

**Kvalitetsgranskning av Trafikverkets
förslag till nationell plan för
transportsystemet 2018–2029
– delredovisning**

**Rapport
2017:22**

**Kvalitetsgranskning av Trafikverkets
förslag till nationell plan för trans-
portsystemet 2018–2029
– delredovisning**

**Rapport
2017:22**

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: 2017-11-30

Förord

Regeringen har gett Trafikanalys i uppdrag att kvalitetsgranska Trafikverkets förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2018–2029, och förslagen till trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för samma period.

Föreliggande rapport utgör en delredovisning av uppdraget och omfattar delar som rör kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan. Trafikanalys ska slutredovisa uppdraget senast 15 februari 2018.

I uppdraget ligger också att bistå Regeringskansliet i den fortsatta beredningen av ärendet.

Rapporten har utarbetats av en projektgrupp bestående av Pia Sundbergh (projektledare), Björn Olsson, Mikael Levin, Martina Olgemar (Sweco) och Sara Johansson (Sweco).

Trafikverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till delar av rapporten.

Stockholm i november 2017

Brita Saxton

Generaldirektör

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	7
1 Inledning	13
1.1 Bakgrund till Trafikanalys uppdrag.....	13
1.2 Metod	14
1.3 Avgränsningar	15
1.4 Läsanvisningar	17
2 Utgångspunkterna för åtgärdsplaneringen	19
2.1 Fyrstegsprincipen och ett trafikslagsövergripande perspektiv	19
2.2 Redovisningen av informations- och kunskapshöjande insatser	21
2.3 Redovisningen av effektivitet, nytta, produktivitet och innovation.....	22
2.4 Miljökonsekvensbeskrivningen.....	23
3 Redovisning i förhållande till prioriterade utmaningar	31
3.1 Omställning till ett av världens första fossilfria välfärdsländer.....	31
3.2 Investeringar för ett ökat bostadsbyggande	33
3.3 Förbättra förutsättningarna för näringslivet	35
3.4 Förstärka sysselsättningen i hela landet.....	37
3.5 Ta höjd för och utnyttja digitaliseringens effekter och möjligheter	37
3.6 Ett inkluderande samhälle.....	39
4 Forskning, innovation och utveckling	41
4.1 Granskade underlag.....	41
4.2 Kort om Trafikverkets förslag kring forskning, innovation och utveckling	41
4.3 Resultat och slutsats av granskningen	42
5 Vidmakthållande av transportsystemet	45
5.1 Granskade underlag.....	45
5.2 Kort om Trafikverkets förslag gällande vidmakthållande	46
5.3 Granskningsresultat	46
6 Trimnings- och miljöåtgärder i befintlig infrastruktur	51
6.1 Granskningens omfattning	51
6.2 Kort om Trafikverkets förslag gällande trimnings- och miljöåtgärder	52
6.3 Granskningsresultat	55
6.4 Slutsatser	57

7	Namngivna investeringar	59
7.1	Granskningens omfattning	59
7.2	Kort om Trafikverkets förslag till namngivna investeringar.....	59
7.3	Resultat av övergripande granskning	61
7.4	Resultat av granskningen avseende samlade effektbedömningar	65
7.5	Resultat av granskningen avseende ERTMS	68
7.6	Resultat av granskningen avseende nya stambanor	69
8	Trafikverkets förslag till byggstarter.....	75
9	Sammanfattande slutsatser och kommentarer	79
10	Referenser	85
	Bilaga A – Granskning av ett urval av samlade effektbedömningar	91
	Bilaga B – Trafikanalys uppdrag.....	99
	Bilaga C – Frågeställningar för åtgärdsplaneringens direktiv.....	101

Sammanfattning

Bakgrund

Inom ramen för den ekonomiska planeringsprocessen för transportinfrastruktur i Sverige har Trafikverket haft regeringens uppdrag att redovisa ett förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2018–2029. Trafikverket redovisade sitt planförslag den 31 augusti 2017 tillsammans med en miljökonsekvensbeskrivning av förslaget. Vidare redovisade Trafikverket den 30 oktober 2017 en samlad effektbedömning av det nationella planförslaget till regeringen.

Regeringen har gett Trafikanalys i uppdrag att kvalitetsgranska Trafikverkets planförslag för perioden 2018–2029 och förslagen till trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för samma period. Trafikanalys ska enligt direktiven för uppdraget utgå från regeringens direktiv till Trafikverket och länsplanupprättarna. Kvalitetsgranskningen ska utgå från regeringens direktiv till Trafikverket och länsplanupprättarna. Regeringen fäster stor vikt vid att beslutsunderlagen håller hög kvalitet och därför ska kvaliteten analyseras på de redovisningar och de planeringsunderlag, inklusive samlade effektbedömningar, som ligger till grund för planförslagen.

Denna rapport utgör en delredovisning av Trafikanalys uppdrag och omfattar delar som avser kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan. Vissa delar av granskningen gällande Trafikverkets nationella planförslag avser Trafikanalys dock att redovisa i samband med slutredovisningen den 15 februari 2018. Det gäller Trafikverkets särskilda redovisning av krisberedskap och totalförsvaret och Trafikverkets samlade effektbedömning av det nationella planförslaget, och i samband med det, en analys kring hur planförslaget möter de transportpolitiska målen och klimatmålet för transportsektorn. Trafikanalys avser även att kommentera planförslaget ur ett internationellt perspektiv.

Metod och avgränsningar

Kvalitetsgranskningen har utgått från direktiven för åtgärdsplaneringen och Trafikanalys har formulerat frågeställningar kopplat till om Trafikverket har följt dem. Trafikanalys har därefter fokuserat på de områden som genererat frågeställningar som är mest relevanta ur Trafikanalys myndighetsroll. För att bedöma kvaliteten på beslutsunderlagen har granskningen utgått från att underlag av god kvalitet är transparent och tydligt och uppfyller kriterier som att motiv till prioriteringar framgår, att det framgår vilka antaganden och bedömningar underlaget bygger på och att det är tydligt vilken metod som använts vid beräkningar eller prioriteringar.

I jämförelse med Trafikanalys granskning av Trafikverkets planförslag för perioden 2014–2025 omfattar denna granskning fler delar av planförslaget. Delvis är detta en följd av direktiven till Trafikanalys respektive Trafikverket. I granskningen riktar Trafikanalys om fokus från att ha handlat mycket om de så kallade namngivna investeringarna till att mer ingående behandla fler delar av planförslaget. En konsekvens av detta är att Trafikanalys inte studerar underlagen för de namngivna investeringarna, såsom anläggningskostnadskalkyler och trafikprognoser, lika djupt som vid föregående granskning.

I kvalitetsgranskningen har Trafikanalys utgått från Trafikverkets förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet samt de tillhörande underlag som presenteras på Trafikverkets hemsida. Kvalitetsgranskningen utgår således från Trafikverkets skriftliga redovisning och Trafikanalys har inte granskat kvaliteten i Trafikverkets olika processer för att ta fram underlag och planförslaget. Fokus för granskningen har alltså legat på *produktkvalitet* och inte på *processkvalitet* även om det förekommer delar där granskningen också berört processer.

Nedan sammanfattar och kommenterar Trafikanalys kvalitetsgranskningens viktigaste iakttagelser.

Förbättringar har skett

Trafikanalys noterar många förbättringar avseende redovisningar och beslutsunderlag jämfört med planförslaget för perioden 2014–2025. Trafikanalys kan bland annat konstatera följande:

Trafikverket ger generellt tydligare beskrivningar av processen att ta fram planförslaget och prioriteringsgrunderna för arbetet. Trafikverket identifierar och redovisar nu på ett tydligare sätt tillstånd och brister i transportsystemet samt prioriterade brister.

Trafikverket redovisar också hur stor andel av de namngivna investeringarna som är pågående eller bundna i avtal, hur stor andel som ingår i nu gällande plan men inte är bundna i avtal och hur stor andel som är nya förslag till åtgärder. Denna redovisning tillsammans med kompletterande underlag som Trafikanalys har fått tillgång till visar vilken kategori objekten tillhör och gör Trafikverkets arbete mer transparent och tydligt.

Trafikverket är också tydligare vad gäller motiv till prioritering av namngivna investeringar. I föregående planförslag redovisade Trafikverket endast generella prioriteringsgrunder medan myndigheten nu i enlighet med direktiven också presenterar motiv till prioritering för varje enskilt objekt. Däremot bör Trafikverket ge tydligare motiv i de fall en åtgärd bedöms vara samhällsekonomiskt olönsam men ändå föreslås ingå i planen.

De samhällsekonomiska analyser som genomförts för vissa drift- och underhållsinsatser på järnväg är denna gång bättre i det avseendet att Trafikverket redovisar resultat av olika sätt att prioritera de tillgängliga medlen på olika bantyper. Denna form av analys och redovisning var något Trafikanalys saknade i föregående planförslag. Med denna redovisning blir Trafikverkets motiv till prioritering mer tydlig än tidigare.

Jämfört med föregående planförslag har Trafikverket i större utsträckning tagit fram beslutsunderlag i form av samlade effektbedömningar för namngivna investeringar. Denna typ av underlag har Trafikverket även tagit fram för några namngivna investeringar som inte föreslås ingå i planförslaget. Detta förbättrar möjligheterna att planera efter exempelvis samhällsekonomisk lönsamhet. Vilken roll de samlade effektbedömningarna inklusive samhällsekonomisk lönsamhet har spelat för planförslaget är något Trafikanalys för närvarande studerar tillsammans med WSP inom ramen för ett forskningsprojekt på Centrum för transportstudier (CTS). Vår förhoppning är att kunna presentera resultat i samband med slutredovisningen av kvalitetsgranskningen.

Ytterligare en förbättring är att för de namngivna investeringarna har Trafikverket genomfört fler känslighetsanalyser avseende den samhällsekonomiska lönsamheten i enlighet med ASEK:s riktlinjer.

Vissa brister kvarstår

Ett kvarstående problem är att Trafikverket i låg utsträckning analyserar och kommenterar resultaten av känslighetsanalyserna. Direktiven för åtgärdsplaneringen föreskriver att Trafikverket ska redovisa hur robust bedömningen av objektets lönsamhet är i förhållande till kalkylförutsättningar och prognosantaganden och detta utöver den information som finns i den samlade effektbedömningen för respektive objekt. Trafikverket redovisar heller inte hur objektens samhällsekonomiska lönsamhet förändras när anläggningskostnads-kalkylens osäkerhetsintervall beaktas, utöver den information som finns i de samlade effektbedömningarna. Trafikverket möter därmed inte direktiven i denna del.

En annan, närmast genomgående, brist är att redovisningar och beslutsunderlag oftast saknar eller har bristfälliga referenser och källhänvisningar. Detta gör planförslaget och underlagen mindre transparent och gör det ibland svårt att avgöra om förslag och bedömningar föregåtts av en grundläggande, kvalitetssäkrad analys eller om de snarare utgör en mer allmän bedömning.

Det är självfallet en avvägningsfråga i vilken omfattning referenser ska lämnas eller i hur stor utsträckning begrepp eller tidigare studier ska förklaras. Om referenser utelämnas i planförslaget bör de åtminstone tydligt framgå i de underliggande materialen. Trafikanalys skulle föredra löpande källhänvisning i de samlade effektbedömningarna och inte bara en referenslista i slutet av dokumentet. En sådan förändring torde inte bara öka transparensen för en utomstående utan även underlätta för Trafikverket om en analys behöver uppdateras.

Några nya brister har tillkommit

Trafikverket har tagit fram en stor mängd underlag i samband med arbetet med att ta fram planförslaget. Inte minst handlar det om samlade effektbedömningar. Att hantera det materialet är svårt, bland annat för att dokumenten inte alla gånger har samma namn som åtgärden i planförslaget. I föregående planförslag hade Trafikverket infogat länkar till respektive samlad effektbedömning vilket gjorde det lätt att hitta rätt material. Tyvärr saknas sådana länkar i planförslaget för perioden 2018–2029.

En allvarigare försämring är att Trafikverket inte redovisar med vilken metod myndigheten beräknat anläggningskostnaden för respektive namngiven investering. Detta var en uppgift som regeringen har efterfrågat explicit i direktiven. Vid tidigare kvalitetsgranskningar har Trafikanalys noterat brister i Trafikverkets sätt att tillämpa sina egna riktlinjer vad gäller kalkylmetod. I en separat rapportering till Regeringskansliet 2017-11-10 har dock Trafikverket redovisat uppgiften för åtgärder som föreslås till byggstart 2018–2020 och föreslås förberedas för byggstart 2021–2023.

Otydliga motiv för prioriteringar inom vidmakthållande av transportsystemet

Trafikanalys anser att de generella prioriteringsgrunderna för planförslaget är väl beskrivna men inom området vidmakthållande av transportsystemet är transparensen lägre. Trafikverket redovisar förslag till fördelning av medel enligt de ekonomiska ramarna för vidmakthållande av väg- respektive järnvägssystemet. Motivet bakom prioriteringarna och avvägningarna mellan underhåll och reinvesteringar respektive avhjälpande och förebyggande underhåll är inte tydligt redovisat och Trafikanalys har svårt att se att redovisningen motsvarar direktiven.

