025.

Bakgrund

Regeringen gav den 20 december 2012 Trafikverket och länsplaneupprättarna i uppdrag att ta fram förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för perioden 2014–2025 (dnr N2012/6395/TE, N2012/6434/TE [delvis]). Uppdraget ska genomföras i enlighet med de direktiv som framgår av bilagorna till regeringsbeslutet. Trafikverket ska också genomföra planeringen, i enlighet med det nya planeringssystemet som redovisats i regeringens propositioner Planeringssystem för transportinfrastruktur (prop. 2011/12:118), Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem (prop. 2012/13:25) och budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1, utg. omr. 22). Regeringen fäster stor vikt till att beslutsunderlagen håller hög kvalitet. Trafikanalys bör därför kvalitetsgranska Trafikverkets förslag till åtgärder.

På regeringens vägnar


Catharina Elmsäter-Svärd


Ola Nordlander

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Försvarsdepartementet/SSK
Socialdepartementet/PBB, SFÖ och FST
Finansdepartementet/BA, KLS, KE och SKA
Utbildningsdepartementet/F och JÄM
Landsbygdsdepartementet/LE
Miljödepartementet/MA
Kulturdepartementet/KA
Arbetsmarknadsdepartementet/A och IU
Näringsdepartementet/RT, FIN och ITP
Trafikverket
Skåne läns landsting
Hallands läns landsting
Västra Götalands läns landsting
Gotlands kommun
Samverkansorganet i Kalmar län
Samverkansorganet i Jämtlands län
Samverkansorganet i Dalarnas län
Samverkansorganet i Östergötlands län
Samverkansorganet i Blekinge län
Samverkansorganet i Uppsala län
Samverkansorganet i Södermanlands län
Samverkansorganet i Jönköpings län
Samverkansorganet i Gävleborgs län
Samverkansorganet i Värmlands län
Samverkansorganet i Kronobergs län
Samverkansorganet i Örebro län
Samverkansorganet i Västerbottens län
Länsstyrelsen i Stockholms län
Länsstyrelsen i Norrbottens län
Länsstyrelsen i Västernorrland
Länsstyrelsen i Västmanlands län
Sjöfartsverket
Luftfartsverket
Transportstyrelsen
Boverket
Naturvårdsverket
Riksantikvarieämbetet
Skogsstyrelsen
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Sveriges Kommuner och Landsting



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.