Trafikanalys har även svårt att se att förslagen inom vidmakthållande utgår från att drift- och underhållsverksamheten planeras så att den aktivt bidrar till att miljö kvalitetsmålen nås.

De samhällsekonomiska analyser Trafikverket genomfört inom vidmakthållande av transportsystemet förtjänar en bättre redovisning och Trafikverket bör här tänka på att vara pedagogiska eftersom använda begrepp, beräkningsunderlag, verktyg och analyser är mindre kända än de som används inom namngivna investeringar.

Otydliga motiv för prioriteringar inom Trimnings- och miljöåtgärder

Även inom området Trimnings- och miljöåtgärder är det svårt att förstå motiven till den föreslagna medelsfördelningen. Trafikverket har tagit fram samlade effektbedömningar för ett antal så kallade typ-åtgärder men det är oklart i vilken utsträckning dessa underlag har tillämpats i prioriteringen.

Regeringens prioriterade utmaningar hanteras väl

Trafikverket har i enlighet med direktiven beskrivit hur planförslaget beaktar de prioriterade utmaningar regeringen beskriver i propositionen Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling (prop.2016/17:21). Redovisningarna är generellt väl beskrivna och insiktsfulla. Men Trafikanalys vill i sammanhanget lyfta fram följande:

Omställning till ett av världens första fossilfria välfärdsländer – Trafikverket skriver att planförslaget bidrar till omställningen på tre sätt:

- Genom att i huvudsak genomföra infrastruktursatsningar som passar in i ett transportsystem som ställt om och nått klimatmålen
- Genom att utföra åtgärder som bidrar till klimatomställning på sikt
- Genom att bygga och underhålla infrastrukturen med så liten klimatpåverkan som möjligt.¹

I kvalitetsgranskningen kan Trafikanalys finna belägg för de första två punkterna medan den sista inte går att styrka genom att läsa planförslaget, men det går att undersöka i framtiden genom att studera om Trafikverket tillämpar framtagna riktlinjer i praktiken. Trafikanalys slutliga synpunkter på Trafikverkets redovisning avseende utmaningen "Omställning till ett av världens första fossilfria välfärdsländer" kommer att presenteras i slutredovisningen av detta uppdrag.

Investeringar för ett ökat bostadsbyggande – Att beskriva planförslagets kopplingar till bostadsbyggande är svårt. De underlag Trafikverket presenterar visar dock att det finns utvecklingsmöjligheter. Ett viktigt första steg är att arbeta med kvalitetssäkring av beslutsunderlag avseende antalet bostäder som är relaterade till en infrastrukturåtgärd. Eftersom infrastrukturåtgärdernas koppling till bostadsbebyggelse förefaller ha varit en stark prioriteringsgrund för att komma med i planförslaget är detta särskilt viktigt. Annars är risken att en kvantifiering av bostäder gör att åtgärder "köper sig före i kön" på lösa grunder.

Förbättra förutsättningarna för näringslivet – Trafikverket likställer ofta näringslivets transporter med godstransporter. Det är dock viktigt att poängtera att även persontransporter kan vara viktiga ur ett näringslivsperspektiv.

Ta höjd för och utnyttja digitaliseringens effekter och möjligheter – Ett viktigt område, som vad Trafikanalys kan se saknas i Trafikverkets redovisningar i planförslaget och underlagsmaterial, är en analys av anpassningar som kan och bör göras i den fysiska infrastrukturen som planeras

¹ Trafikverket (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s. 229

och byggs under planperioden för att bygga in flexibilitet och/eller robusthet för de krav som kan komma att ställas i det framtida digitaliserade transportsystemet.

Beslutsunderlagen gällande nya stambanor är inte tillfredställande

Trafikverket är tydliga med hur man resonerar om utbyggnaden och hur man prioriterar de olika delsträckorna. Resonemanget i huvudrapporten tar däremot inte upp de kostnads-skillnader som finns mellan ballasterade och ballastfria spår. Enligt direktiven från regeringen ska dock Trafikverket säkerställa att förslaget till utbyggnad av nya stambanor sker på ett kostnadseffektivt sätt, vilket indikerar att livscykelkostnaden bör ha stor betydelse. Samtidigt har regeringen framhållit att finansiering ska ske inom angiven ram och att vissa delsträckor ska byggstartas specifika år.

Trafikverkets underlagsrapport innehåller en kostnads- och kapacitetsanalys som är förenklad och ofullständig och som inte tar hänsyn till alla beräkningsförutsättningar för respektive spåralternativ. Underlagsrapporten säger dock att ballastfria spår anpassade för 320 km/h har en totalt sett lägre livscykelkostnad än traditionella, ballasterade spår anpassade för 250 km/h. Trafikverket säger således själva att ballastfria spår har en lägre livscykelkostnad, men föreslår samtidigt traditionella, ballasterade spår utifrån de övriga planeringsförutsättningar myndigheten fått. Trafikanalys bedömer att beslutsunderlagen inte är tillfredsställande i denna del.

Ett miljöbedömningsarbete med ambitioner men otydliga resultat

Trafikverket har haft höga ambitioner vad gäller miljöbedömning av planförslaget. Trafikverket har bemannat projektet med många interna resurser och dessa har deltagit i olika delar av arbetet att ta fram planförslaget. Detta integrerade arbetssätt bör ha lett till att Trafikverket har tagit en större miljöhänsyn än om miljöeffekterna bedömts först när planförslaget var framtaget. Trafikverket har arbetat med ett mål-lett förhållningssätt. Fördelen med det är att en åtgärd jämförs med det resultat samhället vill nå snarare än med läget idag. För att tydligt möta lagkraven skulle Trafikverket emellertid behöva utveckla miljökonsekvensbeskrivningen i avseendet att beskriva och bedöma miljöpåverkan av planförslaget respektive för alternativa sätt att nå syftet med planen.

Förslaget inom Forskning, innovation och utveckling är välbalanserat

En jämförelse mot Trafikverkets direktiv för åtgärdsplaneringen visar att Trafikverket redovisar ett balanserat förslag avseende Forskning, innovation och utveckling (FOI) utifrån transportpolitiska utgångspunkter. Trafikverkets förslag till FOI tillgodoser också de forskningspolitiska utgångspunkterna i forskningspropositionen². Trafikverkets tydliga inriktning på kunskapsutveckling i samverkan och kompletterande långsiktig kunskapsutveckling är viktiga områden. Förslagets potentiella svaghet är hur detta ska ske konkret och beskrivningen av hur den egna organisationens kompetensutveckling och ledarskap skall utvecklas för att mäktas leda och genomföra det ambitiösa förslaget.

Utvärdering och granskning borgar för än bättre underlag i framtiden

Trafikanalys kan avslutningsvis konstatera att Trafikverket genomfört ett förtjänstfullt arbete inom ramen för åtgärdsplaneringen. Men det finns alltid möjlighet till förbättring. Trafikverket har startat en intern utvärdering av processen att ta fram planförslaget för perioden 2018–

² Prop. 2016/17:50 *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft*

2029. Den utvärderingen och Trafikanalys kvalitetsgranskning avseende produktkvalitet bör ge god kunskap för att kunna utveckla arbetsprocesser, underlag och rutiner för att ta fram än bättre beslutsunderlag i framtida planeringsarbeten.

1 Inledning

1.1 Bakgrund till Trafikanalys uppdrag

Förslag till plan på nationell nivå har redovisats 31 augusti 2017

Inom ramen för den ekonomiska planeringsprocessen för transportinfrastruktur i Sverige har Trafikverket haft regeringens uppdrag att redovisa ett förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2018–2029. Trafikverket redovisade sitt planförslag³ den 31 augusti 2017 tillsammans med en miljökonsekvensbeskrivning av förslaget⁴ samt en särskild redovisning om krisberedskap och totalförsvaret⁵. Vidare redovisade Trafikverket den 30 oktober 2017 en samlad effektbedömning av det nationella planförslaget till regeringen.⁶

Förslag till länsplaner ska redovisas 31 januari 2018

De regionalt utvecklingsansvariga aktörerna (länsplaneupprättarna) har regeringens uppdrag att för respektive län upprätta ett förslag till trafikslagsövergripande länsplan för regional transportinfrastruktur för perioden 2018–2029. Länsplaneupprättarna ska redovisa remitterade och sammanställda förslag till regeringen senast den 31 januari 2018. Vid samma tidpunkt ska Trafikverket redovisa en sammanställning av de samlade effekterna av det nationella planförslaget och länsplanerna tillsammans.⁷

Trafikanalys uppdrag är att kvalitetsgranska förslagen

Regeringen har gett Trafikanalys i uppdrag att kvalitetsgranska Trafikverkets planförslag för perioden 2018–2029 och förslagen till trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för samma period (se bilaga B). Trafikanalys ska enligt direktiven för uppdraget utgå från regeringens direktiv till Trafikverket och länsplaneupprättarna.⁸ Trafikanalys ska analysera kvaliteten på de redovisningar och de planeringsunderlag, inklusive samlade effektbedömningar, som ligger till grund för planförslagen. Bakgrunden för uppdraget är att regeringen fäster stor vikt vid att beslutsunderlagen håller hög kvalitet.

Trafikanalys har även tidigare haft regeringens uppdrag att kvalitetsgranska Trafikverkets redovisningar och beslutsunderlag. Bland annat kvalitetsgranskade vi Trafikverkets planförslag för perioden 2014–2025 och Trafikverkets årliga så kallade byggstartsförslag.⁹ Vi

³ Trafikverket (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*. Remissversion 2017-08-31. Publikation 2017:165

⁴ Trafikverket (2017). *Miljökonsekvensbeskrivning av förslag till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029*. Publikation 2017:167

⁵ Trafikverket (2017). *Särskild redovisning av krisberedskap och totalförsvaret*. Underlagsrapport till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029. Publikation 2017:166

⁶ Trafikverket (2017). *Samlad effektbedömning av förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*. Delrapport till nationell plan för transportsystemet 2018–2029. Publikation 2017:198

⁷ Dnr N2017/03638/TIF

⁸ Dnr N2017/04671/TIF

⁹ Trafikanalys (2013). *Kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025*. Rapport 2013:11, Trafikanalys (2014) *Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag år 2014*. Rapport 2014:9 & Trafikanalys (2015). *Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag 2015*. Rapport 2015:10

gjorde även en granskning och genomgång av förslagen till länsplaner avseende perioden 2014–2025.¹⁰

Trafikanalys uppdrag skiljer sig således från att lämna remissvar på planförslagen. Vårt uppdrag omfattar inte att ha synpunkter på förslagen som sådana, till exempel att Trafikverket skulle ha satsat mer medel på forskning och innovation eller att de borde ha föreslagit någon annan åtgärd framför en annan. Vår uppgift är att utreda om förslagen är baserade på redovisningar och beslutsunderlag av god kvalitet och att de följer de direktiv regeringen har gett dem. Trafikanalys arbete har inte omfattat så kallade skuggkalkyler, det vill säga Trafikanalys har inte genomfört några egna, parallella kalkyler, vare sig för anläggningskostnader eller för samhällsekonomiskt utfall. Vid granskningen studerar vi underlagens kvalitet och tillförlitlighet på ett mer övergripande plan, se vidare under avsnittet *Metod*.

Denna rapport utgör en delredovisning

Denna rapport utgör en delredovisning av Trafikanalys uppdrag och omfattar delar som avser kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan. Vissa delar av granskningen gällande Trafikverkets nationella planförslag avser vi dock att redovisa i samband med slutredovisningen den 15 februari 2018. Det gäller Trafikverkets särskilda redovisning av krisberedskap och totalförsvaret och Trafikverkets samlade effektbedömning av det nationella planförslaget. Trafikanalys avser även att kommentera planförslaget ur ett internationellt perspektiv.

Det kan hända att Trafikverket har kompletterat underlag i samband med redovisningen av den samlade effektbedömningen av det nationella planförslaget. Dessa eventuella justeringar har vi inte uppmärksammat i denna rapport eftersom kvalitetsgranskning av den samlade bedömningen görs inför slutrapporteringen av uppdraget.

Slutredovisningen ska också omfatta en granskning av förslagen till länsplaner samt Trafikverkets redovisning av de samlade effekterna av nationell plan och länsplanerna tillsammans. Trafikanalys ska slutrapportera uppdraget senast den 15 februari 2018.

1.2 Metod

Har Trafikverket gjort det myndigheten ska och har den gjort det bra?

Trafikanalys huvudfråga för kvalitetsgranskningen har varit *Har Trafikverket gjort det myndigheten ska och har Trafikverket i så fall gjort det bra?* Vi har utifrån direktiven till Trafikverket formulerat frågeställningar kopplat till om Trafikverket följt direktiven. Därefter valde vi ut de områden som genererat frågeställningar vi bedömde är mest relevanta ur Trafikanalys myndighetsroll. I bilaga C redovisar vi bruttolistan över de frågeställningar vi identifierat utifrån direktiven.

Ett beslutsunderlag av god kvalitet är transparent och tydligt

För att bedöma kvaliteten på redovisningarna och beslutsunderlagen har Trafikanalys arbetat med de kriterier Trafikanalys tagit fram inom ramen för våra tidigare kvalitetsgranskningar. Vår

¹⁰ Trafikanalys (2014). *Granskning av förslagen till länsplaner för transportinfrastrukturen 2014–2025*. PM 2014:1

utgångspunkt är att ett beslutsunderlag (eller redovisning) av god kvalitet kännetecknas av att det är transparent och tydligt och uppfyller där det är relevant följande kriterier:

- Motiv till prioriteringar framgår
- Det framgår vilka antaganden och bedömningar underlaget bygger på
- Det är tydligt vilken metod som använts vid beräkningar eller prioriteringar
- Det framgår om man avviker från beslutade metoder och motiv till dessa avsteg
- Osäkerheten i underlaget är belysta och det framgår hur dessa osäkerheter är hanterade
- Underlagen är aktuella, det beaktar den senast kända informationen
- Det finns en tydlig arbetsprocess för att ta fram underlaget som tillämpas
- Det finns ett tydligt ägarskap och gransknings- och attestprocedur som tillämpas

Punkterna om motiv till prioriteringar och osäkerheter har i sammanhanget varit särskilt viktiga då de framgår som krav på Trafikverkets redovisning i direktiven för åtgärdsplaneringen. Trafikanalys vill också poängtera att vi i denna kvalitetsgranskning har fokuserat på *produktkvalitet* och inte på *processkvalitet*. Därför har vi i låg omfattning belyst de två sistnämnda kriterierna, se vidare under avsnittet om avgränsningar.

Ytterligare information om granskningsmetod och omfattning framgår av respektive kapitel och avsnitt

I kapitel 7 finns en mer detaljerad redogörelse för vår metod för att kvalitetsgranska samlade effektbedömningar. I den mån vi bedömt att det är nödvändigt för förståelsen framgår också mer detaljerade metodbeskrivningar för andra granskningsområden i motsvarande kapitel eller avsnitt.

Konsulter har deltagit i kvalitetsgranskningen

I uppdraget har Trafikanalys haft stöd från olika konsultbolag. Martina Olgemar och Sara Johansson från Sweco¹¹ har varit resurskonsulter i uppdraget. Christina Hörnberg (Environmental Law and Development SWE AB), Kristina Lundberg och Tobias Robinson från Ecoloop AB har bistått i kvalitetsgranskningen av planförslagets miljökonsekvensbeskrivning och Ove Pettersson (Ugglasand AB) har kvalitetsgranskat Trafikverkets redovisning kopplat till Forskning och Innovation (Fol).

1.3 Avgränsningar

Trafikanalys breddar granskningen

I jämförelse med Trafikanalys granskning av Trafikverkets planförslag för perioden 2014–2025 omfattar denna granskning fler delar av planförslaget. Delvis är detta en följd av direktiven till Trafikanalys respektive Trafikverket. I granskningen riktar vi om fokus från att ha handlat

¹¹ Företaget Sweco har bistått Trafikverket i arbetet att ta fram planförslaget dock inte de konsulter Trafikanalys har anlitat. Trafikanalys har sett till att konsulterna inte har kvalitetsgranskat de delar av planförslaget deras kollegor har arbetat med.

mycket om de så kallade namngivna investeringarna¹² till att mer ingående behandla fler delar av planförslaget. En konsekvens av detta är att Trafikanalys inte studerar underlagen för de namngivna investeringarna, såsom anläggningskostnadskalkyler och trafikprognoser, lika djupt som vid föregående granskning.

Trafikanalys har kvalitetsgranskat ett urval av samlade effektbedömningar för olika typer av åtgärder

En typ av beslutsunderlag Trafikverket redovisar i samband med planförslaget är de så kallade samlade effektbedömningarna¹³. De samlade effektbedömningarna ska, om Trafikverkets interna process är korrekt genomförd, vara föremål för flera steg av granskning innan dokumenten publiceras och blir officiella. Inom ramen för åtgärdsplaneringen har Trafikverket tagit fram över tvåhundra samlade effektbedömningar som rör det nationella planförslaget. Det är inte möjligt för Trafikanalys att kvalitetsgranska alla dessa inom ramen för vårt uppdrag. Trafikanalys har därför valt att kvalitetsgranska ett urval av samlade effektbedömningar för enskilda åtgärder i syfte att söka och redogöra för eventuella systematiska brister i underlagen vi kan finna med ett mer utomstående perspektiv än Trafikverkets egen granskningsprocess. Granskningen syftar också till att undersöka om det skett förbättringar i förhållande till Trafikanalys tidigare kvalitetsgranskningar av denna typ av beslutsunderlag.

Trafikanalys studerar främst produktkvalitet

I kvalitetsgranskningen har Trafikanalys utgått från Trafikverkets förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet samt de tillhörande underlag som presenteras på Trafikverkets hemsida.¹⁴ Vi utgår således från Trafikverkets skriftliga redovisning och vi har inte granskat kvaliteten i Trafikverkets olika processer för att ta fram underlag och planförslaget. Fokus för granskningen har alltså legat på *produktkvalitet* och inte på *processkvalitet* även om det förekommer delar där vi också berört processer.

Trafikanalys har valt att inte kvalitetsgranska de delar av planförslaget som omfattas av direktiven för planförslagets *Ekonomiska ramar* och *Finansiering av åtgärder i den nationella planen*. Dessa delar av direktiven anser vi berör områden som ligger utanför Trafikanalys roll och det finns också andra aktörer som kommer att belysa och analysera dessa delar i detalj.

I de fall Trafikanalys har upptäckt bister i redovisningen eller beslutsunderlagen har Trafikanalys inte sökt svar på varför eller hur dessa brister har uppstått. Vi bedömer att det inte ligger inom ramen för vårt uppdrag. Däremot ger vi rekommendationer till regeringen i de fall vi anser att det är lämpligt, till exempel om vi anser att regeringen bör ge Trafikverket i uppgift att komplettera redovisningen med ytterligare underlag.

¹² Investeringar i transportsystemet med en kostnad över 100 miljoner kronor motsvarande steg 3 (bygg om) och steg 4 (bygg nytt) i fyrstegsprincipen.

¹³ En Samlad effektbedömning är ett dokument och beslutsunderlag som beskriver effekterna av en åtgärd genom tre olika perspektiv och analyser; Samhällsekonomisk analys; Transportpolitisk målanalys och Fördelningsanalys

¹⁴ <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planer-och-beslutsunderlag/Nationell-planering/nationell-transportplan-2018-2029/>. I enstaka fall har vi även, efter bekräftelse från Trafikverket, granskat underlag som ligger under adressen <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planer-och-beslutsunderlag/Samhallsekonomiskt-beslutsunderlag/>

1.4 Läsanvisningar

Trafikverkets rapport är uppbyggd efter ordningen i direktiven för åtgärdsplaneringen. I kapitel 2 redovisar vi vår kvalitetsgranskning avseende delar i Trafikverkets förslag som är kopplade till de generella utgångspunkterna i direktiven för åtgärdsplaneringen. Det handlar om planering enligt fyrstegsprincipen och ett trafikslagsövergripande synsätt, redovisningen av informations- och kunskapshöjande insatser respektive innovation i anläggningsbranschen. Den största delen av kapitlet avser en kvalitetsgranskning av Trafikverkets miljökonsekvensbeskrivning av planförslaget.¹⁵

I kapitel 3 kommenterar vi de redovisningar och beslutsunderlag Trafikverket gör i förhållande till regeringens sex prioriterade utmaningar; *Omställning till ett av världens första fossilfria välfärdsländer*, *Investeringar för ett ökat bostadsbyggande*, *Förbättra förutsättningarna för näringslivet*, *Förstärka sysselsättningen i hela landet*, *Ta höjd för och utnyttja digitaliseringens effekter och möjligheter* och *Ett inkluderande samhälle*.

I kapitel 4 granskar vi planförslaget avseende forskning, innovation och utveckling. Kapitel 5 omfattar en granskning av Trafikverkets redovisning och beslutsunderlag avseende vidmakthållande av vägar och järnvägar. Det följs av en granskning av motsvarande för trimnings- och miljöåtgärder i befintlig infrastruktur i kapitel 6.

I kapitel 7 presenterar vi en granskning av underlag och redovisningar kopplat till de namngivna investeringarna. Vi redovisar generella övergripande synpunkter på Trafikverkets underlag, men också vår djupare granskning av samlade effektbedömningar för ett urval av objekt.

Kvalitetsgranskningen presenterad i kapitel 2 och 3 är bland annat baserad på de iakttagelser vi gjort inom områdena *Forskning, innovation och utveckling*, *Vidmakthållande av transportsystemet* och *Utveckling av transportsystemet*.¹⁶

Kapitel 8 omfattar vår kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag avseende när de namngivna investeringarna föreslås byggstarta respektive förberedas för byggstart. Avslutningsvis redovisar vi sammanfattande slutsatser och kommentarer i kapitel 9.

Varje kapitel är tänkt att kunna läsas fristående. Läsaren kan därför välja att rikta in sig på de områden den är mest intresserad av.

Efter en referenslista finns tre bilagor. I bilaga A redovisar vi vår fördjupade granskning av ett urval av samlade effektbedömningar. I bilaga B återfinns Trafikanalys direktiv för uppdraget och i bilaga C finns den bruttolista över frågeställningar vi formulerat baserat på Trafikverkets direktiv vilka vi har baserat granskningen på.

När vi i rapporten skriver "direktiven för åtgärdsplaneringen" syftar vi på regeringsbeslutet med direktiv till åtgärdsplaneringen, diarienummer N2017/02312/TIF m.fl. När vi skriver "Trafikverkets planförslag" syftar vi på Trafikverkets rapport *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018 – 2029*, Remissversion 2017-08-31. Publikation 2017:165.

¹⁵ Synpunkter på Trafikverkets hantering av de transportpolitiska målen avser vi att behandla i vår slutredovisning av uppdraget

¹⁶ Utveckling av transportsystemet omfattar det som kallas trimnings- och miljöåtgärder samt namngivna investeringar

2 Utgångspunkterna för åtgärdsplaneringen

I detta kapitel redogör Trafikanalys för de granskningar av planförslaget vi genomfört som omfattas av rubriken Utgångspunkter för åtgärdsplaneringen i direktiven för åtgärdsplaneringen. Det handlar om planering enligt fyrstegsprincipen, ett trafikslagsövergripande perspektiv, arbete med produktivitet i anläggningsbranschen och planförslagets miljökonsekvensbeskrivning. Synpunkter på Trafikverkets hantering av de transportpolitiska målen avser vi att behandla i vår slutredovisning av uppdraget.

2.1 Fyrstegsprincipen och ett trafikslagsövergripande perspektiv

Regeringen uppger i direktiven för åtgärdsplaneringen att fyrstegsprincipen och ett trafikslagsövergripande synsätt ska vara två av flera utgångspunkter för planarbetet. Här framgår också att förslaget till nationell plan och förslagen till länsplanerna ska innehålla redovisningar av hur fyrstegsprincipen och ett trafikslagsövergripande perspektiv har tillämpats. Det ska också tydligt framgå hur alla steg inklusive steg 1- och steg 2-åtgärder bedömts. Om fyrstegsprincipen eller ett trafikslagsövergripande perspektiv inte tillämpats ska det redovisas och motiveras.¹⁷

Fyrstegsprincipens tillämpning är svår att bedöma

Ur planförslaget och underlagsrapporten *Tillstånd och brister i transportsystemet*¹⁸ framgår att Trafikverket i ett förberedande skede av åtgärdsplaneringen har lagt ned ett stort arbete på att identifiera behov och brister i transportsystemet. Analysen har Trafikverket gjort utifrån flera perspektiv; de transportpolitiska målen, nationellt och internationellt samt regionala perspektiv i stråk. Av arbetsmallar och arbetsdokument Trafikanalys har fått ta del av framgår att bedömningarna är genomförda med hänsyn till dagens situation och perspektivet planperiodens slut år 2029. Bedömningen för 2029 grundar sig på gällande trafikprognoser och gällande Nationell plan för perioden 2014-2025.¹⁹

Det går att diskutera om Trafikverket riskerar att missa någon viktig aspekt med detta förfarande men arbetssättet förefaller utgöra en god förutsättning för planering enligt fyrstegsprincipen. Dessutom gör redovisningen Trafikverkets prioriteringsgrunder mer tydliga jämfört med föregående planförslag.

Trafikanalys kan konstatera att Trafikverket på flera ställen i planförslaget skriver att fyrstegsprincipen har varit vägledande och har tillämpats i planarbetet.

¹⁷ Dnr N2017/02312/TIF m.fl, s. 3 ff.

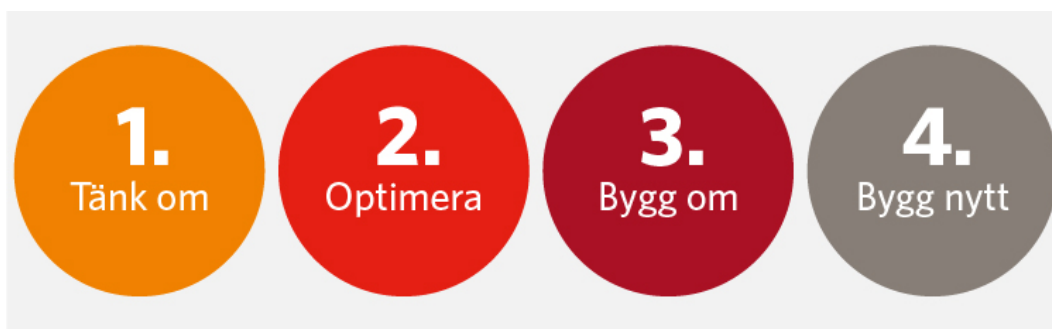
¹⁸ Trafikverket (2017). *Tillstånd och brister i transportsystemet*. Underlagsrapport till Nationell plan för Transportsystemet 2018–2029. Publikation 2017:154

¹⁹ Bifogade material i e-post från Trafikverket 2017-10-23, handling # 20 i ärende Utr 2017/59

För att möta behov och brister i transportsystemet kan vi, med hjälp av fyrstegsprincipen identifiera och genomföra olika typer av åtgärder.²⁰

Förslag till lösningar har utgått från fyrstegsprincipen och i flera fall blir åtgärden en kombination av reinvesteringar, trimningsåtgärder och en namngiven åtgärd.²¹

Genom att utgå från brister i transportsystemet i planarbetet kan vi identifiera lösningar och åtgärder utifrån bristerna. Det skapar förutsättningar att föreslå och beskriva en effektiv mix av åtgärder. Därmed kan vi utgå från fyrstegsprincipens steg och välja åtgärder som förstärker och kompletterar varandra.²²



Figur 2.1. Fyrstegsprincipen.

Källa: <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/planera-person-och-godstransporter/Planera-persontransporter/Hallbart-resande/Fyrstegsprincipen/>

Att finna belägg för att planering enligt fyrstegsprincipen har skett i praktiken är svårt. Det vore intressant att undersöka om framförallt de tillkommande namngivna investeringarna i förhållande till nu gällande plan har vuxit fram med stöd i fyrstegsprincipen. Information om fyrstegsprincipen i de samlade effektbedömningarna Trafikverket redovisar för respektive åtgärd ger emellertid litet eller inget stöd i en sådan analys. En granskning skulle istället kräva att processen för att vaska fram respektive åtgärd studerades ingående och att andra beslutsdokument än de samlade effektbedömningarna gick igenom, till exempel underliggande åtgärdsvalsstudier. Eftersom Trafikanalys har valt att inte fokusera på processkvalitet i denna granskning och vi utgår från det material Trafikverket publicerar på sin hemsida kopplat till planförslaget, har vi valt att inte göra en sådan fördjupad granskning.

På ett övergripande plan har Trafikverket tillämpat ett trafikslagsövergripande perspektiv

Trafikverkets planförslag innehåller satsningar och åtgärder som rör alla trafikslag; väg, järnväg, sjö och luftfart. Detta innebär emellertid inte med säkerhet att Trafikverket har tänkt trafikslagsövergripande i arbetet att ta fram åtgärderna. Med det skulle kräva en omfattande granskning för att belägga att om ett trafikslagsövergripande synsätt har eller inte har tillämpats i planeringsarbetet. En sådan granskning skulle behöva genomföras på liknande sätt som för att studera fyrstegsprincipens tillämpning. På ett övergripande plan bedömer vi dock, baserat på de vi kan läsa oss till, att Trafikverket har jobbat med trafikslagsövergripande perspektiv.

²⁰ Trafikverket (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s. 94

²¹ Ibid. s. 40

²² Trafikverket (2017). *Tillstånd och brister i transportsystemet*. Underlagsrapport till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029. Publikation 2017:154, s. 7

2.2 Redovisningen av informations- och kunskapshöjande insatser

I direktiven för åtgärdsplaneringen förklarar regeringen att "Vissa informations- och kunskapshöjande insatser, som inte tydligt anknyter till transportmyndigheternas grundläggande uppdrag, kan vara motiverade att genomföra förutsatt att de är kostnadseffektiva och ger värdefulla bidrag till de transportpolitiska målen. Sådana insatser bör styras genom tidsbegränsade uppdrag."²³ Mot bakgrund av detta ska Trafikverket i förslaget till nationell plan redovisa förslag till konsekvensbedömda informations- och kunskapshöjande insatser som underlag för regeringens ställningstagande.

Trafikverket redovisar i planförslaget fyra förslag till åtgärder;

1. Omställning till en fossilfri transportsektor,
2. Informations- och kunskapshöjande åtgärder för ökad trafiksäkerhet i vägtrafiken,
3. Mobilitet som tjänst och
4. Öppen kollektivtrafikdata.

Det första förslaget syftar på Energimyndighetens samordningsuppdrag (SOFT)²⁴ att tillsammans med sex andra myndigheter, däribland Trafikverket och Trafikanalys, arbeta för en omställning till en fossilfri transportsektor. Inom ramen för det uppdraget har myndigheterna tagit fram en strategisk plan²⁵ för omställningen.

Trafikverkets beskrivning av de fyra föreslagna insatserna är summarisk och myndigheten redovisar inga direkta konsekvensbedömningar. Trafikverket redovisar övergripande effekter av respektive förslag men Trafikanalys anser att det närmast är syftena med åtgärderna som presenteras. För SOFT-uppdraget är detta särskilt tydligt. Under rubriken "Effekter" redovisar Trafikverket här exempelvis "överflyttning från bil till cykel och kollektivtrafik" och "energieffektivisering av fordon och användning".

Det tredje förslaget, Mobilitet som tjänst (Mobility as a Service, MaaS) eller kombinerad mobilitet bygger på att mobilitet är något som kan köpas som tjänst och inte kräver att man äger en egen bil.²⁶ Trafikverket berättar att det pågår ett arbete att ta fram en handlingsplan inom ramen för samverkansprogrammet "Nästa generations resor och transporter" där Trafikverket ingår. Trafikverket uppges också delta i genomförandet av handlingsplanen. Av redovisningen framgår det dock inte på ett tydligt sätt vad Trafikverket föreslår ska göras specifikt inom området. Till skillnad från de andra tre insatserna presenterar Trafikverket heller inte någon kostnad för insatsen.

När det gäller kostnadsredovisningen vill Trafikanalys samtidigt påpeka att där Trafikverket redovisar kostnader framgår det inte vad dessa kostnader består i. En sådan redovisning hade gjort förslagen mer tydliga och lättare för regeringen att ta ställning till.

Med detta sagt är det positivt att Trafikverket utnyttjar möjligheten att föreslå uppdrag kring informations- och kunskapshöjande insatser då det ter sig allt mer tydligt att det krävs åtgärder inom alla steg i fyrstegsprincipen för att verka mot de transportpolitiska målen och kanske inte

²³ Dnr N2017/02312/TIF m.fl., s. 5

²⁴ Läs mer om uppdraget på exempelvis Energimyndighetens hemsida <http://www.energimyndigheten.se/klimat-miljo/fossilfria-transporter/nationell-strategi-for-att-stalla-om-till-en-fossilfri-transportsektor/>

²⁵ Energimyndigheten (2017). *Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet*. ER 2017:07

²⁶ Trafikverket (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s. 102

minst för att nå klimatmålet för transportsektorn. Trafikverkets förslag är ett första steg på vägen för att komma vidare men Trafikanalys bedömer att det kommer att krävas fler diskussioner och mer underlag för att regeringen ska kunna ta ställning till specifika uppdrag.

2.3 Redovisningen av effektivitet, nytta, produktivitet och innovation

Trafikverket ska enligt direktiven för åtgärdsplaneringen inför beslut om investeringar och upphandlingar i väg och järnväg göra en bred analys av vilken metod som ger störst effektivitet, nytta och produktivitet samt uppmuntrar till innovation i anläggningsbranschen.

Trafikverket beskriver sitt arbete i generella termer

Trafikverket beskriver i avsnitt 13.9 *Produktivtetsarbete* i planförslaget sitt produktivtetsarbete i organisationen, vad som har hänt sedan arbetet med föregående planförslag och vad som är viktigt för kommande planperiod. Trafikverket har fortsatt att utveckla sin roll som renodlad beställare och det är framförallt tre arbetssätt som har varit i fokus: affärsformer, samverkansformer och relationen mellan beställare och leverantör. Inom inköpsverksamheten har Trafikverket bland annat tagit fram strategier inom olika segment för att kunna nå skalfördelar och använda sig av den samlade erfarenheten.

Enligt Trafikverkets planförslag arbetar man på tre olika sätt för att främja innovation i upphandlade konsultuppdrag och entreprenader: utvecklingsfrämjande upphandlingar, upphandlingar av nya lösningar samt anskaffning av forsknings- och utvecklingstjänster. Det är främst utvecklingsfrämjande upphandlingar som används för att ta tillvara leverantörers idéer om utveckling i Trafikverkets anläggningsprojekt. År 2012–2015 gjordes en mätning av hur arbetet har lett till frigjorda medel i investerings- och underhållsverksamheten. Den visade enligt Trafikverket att förändringsarbetet med nya arbetssätt har frigjort fem miljarder kronor, som kunnat användas till andra projekt. För att optimera projektens genomförande ska Trafikverket framöver arbeta mer utifrån enskilda projekts förutsättningar gällande komplexitet och osäkerheter när entreprenadform och samverkansform ska väljas. Kommande planperiod kommer Trafikverket också att arbeta mer med innovation i upphandling och genomförande av projekt.²⁷

Att och hur Trafikverket omsätter teori till praktik framgår inte

Trafikanalys kan inte utifrån denna beskrivning se exakt hur Trafikverket tar till sig direktivet att analysera vilken metod som ger störst effektivitet, nytta och produktivitet i anläggningsbranschen. Trafikanalys har tidigare dock kunnat konstatera att arbetet med en ny beställarroll och utvecklade affärsformer är övergripande väl omhändertaget och i ständig utveckling. Principerna är väl förankrade på ledningsnivå i verket, men för att uppnå full förståelse för nya roller och affärsformer krävs ytterligare arbete längre ut i organisationen. Det förefaller till exempel inte helt klart för samtliga berörda hur den renodlade beställarrollen ska omsättas i praktiken eller vad som är en rimlig riskfördelning i avtalen. Även om det enligt Trafikverkets

²⁷ Trafikverket (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s. 253 ff.

ledning finns tydliga riktlinjer och regelverk som anger vad som ska gälla verkar det inte vara tillräckligt för att undanröja dessa osäkerheter.²⁸

Trafikverket har nyligen fått ett treårigt uppdrag att redogöra för och återrapportera om arbetet med att verka för en ökad produktivitet i anläggningsbranschen.²⁹

2.4 Miljökonsekvensbeskrivningen

Trafikverket ska i åtgärdsplaneringen tillämpa 6 kap. miljöbalken i syfte att kontinuerligt integrera miljöaspekter i den kommande planen så att en hållbar utveckling främjas. Miljökonsekvenser ska därvid identifieras, beskrivas och bedömas.³⁰

Trafikverket har i enlighet med direktiven upprättat en miljökonsekvensbeskrivning (MKB)³¹ av förslaget till nationell plan för transportsystemet. Dokumentet har varit föremål för Trafikanalys kvalitetsgranskning. I granskningsarbetet har Trafikanalys tagit stöd av konsulter med erfarenhet av att upprätta MKB:er för planer och program och forskare inom området med bland annat juridisk kompetens. Konsulterna har efter avstämning med Trafikanalys studerat MKB:n utifrån följande prioriterade frågor och områden.

- Transparens och tydlighet. Går det att läsa sig till hur bedömningarna har gjorts och vilket material som har använts?
- Framgår planförslagets miljöeffekter?
- Osäkerheter. Finns osäkerheter och kunskapsluckor redovisade på ett tydligt sätt?
- Hur är de transportpolitiska målen samt sektorsmålet om klimat hanterade?
- Lagkrav med fokus på rimliga alternativ.
- Vilka begränsningar har MKB-författarna haft för sitt arbete och hur är dessa hanterade och redovisade?

Granskningen har haft större fokus på följande delar av MKB:n:

- *Sammanfattning*
- Kapitel 2.4 *Metod* samt bilaga 2 – *Fördjupad metodik och bedömningsgrunder*
- Kapitel 5. *Alternativ*
- Kapitel 9. *Samlad bedömning*
- Kapitel 10. *Miljöbedömningens inverkan på planförslaget*

²⁸ Trafikanalys (2017). *Trafikverkets arbete för ökad produktivitet och innovation i anläggningsbranschen* Slutrapport. Rapport 2017:5.

²⁹ Dnr N2017/06132TIF och N2017/02483TIF *Uppdrag till Trafikverket att redovisa åtgärder för en ökad produktivitet i anläggningsbranschen*

³⁰ Dnr N2017/02312/TIF m.fl., s. 3

³¹ Trafikverket (2017). *Miljökonsekvensbeskrivning* av förslag till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029. Publikation 2017:167

- Hela rapporten avseende Måluppföljning
- Bland miljöaspekterna har arbetet fokuserat på klimatet.

Konsulterna har dokumenterat sina iakttagelser och analyser i en promemoria³². Den analys Trafikanalys presenterar nedan är baserad på deras arbete och vår egen granskning av MKB:n.

Tydlig avseende arbetssätt men otydligare avseende bedömningar

Generellt håller MKB:n en hög stilistisk nivå och det märks att författarna har ansträngt sig för att beskriva hur arbetet har gått till och hur de har tänkt i olika lägen. Två bra exempel på detta är kapitel 2 *Miljöbedömningens utgångspunkter och tillvägagångssätt*, och kapitel 10 *Miljöbedömningens inverkan på planförslaget*. Det är bra med läsanvisningar och inledande förklaringar vad de olika kapitlen kommer beskriva. Författarna är också tydliga med vilken version av planförslaget de konsekvensbedömt och vilka skillnaderna är mellan den bedömda versionen och det slutgiltiga planförslaget.

Tydligheten i MKB:n går dock lite förlorad på grund av det mycket omfattande materialet, delar av den känns heller inte riktigt slutgenomarbetad. Sammanfattningen blir än viktigare i en sådan omfattande rapport. Sammanfattningen lever dock inte full ut upp till förväntningarna. Det är i många fall svårt att förstå innehållet utan att gå in i rapportens övriga delar.

Eftersom den nationella planen är förhållandevis abstrakt hade det varit positivt om MKB:n innehöll fler illustrationer, tabeller, kartor och liknande och kanske snarare skära ner på text. Där illustrationer finns tillför de mycket i förståelse, till exempel matriserna med bedömningar eller spindeldiagram. Det skulle ha varit lättare att förstå skillnaden mellan de olika miljöbedömda alternativen om Trafikverket ställt dem bredvid varandra på kartor.

Det saknas ibland slutsatser och eller resonemang om vissa strategiskt viktiga delar i planförslaget. I sammanfattningen saknas till exempel ett resonemang om miljöeffekterna av att medel till investeringar i väg och luftfart har minskat och investeringar i järnväg och sjöfart har ökat.³³ Det borde vara möjligt att dra någon form av slutsats baserat på schabloner och investeringsgrad. I sammanfattningen förs även ett resonemang om att miljöpåverkan från investeringar i befintlig sträckning är mindre jämfört med miljöpåverkan av investeringar i ny sträckning.³⁴ Vi saknar dock en slutsats av effekterna avseende proportionerna mellan investeringar i ny sträckning och befintlig sträckning.

Författarna påpekar även svårigheter med miljöbedömning av trimnings- och miljöåtgärder. Det skulle dock ha kunnat gå att göra en jämförelse mellan avsatt budget mellan nu gällande plan och den föreslagna, givetvis med det antagandet att varje utlagd krona gör samma miljönytta.

Terminologi och språkbruk är delvis svår och många gånger används begrepp och ord som till mångt och mycket är intern för Trafikverket. För att hjälpa läsaren hade Trafikverket behövt förklara fler begrepp i texten och lägga till fler ord i *Begreppslistan*.

Transparensen brister i vissa delar av redovisningen av själva miljöeffekterna. Till exempel i kapitel 7.2.1 måste läsaren gå tillbaka till bakgrundsdokumentationen för att kunna följa med i texten och slutsatserna. Här finns det förstås en avvägning mellan textens längd och hur

³²Lundberg K. et. al. (2017). *Granskning av MKB:n avseende Trafikverkets förslag till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029*. Ecoloop projekt 1739. Handling # 27 i ärende Utr 2017/59

³³ Trafikverket (2017). *Miljökonsekvensbeskrivning*, s. 11

³⁴ Trafikverket (2017). *Miljökonsekvensbeskrivning*, s. 11

mycket som ska upprepas, och granskarna är medvetna om att denna avvägning är svår. Icke desto mindre finns det delar i redovisningen av klimateffekterna som är svåra att följa även med stöd av metoden som den redovisas i bilaga 2. Redovisningen av robust planering och samhällsekonomiska konsekvenser³⁵ använder flera begrepp som inte förklaras och som kräver djup förkunskap om Trafikverkets arbetsmetoder eller inläsningen av referenslitteratur.

Kapitel 9 *Samlad bedömning* är välskrivet och det förs ett utförligt resonemang om hur arbetet gått till. Det är inte ovanligt att olika miljöaspekter kommer i konflikt. Den konflikten, och vilken faktor som fått väga tyngst i den samlade bedömningen är däremot inte tydligt beskriven.

Trafikverket är tydliga med osäkerheter och kunskapsluckor

Författarna ger i Kapitel 2.4 *Metod* ett bra teoretiskt resonemang om osäkerheter i de bedömningar som gjorts och som beror på andra processer i samhällsutvecklingen som inte Trafikverket har rådighet över såsom marknaden, andra aktörers planer, teknisk utveckling, ekonomiska faktorer som styr transportarbetet, politiska förändringar samt att ingen vet hur användningen av transportsystemet blir egentligen. Det är positivt att författarna av MKB:n för ett resonemang om svårigheten att avgöra vad som är effekten av själva planförslaget och vad som är effekten av det befintliga transportsystemet och vad som är effekter av referensalternativet. Författarna har också ett bra resonemang om svårigheten att bedöma i olika skalor då planen är nationell men effekterna ofta är lokala.

Många begränsningar för miljöbedömningsarbetet

I kapitel 10 *Miljöbedömningens inverkan på planförslaget* lyfter författarna fram ett viktigt problem i själva processen; att MKB:n skulle levereras samtidigt som planförslaget. För dem som arbetat med miljöbedömningen innebar det att de var tvungna att göra MKB:n baserat på ett utkast till planförslag. Det medförde att vissa stora investeringar inte kunde konsekvensbedömas och att de i många fall enbart kunde göra kvalitativa bedömningar. Det innebar också att de som arbetade med miljöbedömningen i lägre utsträckning kunde bidra med miljöperspektivet i det avslutande arbetet med att ta fram planförslaget jämfört med tidigare delar av processen eftersom fokus låg på att arbeta med miljökonsekvensbeskrivningen.³⁶ Det är olyckligt eftersom miljöbedömningens syfte är att påverka planen snarare än att enbart beskriva det färdiga resultatet. För att hantera situationen med samtidiga leveranstidpunkter hade Trafikverket behövt ha ett väl genomarbetat planförslag tidigare i den egna processen.

Författarna för i kapitlet *Samlad bedömning* ett viktigt resonemang om att planens påverkan på klimatutsläpp är små jämfört med andra styrmedel i samhället. Vi tvivlar inte på att resonemanget stämmer. Det visade bland annat dåvarande trafikmyndigheter som tog fram det trafikslagsövergripande planförslaget för perioden 2010–2021.³⁷ Det är däremot olyckligt att förutsättningarna har varit sådana att en samlad effektbedömning av planförslaget skulle redovisas först efter det att planförslaget var lagt. Prognoser över planförslaget effekter på trafiken fanns därför inte tillgängliga för dem som arbetade med MKB:n för att göra bedömningar av förslagets effekter på klimatet. De resonemang Trafikverket ändå för om planförslagets klimateffekter hade dock kunnat förtydligas genom att exemplifiera med tidigare beräkningar eller att de tydligare beskrev de bakomliggande faktorerna till varför de bedömer att klimatutsläppen i transportsystemet generellt kommer att minska.

³⁵ Trafikverket (2017). *Miljökonsekvensbeskrivning*, s. 124

³⁶ Trafikverket (2017). *Miljökonsekvensbeskrivning*, s. 246

³⁷ Vägverket m.fl. (2009). *Samlad beskrivning – Effekter Nationell plan*. Publikation 2009:101, s. 51

En annan försvårande omständighet för miljöbedömningsarbetet är att förslag till länsplaner ska redovisas först 31 januari 2018. Ett lagkrav är att beskriva planens kumulativa effekter. En viktig kumulativ effekt borde vara att bedöma vilka effekter den nationella planen får tillsammans med länsplanerna. Förutsättningarna har dock varit sådana att det inte har varit möjligt för Trafikverket att inkludera en sådan bedömning i MKB:n. Trafikverket ska redovisa en samlad effektbedömning av förslaget till nationell plan och länsplanerna tillsammans. Redovisningsdatumet är dock det samma som för länsplanerna vilket innebär att Trafikverket återigen kommer behöva göra bedömningar baserat på utkast till planer.

Trafikverkets interna organisering av miljöbedömningsarbetet förefaller lyckat

Miljöbedömningen av det nationella planförslaget har genomförts till stor del genom Trafikverkets egen personal och genom konsultstöd.³⁸ MKB:n ger en bra beskrivning av arbetet med att integrera miljöbedömningen i åtgärdsplaneringen. Den iterativa process mellan planförslag och miljöbedömning de beskriver är inte unik, men Trafikverket verkar ha fört den längre än vad som är vanligt. Att de till stor del har använt sig av egen personal kan bidra till större integrering och större möjlighet till organisatoriskt lärande i processen och är enligt forskning något som gynnar det upplevda värdet av miljöbedömningsprocessen. Det är dock något otydligt vilka funktioner och vilka sakområdesexperter som har ingått i olika delar av processen. En kort redogörelse av detta hade ytterligare ökat förståelsen för hur de arbetat med integrering.

En mål-lett förhållningssätt med svårigheter

Miljöbedömningen är baserad på mål, ett så kallat mål-lett³⁹ förhållningssätt till skillnad mot den mer vanligt använda metoden att bedöma mot nuläget. Fördelen med ett mål-lett arbetssätt är att en åtgärd jämförs med det resultat samhället vill nå snarare än läget idag; det är ju inte självklart att nuläget är ett bra läge. Mål-ledd miljöbedömning är ovanlig i Sverige men används internationellt och lyfts fram i forskningen om miljöbedömning av planer och program⁴⁰. Vid miljöbedömning av enskilda projekt brukar olika riktvärden kunna användas som en typ av mål att uppnå, till exempel riktvärden för buller, men dessa är beroende av lokala förhållanden och går inte att använda i en nationell skala. Vi uppskattar angreppssättet i planen men det är tydligt att det har varit svårt att genomföra en bedömning baserad på mål eftersom det i stor uträkning saknas mål som är nedbrutna i rätt skala för transportsystemet och Trafikverket. Författarna gör också en bra problematisering av denna svårighet. För att kunna hantera bristen på relevanta mål i miljöbedömningen har författarna inom ramen för processen blivit tvungna att ta fram egna bedömningsgrunder. Dessa finns i bilaga 2 men resonemangen är svåra att följa och förstå fullt ut.

I MKB:n slår Trafikverket samman miljöaspekterna till olika fokusområden och den sammanslagningen bedömer vi är relevant. Detta leder dock till en svårighet i beskrivningen av målpuppfyllelsen eftersom den ibland beskrivs per aspekt och ibland per fokusområde. Dessutom görs bedömningen per så kallad plandel. Detta gör att det är väldigt svårt att följa med och förstå alla kopplingar och det är beskrivet på ett sätt som gör att det är väldigt svårt att följa resonemanget. Bedömning mot flera mål innebär även att det blir otydligt att uttolka hur väl planen bidrar till miljö kvalitetsmålen.

³⁸ Se t.ex. beskrivningar s. 48 i Trafikverket (2017). *Miljökonsekvensbeskrivning*

³⁹ Se t.ex. Riki Therivel (2010). *Strategic Environmental Assessment in Action*

⁴⁰ Eller Strategic Environmental Assessment (SEA)

Eftersom författarna av MKB:n har haft som utgångspunkt att göra sin miljöbedömning målstyrd är det olyckligt att just planförslagets bidrag till måluppfyllelse inte framgår tydligare, till exempel i sammanfattningen och kapitlet *Samlad bedömning*. Det finns heller ingen analys av om planförslaget har nått sitt syfte. Trafikverket gör bedömningar mot många olika mål och flera olika referenser vilket gör att läsaren måste vara väldigt fokuserad för att förstå resultaten. För att hjälpa läsaren hade Trafikverket exempelvis kunnat utveckla sina skrivelser i punktlistan på sida 231 och relatera punkterna till principbilden på samma sida. Vissa tabeller har också tvetydiga rubriker. Exempelvis är en del av den övergripande rubriken i tabellerna över den samlade bedömningen "Transportsystemets förväntade utveckling..."⁴¹ Rimligen borde rubriken vara "Miljöns förväntade utveckling..." då tabellerna avser just miljöbedömningar.

Något som också förvirrar gäller aspekten klimatpåverkan. Trafikverket använder sig bland annat av bedömningsgrunden "Robust planering" och syftar på hur åtgärderna passar in i ett samhälle där klimatmål nås. För att bedöma detta har Trafikverket studerat huruvida föreslagna vägprojekt är samhällsekonomiskt lönsamma i ett framtidsscenario där personbilstrafiken har minskat med 12 procent jämfört med nuläget. Denna analys är intressant och mycket rimlig att genomföra och Trafikverket uppger att de har tillämpat resultaten vid prioritering av åtgärder.⁴² Men den bedömningen hör hemma vid just val av alternativ och åtgärder, inte när planförslagets klimateffekter ska beskrivas i en MKB. Bedömningsgrunden i MKB:n bör vara hur planförslaget påverkar det fastställda klimatmålet för transportsektorn.

Alternativen är otydliga

Miljöbalken föreskriver att rimliga alternativ med hänsyn till planens syfte och geografiska räckvidd skall identifieras, beskrivas och bedömas (6 kap. 12 § miljöbalken). Med rimliga alternativ menas olika alternativa sätt att uppnå syftet med planen. I Trafikverkets MKB anges tydligt att rimliga alternativ med hänsyn till planens syfte ska hanteras,⁴³ planens syfte är också väl beskrivet. Trafikverkets hantering av alternativ är emellertid svårgripbar. De alternativa sätten att uppnå syftet med planen är svåra att utläsa.

Enligt 6 kap. miljöbalken ska MKB:n ha ett visst innehåll. De uppgifter som ska lämnas enligt 6 kap. 7 § miljöbalken (MKB för projekt) och bestämmelsen i 6 kap. 12 § miljöbalken (MKB för planer och program) är i princip överensstämmande, men punkterna i 6 kap. 12 § är något mer detaljerade. Betoningen på alternativ är något större i MKB för planer. Skälet till detta är att planering ska ske på ett mer strategiskt plan och det kan vara lämpligt att bedöma alternativa lösningar på ett annat sätt än vid ansökan om tillstånd för en specifik verksamhet.⁴⁴

Upprättandet av en MKB som beskriver miljökonsekvenserna av planen är den viktigaste delen av den miljöbedömning som krävs enligt såväl miljöbalken som EU:s SEA-direktiv (2001/42/EG). MKB:n utgör också det viktigaste underlaget för uppföljningen av de betydande miljökonsekvenser som en plan eller ett program kan medföra. Omfattningen av alternativ har dock varit föremål för domstolsbedömning vilket visar att hantverket inte är helt enkelt.⁴⁵

⁴¹ Se t.ex. Tabell 22, s. 233 i Trafikverket (2017). *Miljökonsekvensbeskrivning*.

⁴² E-post från Trafikverket 2017-11-24, handling # 28 i ärende Utr 2017/59

⁴³ Trafikverket (2017). *Miljökonsekvensbeskrivning*, s. 84

⁴⁴ Prop. 2003/04:116, s. 40

⁴⁵ Se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 26 februari 2013 (P4149-12)

En övergripande svårighet när det gäller alternativ för Trafikverket är att mycket är givet på förhand, inte minst när det kommer till större investeringar då majoriteten av de namngivna investeringarna finns med i nu gällande plan. Av preliminärt 230 investeringar ingick preliminärt 147 också i fastställd plan 2014-2025.⁴⁶

Andra lagkrav är bristfälligt redovisade

Förutom rimliga alternativ finns det även andra lagkrav som är bristfälligt redovisade. Det handlar, förutom en analys av de kumulativa effekterna som vi nämnt tidigare, om hur uppföljningen av miljöbedömningen ska göras och redovisningar av åtgärder som planeras för att förebygga, hindra eller motverka betydande negativ miljöpåverkan.

Beskrivningen av uppföljning i MKB:ns kapitel 11 *Uppföljning* är bristfällig. Det saknas en tydlig beskrivning för hur uppföljningen av miljöbedömningen ska göras, till exempel gällande *vem* som ska ansvara för uppföljning och *vad* som bör följas upp.

Vi saknar även en redovisning av åtgärder som planeras för att förebygga, hindra eller motverka betydande negativ miljöpåverkan. Det räcker enligt lagstiftningen inte att hänvisa till kommande planeringsskeden.

Miljöbedömningen har påverkat planförslaget men oklart hur mycket

Ett allmänt problem med miljöbedömning är att det är svårt att enbart i en MKB utläsa effekten av miljöbedömningen, det vill säga hur väl miljöbedömningen har nått sitt syfte. I denna MKB finns dock ett kapitel där integreringen, eller påverkan på planförslaget, beskrivs (Kapitel 10 *Miljöbedömningens inverkan på planförslaget*). Att Trafikverket beskriver detta i ett eget kapitel ser vi som mycket positivt och ger läsaren en större förståelse för processen och bidrar till att visa att Trafikverket har haft stora ambitioner med miljöbedömningen.

Av kapitel 10 går att utläsa att en effekt av miljöbedömningen är att planförslaget nu har uttalade syften. "Miljöbedömningen har sedan det förberedande arbetet påtalat att planförslaget måste ha tydligt syfte eller syften. Argumentet har varit att möjliggöra generering av alternativa vägar att nå syften, vilket är ett krav enligt miljöbalken."⁴⁷ Som Trafikverket påpekar är planens syfte centralt för lagkraven och det är bra att de som arbetade med miljöbedömningen lyfte behovet av att fastställa syftet även om det är svårt. Trafikverket gör en viktig iakttagelse om att arbetsmetoden för att ta fram hantera alternativ i arbetet med den nationella planen behöver förbättras.⁴⁸

I kapitel 10 framhåller författarna av MKB:n: "Förutom att direkt påverka planförslaget har miljöbedömningen även haft indirekt inverkan genom att förändra eller skapa förutsättningar för ett bättre miljöarbete i kommande skeden eller i delar av verksamheten som inte omfattas eller styrs av planförslaget."⁴⁹ Det är oklart hur denna påverkan har gått till och i vilken mån miljöbedömningens påverkan kan urskiljas från Trafikverkets övriga rutiner för miljöarbete. Författarna är mer försiktiga med slutsatser om i vilken utsträckning MKB:n har påverkat själva planförslaget, vilket sannolikt måste vara mer än vad det påverkat Trafikverkets arbete utanför planarbetet. Att inte kunna beskriva miljöbedömningens påverkan på föreslagen plan är en generell svaghet med miljöbedömningar och inget riktigt svar finns för hur man ska kunna redogöra för detta. Konsulter arbetar ibland med loggböcker för att kunna komma ihåg alla

⁴⁶ Trafikverket (2017). *Miljökonsekvensbeskrivning*, s. 10

⁴⁷ Trafikverket (2017). *Miljökonsekvensbeskrivning*, s. 246

⁴⁸ Trafikverket (2017). *Miljökonsekvensbeskrivning*, s. 246

⁴⁹ Trafikverket (2017). *Miljökonsekvensbeskrivning*, s. 245

viktiga beslut som tog under processen med miljöbedömningen. Någon sådan åtgärd står inte omnämnd i rapporten.

Slutsats

Baserat på det vi läst i MKB:n bedömer vi att Trafikverket har haft höga ambitioner vad gäller miljöbedömningen. Trafikverket har bemannat projektet med många interna resurser och dessa har deltagit i olika delar av arbetet att ta fram planförslaget. Detta integrerade arbetssätt bör ha lett till att Trafikverket har tagit en större miljöhänsyn än om miljöeffekterna bedömts först när planförslaget var framtaget. Trafikverket har arbetat med ett mål-lett förhållningssätt vilket inte är vanligt förekommande i Sverige. Fördelen med det är att en åtgärd jämförs med det resultat samhället vill nå snarare än med läget idag.

MKB:n är i många delar välskriven men viktiga delar är för svårt framställda för att en utomstående ska kunna ta dem till sig. För att tydligt möta lagkraven skulle Trafikverket behöva utveckla MKB:n i avseendet att beskriva och bedöma miljöpåverkan för planförslaget respektive för alternativa sätt att nå syftet med planen.

3 Redovisning i förhållande till prioriterade utmaningar

I propositionen *Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling*⁵⁰ presenterar regeringen sex stycken prioriterade utmaningar för samhället; *Omställning till ett av världens första fossilfria välfärdsländer, Investeringar för ett ökat bostadsbyggande, Förbättra förutsättningarna för näringslivet, Förstärka sysselsättningen i hela landet, Ta höjd för och utnyttja digitaliseringens effekter och möjligheter* och *Ett inkluderande samhälle*. Trafikverket ska enligt direktiven för åtgärdsplaneringen redovisa hur planförslaget beaktar de prioriterade utmaningarna. Detta kapitel redogör för Trafikanalys kvalitetsgranskning av de redovisningar Trafikverket gör i planförslaget och i underliggande promemorior och rapporter som rör dessa utmaningar.

3.1 Omställning till ett av världens första fossilfria välfärdsländer

Trafikverket redogör i planförslaget för inom vilka områden insatser behöver genomföras för att nå klimatmålet om att växthusgasutsläppen från inrikes transporter⁵¹ ska ha minskat med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010. Det handlar om tre områden; ett transporteffektivt samhälle, en övergång till fossilfria drivmedel och energieffektivare fordon. Trafikverkets planförslag berör framförallt det första av dem.

I planförslagets sammanfattande kapitel *Planen i korthet* nämner Trafikverket Agenda 2030 och skriver sedan att:

*Trafikverket har i planförslaget utgått från att en god tillgänglighet är nödvändig för ett hållbart samhälle. Men tillgängligheten måste också utvecklas inom ramen för ett hållbart samhälle.*⁵²

Vad Trafikverket menar med detta är inte helt enkelt att förstå även efter fortsatt läsning av planförslaget och dess underlag. Men det tycks vara kopplat till det Trafikverket i miljökonsekvensbeskrivningen kallar "robust planering". Trafikverket skriver där att "robust planering handlar om hur åtgärder i planen passar in i en möjlig framtid där personbilstrafiken minskat och lastbilstrafiken inte ökar samtidigt som ökade behov tas i gång, cykel och kollektivtrafik respektive förbättrad logistik och bättre utnyttjande av järnväg och sjöfart. En sådan utveckling påverkar den samhällsekonomiska lönsamheten på planens åtgärder."⁵³

⁵⁰ Prop. 2016/17:21 *Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling*

⁵¹ Utom inrikes luftfart som ingår i EU:s utsläppshandelssystem, EU ETS

⁵² Trafikverket (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s. 10

⁵³ Trafikverket (2017). *Miljökonsekvensbeskrivning*, s. 262

I promemorian *Åtgärder för minskade utsläpp av växthusgaser*⁵⁴ betonar Trafikverket vikten av att genomföra känslighetsanalyser avseende åtgärders samhällsekonomiska lönsamhet för scenarier då vägtrafiken minskar i förhållande till nuläget. Enligt ASEK⁵⁵ ska en analys där trafikutvecklingen minskat med 12 procent genomföras för alla väginvesteringar som kostar över 200 miljoner kronor. I promemorian skriver Trafikverket att motsvarande analys bör genomföras för andra typer av åtgärder, till exempel investeringsåtgärder med en kostnad under 200 miljoner och vidmakthållande. Detta är också något Trafikanalys påpekade vid granskningen av föregående planförslag.⁵⁶

I miljökonsekvensbeskrivningen⁵⁷ uppger Trafikverket att för insatser inom vidmakthållande har de endast utfört kvalitativa analyser av trafikutvecklingen. Däremot har Trafikverket genomfört analysen med lägre trafik tillväxt också för namngivna investeringar som kostar under 200 miljoner kronor.⁵⁸

Trafikverket skriver i planförslaget under rubriken *Omställning till ett av världens första fossilfria välfärdsländer* att planförslaget bidrar till omställningen på tre sätt:

- Genom att i huvudsak genomföra infrastruktursatsningar som passar in i ett transportsystem som ställt om och nått klimatmålen
- Genom att utföra åtgärder som bidrar till klimatomställning på sikt
- Genom att bygga och underhålla infrastrukturen med så liten klimatpåverkan som möjligt.⁵⁹

Den första punkten kan vi koppla till de åtgärder Trafikverket föreslår och de känslighetsanalyser avseende samhällsekonomisk lönsamhet verket har genomfört. Trafikverket förklarar i planförslaget att "Trafikverket har i planförslaget inga förslag på nya större investeringar i väginfrastrukturen för ökad kapacitet, utöver de som beslutats i tidigare planer.⁶⁰ Här avser Trafikverket investeringar med en kostnad över en miljard kronor. Vidare skriver Trafikverket att av de nya namngivna investeringar som ingår i planförslaget är det tre objekt som är samhällsekonomiskt olönsamma vid oförändrad eller minskad trafikmängd.⁶¹ Dessa tre kan ställas i relation till att Trafikverket föreslår 22 stycken nya namngivna väginvesteringar.⁶² För absoluta merparten av dessa, närmare bestämt 20 objekt, har Trafikverket genomfört samhällsekonomiska kalkyler där också känslighetsanalysen med minskad trafik tillväxt ingår (- 12 %). Det framgår av den så kallade "Strategiska fil"⁶³ Trafikverket har tagit fram i vilken samtliga uppgifter från de samlade effektbedömningarna som tagits fram inom ramen för åtgärdsplaneringen återfinns. En rad i Excel-filen motsvarar uppgifterna för en åtgärd. Av filen framgår att Trafikverket har genomfört samhällsekonomiska

⁵⁴ Trafikverket (2017). *Åtgärder för minskade utsläpp av växthusgaser*. PM till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029. Publikation 2017:157

⁵⁵ Trafikverket (2016). *Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 6.0*. Version 2016-04-01

⁵⁶ Trafikanalys (2013). *Kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2014 – 2025*

⁵⁷ Trafikverket (2017). *Miljökonsekvensbeskrivning*

⁵⁸ E-post från Trafikverket 2017-09-27, handling # 22 i ärende Utr 2017/59 och e-post från Trafikverket 2017-10-03, handling # 23 i ärende Utr 2017/59 med det bifogade underlaget "170901 Strategisk fil Planförslag 171003" ur vilken samtliga uppgifter från de Samlade effekterna för respektive åtgärd framgår

⁵⁹ Trafikverket (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s. 229

⁶⁰ Trafikverket (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s. 227

⁶¹ Trafikverket (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s. 227 ff.

⁶² Enligt en Excel-version av bilaga 1 vi fått av Trafikverket via e-post 2017-10-03, handling # 24 i ärende Utr 2017/59

⁶³ Filen "170901 Strategisk fil Planförslag 171003" erhöles från Trafikverket via e-post 2017-10-03, handling # 23 i ärende Utr 2017/59

kalkyler för fler åtgärder än de som ingår i planförslaget. Tio av dessa är väginvesteringar varav sex stycken har en negativ nettonuvärdeskvot⁶⁴ i analysen med lägre trafikillväxt, det vill säga är samhällsekonomiskt olönsamma om man bara ser till de kvantifierade effekterna. Sammantaget visar detta att Trafikverket har vissa belägg för att i huvudsak infrastruktursatsningar som passar in i ett transportsystem som ställt om och nått klimatmålen föreslås.

Trafikverket förefaller också svara upp mot den andra punkten, att åtgärder som bidrar till klimatomställning på sikt prioriteras. I miljökonsekvensbeskrivningen⁶⁵ beskriver Trafikverket vad transporter i ett hållbart samhälle kan anses kännetecknas av och beskriver vad planförslaget innehåller som bidrar till detta. Det handlar bland annat om satsningarna inom stadsmiljöavtal, storstadsöverenskommelser och trimningsåtgärder som kan leda till att en ökad andel av persontransporterna sker med kollektivtrafik, cykel och gång. Satsningar inom reinvesteringar och underhåll av järnväg kan också bidra till det. Men givetvis omfattar planförslaget även åtgärder som motverkar denna omställning, vilket Trafikverket också påpekar. Vidare skriver Trafikverket att "Hur omfattning och inriktning på åtgärder som syftar till att påverka användningen av transportsystemet (till exempel samhällsplanering, samverkan, kunskapsstöd) faktisk påverkar systemet är oklart."⁶⁶

Trafikverkets tredje punkt, att bidra genom att bygga och underhålla infrastrukturen med så liten klimatpåverkan som möjligt, är inte möjligt för oss att belägga utan att undersöka i vilken utsträckning Trafikverket tillämpar framtagna riktlinjer i praktiken. En sådan granskning kan vara relevant att genomföra i framtiden men har inte genomförts inom ramen för denna granskning.

Trafikverket har ännu inte presenterat alla analyser avseende planförslaget och dess kopplingar till klimatfrågan. Trafikverket uppger⁶⁷ att de i den samlade effektbedömningen av det nationella planförslaget och länsplanerna tillsammans⁶⁸ kommer att presentera resultatet av en systemanalys som beskriver vilka effekter planerna kan ha på trafikutvecklingen (givet antaganden om utvecklingen på andra områden såsom ekonomi och befolkningsstorlek). En sådan prognos ger underlag för att bedöma planernas effekter avseende växthusgaser.

Trafikanalys slutliga synpunkter på Trafikverkets redovisning avseende utmaningen *Omställning till ett av världens första fossilfria välfärdsländer* kommer att presenteras i slutredovisningen av uppdraget.

3.2 Investeringar för ett ökat bostadsbyggande

Regeringen vill enligt direktiven för åtgärdsplanering att Trafikverket ska redovisa planförslagets effekter på bostadsbyggandet på en relativt detaljerad nivå. Trafikverket ska beskriva "vilka effekter olika infrastrukturåtgärder i den nationella planen väntas ge på

⁶⁴ Avser NNK_{idu}

⁶⁵ Trafikverket (2017). *Miljökonsekvensbeskrivning*, s. 242 ff.

⁶⁶ Trafikverket (2017). *Miljökonsekvensbeskrivning*, s. 243

⁶⁷ Trafikverket (2017). *Samlad effektbedömning av förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s. 7

⁶⁸ Denna samlade effektbedömning ska enligt direktiven för åtgärdsplaneringen redovisas senast 31 januari 2018

förutsättningarna för bostadsbyggande, hur många ytterligare bostäder som åtgärderna bedöms skapa förutsättningar för, i vilket planeringsskede de befinner sig, när de beräknas vara färdigställda och vilken typ av bostadsbebyggelse det rör sig om. [...] Om effekterna på bostadsbyggandet är betydande och behovet av bostäder i den aktuella kommunen är stort ska redovisning även göras för enskilda objekt. I redovisningen ska det även ingå en bedömning av vilka effekter på resandet som den nya bebyggelsen kan ha.”⁶⁹

Trafikverket redogör i planförslaget för tre huvudsakliga typåtgärder i infrastrukturen som kan leda till effekter på bostadsbyggandet.

Den första typen av åtgärder är sådana som ökar tillgängligheten och förstorar arbetsmarknadsregioner, vilket leder till att attraktiva bostäder kan byggas på nya platser.

Den andra typen av åtgärder är sådana som minskar infrastrukturens påverkan på platser där efterfrågan redan är hög, vilket leder till förtätning.

Den tredje är åtgärder som ger mer effektiva transporter i storstäderna och därmed möjliggör en långsiktig ökning av bostadsbeståndet.”⁷⁰

Trafikverket listar också namngivna investeringar och utpekade brister i planförslaget som myndigheten bedömer har ett särskilt starkt samband med ett ökat bostadsbyggande inklusive en uppskattning om hur många bostäder det kan röra sig om.⁷¹ I underlagsrapporten *Namngivna investeringar*⁷² uppger dessutom Trafikverket för respektive namngiven investering deras eventuella kopplingar till bostadsbyggande och antalet bostäder kvantifieras för flertalet av dessa. Beroende på i vilket skede i planeringen respektive investering befinner sig redovisar Trafikverket uppgifter om vilken typ av bostadsbebyggelse det rör sig om och när de beräknas vara färdigställda. Några bedömningar om vilka effekter på resandet bostäderna kan ge upphov till har Trafikanalys inte hittat.

I promemorian *Investeringar för ett ökat bostadsbyggande*⁷³ redogör Trafikverket kortfattat för hur de har arbetat för att kvantitativt beskriva planförslagets effekter på bostadsbyggandet. Här framgår att Trafikverket har utgått från de åtgärder Trafikverkets regioner har bedömt är kopplade till bostadsbyggande. Trafikverket har hämtat exploateringsuppgifter från olika former av avsiktsförklaringar och kommunala planer. I de fall detta har saknats har Trafikverket kontaktat kommuner och regionala aktörer. Trafikverket har även utgått från underlag inom ramen för Sverigeförhandlingen. Trafikverket är i promemorian tydliga med att de inhämtade uppgifterna är osäkra och att de inte gjort någon trovärdighetsbedömning av de uppgifter som myndigheten hämtat in från externa aktörer. I och med att uppgifterna inte är kvalitetsgranskade lyfter Trafikverket också fram risken att effekter på bostadsbyggandet kan överskattas för att ytterligare motivera en infrastrukturåtgärd. Att Trafikverket poängterar

⁶⁹ Dnr. N2017/02312/TIF m.fl. s.7-8

⁷⁰ Trafikverket (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s. 230

⁷¹ Ibid. s. 159

⁷² Trafikverket (2017). *Namngivna investeringar*. Underlagsrapport till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029. Publikation 2017:158

⁷³ Trafikverket (2017). *Investeringar för ökat bostadsbyggande* PM till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029. Publikation 2017:155

osäkerheterna och riskerna med att inte kvalitetsgranska uppgifterna anser Trafikanalys är bra, frågan är om det inte vore lämpligt att Trafikverket också hade lyft fram det i planförslaget

Trafikanalys kan också konstatera att för alla objekt som Trafikverket i underlagsrapporten *Namngivna investeringar* uppger har en koppling till bostadsbyggande uppger Trafikverket att denna koppling är en av grunderna till att Trafikverket har prioriterat åtgärden. Regeringen uppger i direktiven för åtgärdsplaneringen att "För att ett bostadsbyggnadsprojekt ska kunna påverka prioriteringen [...] ska det präglas av hög genomförbarhet och en tidsmässig koppling till infrastrukturobjektet". Av Trafikverkets redovisning framgår inte vilken bedömning av projektens genomförbarhet som genomförts.

Promemorian *Investeringar för ett ökat bostadsbyggande* tar också upp teoretiska samband mellan infrastrukturplanering och bostadsbyggande. Denna del är väl dokumenterad med tydliga referenser till exempelvis genomförda studier på området. Det är också bra att författarna tydligt lyfter fram svårigheterna med att bedöma tillgänglighetsökande åtgärders effekter på bostadsbyggande, såsom att det är komplicerat att bedöma om bostadsbyggandet blir en nettoökning eller snarare omlokaliserar bostäder som ändå skulle ha byggts. Trafikverket har utarbetat promemorian med stöd från Boverket och Trafikverket lyfter fram att Boverkets bedömningar av bostadsbyggnadsbehov kan vara relevanta att studera närmare i en vidareutveckling av arbetet att bedöma infrastrukturåtgärders effekter på bostadsbyggandet.

Att beskriva planförslagets kopplingar till bostadsbyggande är svårt. Trafikanalys anser sammanfattningsvis att de underlag Trafikverket presenterar visar att det finns utvecklingsmöjligheter. Ett viktigt första steg är att arbeta med kvalitetssäkring av beslutsunderlag avseende antalet bostäder olika instanser presenterar. Eftersom infrastrukturåtgärdernas koppling till bostadsbebyggelse förefaller ha varit en stark prioriteringsgrund är detta särskilt viktigt. Annars är risken att en kvantifiering av bostäder gör att åtgärder "köper sig före i kön" på lösa grunder.

3.3 Förbättra förutsättningarna för näringslivet

I promemorian *Förbättra förutsättningarna för näringslivet*⁷⁴ gör Trafikverket en samlad redovisning av förutsättningarna för effektiva godstransporter. Det är en välskrivna text med tydliga referenser. Beskrivningen omfattar infrastruktur för alla trafikslag och berör på ett övergripande plan nuvarande brister och hur den föreslagna planen förhåller sig till dessa liksom de utmaningar som prognosticerad trafik tillväxt kan innebära. Trafikverket hanterar även betydelsen av föreslagna insatser avseende vidmakthållande, trimning och investering. Denna promemoria har sedan utgjort underlag för de texter om ämnet Trafikverket redovisar i planförslaget.

Trafikverket redovisar i promemorian även samhällsekonomiskt utfall för föreslagna namngivna investeringar liksom för typåtgärder inom området trimning som har särskild

⁷⁴ Trafikverket (2017). *Förbättra förutsättningarna för näringslivet*. PM till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029. Publikation 2017:160

koppling till godstransporter. Trafikverket problematiserar kring kapacitetsrestriktioner på järnvägen och kostnadsskillnader och hänvisar till Trafikanalys utredning⁷⁵ kring överflyttningspotential. Däremot finns det ingen specifik redovisning av vilka åtgärder som är samhällsekonomiskt effektiva för att åstadkomma en överflyttning från väg till järnväg och sjöfart, vilket är en redovisning regeringen efterfrågar i direktiven för åtgärdsplaneringen. I promemorian finns dock en diskussion om hur åtgärderna i planen bidrar till överflyttning. Beskrivningen omfattar inte bara åtgärder som medverkar till överflyttning från väg till järnväg och sjöfart utan Trafikverket tar också upp risken att åtgärder får motsatt effekt. Trafikanalys anser att Trafikverkets redovisning är rimlig i förhållande till uppgiften och det är bra att Trafikverket lyfter fram betydelsen av styrmedel och omfattande investeringar för att åstadkomma en överflyttning. Möjligen finns det en potential att hitta sjöfartsåtgärder som i större utsträckning bidrar till en överflyttning från väg till sjöfart då Trafikverket konstaterar att

När det gäller sjöfartstransporter syftar fyra av de sex kandiderande objekten till att kunna trafikera med större fartyg än vad som idag är möjligt. Förbättrade förutsättningar för effektiva sjöfartstransporter torde stärka möjligheterna till överflyttning till sjöfart. Generellt har objekten dock endast svag koppling till ambitionen att uppnå överflyttning från väg till sjöfart, i synnerhet när det gäller inrikes transporter.⁷⁶

Trafikanalys genomgång av planförslaget visar att fyra av dessa åtgärder ingår i Trafikverkets slutliga planförslag varav ett är pågående.

Trafikanalys anser dock att sådana åtgärder måste vara kostnadseffektiva i förhållande till andra åtgärder och generellt måste analyser av lämpliga åtgärder utgå från den potential för överflyttning som finns.

Promemorian innehåller också en diskussion om utpekande av hamnar av central betydelse för godstransporter och en beskrivning av frågans historia. Trafikverket kommenterar vidare att sådana utpekanden gör det lättare att härleda syftet med en investering. Trafikverket framhåller att det bör vara möjligt att genomföra strategiska utpekanden under den kommande inriktningsplaneringen för att de ska kunna ligga till grund för prioriteringar av hamnrelaterade investeringar inför nästa nationella transportplan (2022–2033). Trafikanalys anser att föreliggande redovisning väl uppfyller regeringens direktiv vad gäller belysning av centrala hamnar för godstransporter.

Avslutningsvis vill Trafikanalys påpeka att Trafikverket i sin redovisning ofta likställer näringslivets transporter med godstransporter. Det är dock viktigt att poängtera att även persontransporter kan vara viktiga ur ett näringslivsperspektiv.

⁷⁵ Trafikanalys (2016). *Godstransporter i Sverige – en nulägesanalys*. Rapport 2016:7

⁷⁶ Trafikanalys (2016). *Godstransporter i Sverige – en nulägesanalys*, s. 16

3.4 Förstärka sysselsättningen i hela landet

Trafikverket ska enligt direktiven för åtgärdsplaneringen redovisa hur planförslaget påverkar sysselsättningen i hela landet, dels inom direkt berörda bygg- och transportbranscher, dels på sikt i samhället i stort samt hur behovet av gränsöverskridande transporter har beaktats. Trafikverket har publicerat en promemoria där de teoretiska utgångspunkterna för kopplingen mellan åtgärder i den nationella planen och sysselsättningen i landet framgår.⁷⁷ Genomgången är bra om än teknisk. Det finns tydliga referenser och hänvisningar för den läsare som vill veta mer i den komplexa frågan. I promemorian diskuterar författaren bland annat svårigheterna att beräkna dessa sysselsättningseffekter men presenterar också några inledande tankar om möjliga sätt att försöka fånga delar av effekterna.

I planförslaget gör Trafikverket utifrån kunskapsläget ett bra resonemang om hur förslaget till plan kan påverka sysselsättningen i landet. I samband med det presenterar Trafikverket följande uppgift: "En uppskattning utifrån planeringsramen ger cirka 235 000 direkta årsarbeten för perioden 2018–2029."⁷⁸ Trafikverket poängterar tydligt, vilket är bra, att uppgiften är osäker. Det hade dock varit önskvärt om Trafikverket förklarade vilken typ av årsarbeten uppgiften motsvarar och möjligen vilka underliggande uppgifter myndigheten använt för att komma fram till siffran.

Trafikanalys har i granskningsarbetet sökt efter information kring hur Trafikverket har beaktat behovet av gränsöverskridande transporter kopplat till sysselsättning. Ur planförslaget framgår bland annat av avsnittet "Planering för gränsöverskridande relationer" att gränsöverskridande transporter förefaller ha varit en av flera prioriteringsgrunder Trafikverket har arbetat med vid upprättandet av planförslaget. I sammanfattningen av planförslaget skriver Trafikverket att "Behovet av gränsöverskridande resor kopplat till sysselsättning har beaktats i flera delar av planförslaget. Bland annat har ett antal åtgärdsvalsstudier genomförts för att studera transportrelationer till våra grannländer, exempelvis Oslo–Göteborg (2016), Stockholm–Oslo (2017 pågår), Mittstråket (Sundsvall–Östersund–Trondheim 2014) samt resande och transporter över Öresund (2017). Studierna visar att positiva effekter på sysselsättningen kan uppnås."⁷⁹

3.5 Ta höjd för och utnyttja digitaliseringens effekter och möjligheter

Trafikverket redovisar som ett underlag till planförslaget promemorian *Digitaliseringens möjligheter*⁸⁰. Promemorian beskriver vad som ska uppnås med stöd av digitalisering under planperioden och utvecklingsmål och åtgärder. Delar av detta underlag lyfter Trafikverket också fram i olika delar av planförslaget. Av de nio områden som Trafikverket presenterar i promemorian har fyra ett tydligt fokus på Trafikverkets arbete och det förefaller tydligt att

⁷⁷ Trafikverket (2017). *Teoretiska utgångspunkter för koppling mellan åtgärder i nationell plan och sysselsättning*. PM till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029. Publikation 2017:164

⁷⁸ Trafikverket (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s. 233

⁷⁹ Trafikverket (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s. 29

⁸⁰ Trafikverket (2017). *Digitaliseringens möjligheter*. PM till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029. Publikation 2017:156

beskrivningarna i sin helhet ryms inom planens omfattning. Det är bra att det är dessa områden som ges utrymme i planen. Det framstår vidare som väsentligt att, i enlighet med Trafikverkets förslag, utreda vilka initiativ staten, genom exempelvis Trafikverket ska ansvara för, för att skapa en tydlig positionering av Trafikverkets roll och uppgift.⁸¹ Sannolikt är detta en fråga som också behöver hållas levande under hela planperioden.

Några enskilda frågeställningar:

- 1) Ett viktigt område, som vad Trafikanalys kan se saknas i Trafikverkets redovisningar i planförslaget och underlagsmaterial, är en analys av anpassningar som kan och bör göras i den fysiska infrastruktur som planeras och byggs under planperioden för att bygga in flexibilitet och/eller robusthet för de krav som kan komma att ställas i det framtida digitaliserade transportsystemet. Frågor som en sådan analys sannolikt skulle omfatta är:
 - Hur bör väggeometrin se ut för skilda vägtyper, cirkulationsplatser m.m. i en framtid med självkörande fordon? Studier indikerar att resenärer i sådana system blir mer känsliga för kurvor – i synnerhet om bakåtsittning ska fungera.⁸² Lämplig hastighet kan då också vara en annan.
 - Bör av- och påfarter anpassas på den infrastruktur som nu byggs för att bättre svara upp mot en trafikmiljö med automatiska fordon och filer reserverande för självkörande fordon? Utformning av av- och påfarter pekas ofta ut som flaskhalsar i sådana system.⁸³
 - Bör vägbredd anpassas för att bättre kunna optimera utnyttjande av vägytan i en situation med endast självkörande fordon som tillåter minskad filbredd?
- 2) Det hade varit intressant att ta del av den analys som ligger bakom satsningen att göra reinvesteringar i Trafikverkets fibernät.⁸⁴ Det har tidigare diskuterats att lägga över den verksamhet som avser tillhandahållande av kapacitet i Trafikverkets fiberoptiska kabel i ett affärsverk⁸⁵ eller att sälja verksamheten⁸⁶. I avsaknad av den bakomliggande analysen kan vi undra över hur alternativet att begränsa det offentliga åtagandet inom detta område har värderats.
- 3) Trafikanalys har till uppgift att följa Trafikverkets arbete med samhällsekonomiska modeller. Från det arbetet känner vi inte igen de ambitioner beträffande nya trafikmodeller och effektsamband som tillämpas med hjälp av maskinellt lärande som Trafikverket beskriver i promemorian⁸⁷. Hur förhåller sig detta till den process som utmynnat i Trafikverkets utvecklingsplan⁸⁸ för samhällsekonomi och effektsamband? Trafikverket förklarar att det är flera delar inom området digitalisering som handlar om initiativ snarare än förslag på åtgärder. De är därmed inte värderade om de ska

⁸¹ Trafikverket (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s. 233

⁸² Se exempelvis Trafikanalys (2017). *Självkörande fordon och effekter på de transportpolitiska målen*. Rapport 2017:20

⁸³ Trafikanalys (2015). *Självkörande bilar - utveckling och möjliga effekter*. Rapport 2015:6

⁸⁴ Trafikverket (2017) *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s. 169

⁸⁵ SOU 2010:82

⁸⁶ Se exempelvis ICT Trafikverket (2017). *Årsrapport 2011*, s. 4

⁸⁷ Trafikverket (2017). *Digitaliseringens möjligheter*, s. 27

⁸⁸ Trafikverket (2017). *Trafikslagsövergripande plan för utveckling av metoder, modeller och verktyg – för analys av samhällsekonomi, järnvägskapacitet, effektsamband och statistik samt för trafik- och transportprognoser*, Publikation 2017:087

genomföras eller inte utan de är en del av en kommande process och således är de heller inte föremål för en konkret utvecklingsplan.⁸⁹

3.6 Ett inkluderande samhälle

Trafikverket redogör i underlagspromemorian *Ett inkluderande samhälle*⁹⁰ för att "social hållbarhet" är ett begrepp utan tydlig definition men att det återkommande inom forskning och planering rör teman som rättvisa, jämlikhet, jämställdhet, tillit, medborgarperspektiv, folkhälsa, livskvalitet, segregation, medborgardeltagande och demokrati, social inkludering, social sammanhållning och välfärd. Trafikverket presenterar i samma underlag på ett bra och övergripande sätt en bild av vad social hållbarhet kan innebära när det gäller transportinfrastruktur. Trafikverket lyfter fram att "den svenska policyutveckling och kunskapsutvecklingen om sociala grupper inom transportområdet förefaller i stor utsträckning vara präglad av de grupper som hittills uppmärksammats i de svenska transportpolitiska målpropositionerna, det vill säga kön (kvinnor och män), ålder (barn och äldre) och funktionalitet (funktionsnedsatta)".⁹¹ Detta menar Trafikverket har medfört att frågor om klass och socioekonomisk status i relation till transportsystemets funktionalitet och utformning är mindre utvecklade. I planförslagets huvudrapport redovisar också Trafikverket exempel på åtgärder i planförslaget och dess effekter på framförallt ovanstående grupper.

Vidare förklarar Trafikverket att integreringen av sociala hållbarhetsperspektiv i den nationella planeringsverksamheten behöver utvecklas och myndigheten nämner att vissa satsningar pågår för att öka kunskapen om social hållbarhet och metodutveckling. Trafikanalys anser att det är positivt att Trafikverket är öppna med att det råder kunskapsbrist och att tyngdpunkten för transportpolitiken på det sociala området först på längre sikt "kommer att förskjutas från kunskapsuppbyggnad till policy- och praktikutveckling."⁹²

Trafikverket ska enligt direktiven för åtgärdsplaneringen redovisa vilken betydelse transportsystemet har för integrationen av nyanlända i samhället. I promemorian *Ett inkluderande samhälle* är Trafikverket tydliga med att det saknas underlag om hur tillgängligheten specifikt ser ut inom denna grupp men uppger att "troligen är snabba åtgärder för att säkerställa rimlig tillgänglighet så som exempelvis tillgång till bil, svenskt körkort och kollektivtrafik prioriterat framför investeringsåtgärder."⁹³

I promemorian redogör Trafikverket också, i enlighet med direktiven för åtgärdsplaneringen, för hur de arbetar med krav, riktlinjer och standardisering för ökad tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Denna redovisning anser Trafikanalys är god och ger en övergripande bild av verksamheten. Den läsare som vill gå djupare i frågan skulle dock önska tydligare referenser till de dokument och projekt Trafikverket beskriver.

⁸⁹ E-post från Trafikverket 2017-11-24, handling # 28 i ärende Utr 2017/59

⁹⁰ Trafikverket (2017). *Ett inkluderande samhälle*. PM till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029. Publikation 2017:159

⁹¹ Trafikverket (2017). *Ett inkluderande samhälle*, s. 7

⁹² Ibid. s. 8

⁹³ Ibid. s. 8

4 Forskning, innovation och utveckling

Trafikverket ska enligt direktiven för åtgärdsplaneringen beskriva vilken forskning och innovation som bör prioriteras för att den nationella planen ska bidra till de transportpolitiska målen. Trafikverket ska också redovisa hur planen bidrar till de prioriteringar inom forskning, innovation och utveckling som identifieras i infrastrukturpropositionen.⁹⁴ Trafikverket ska även beskriva hur planförslagets insatser främjar utvecklingen och implementeringen av innovationer, inklusive test och demonstrationsmiljöer. Detta kapitel redogör för Trafikanalys granskning kopplat till Trafikverkets förslag.

4.1 Granskade underlag

Kvalitetsgranskningen avseende Trafikverkets redovisning och beslutsunderlag kopplat till forskning, innovation och utveckling utgår från Trafikverket planförslag⁹⁵ samt Trafikverkets promemoria *Forskning och innovation*⁹⁶ här kallad promemorian. I granskningen har Trafikanalys haft stöd av Ove Pettersson (Ugglasand AB) med kompetens och erfarenhet av forskning, innovation och utveckling inom transportområdet. Nedanstående analys är baserad på Petterssons granskning⁹⁷ men Trafikanalys har arbetat vidare med materialet.

4.2 Kort om Trafikverkets förslag kring forskning, innovation och utveckling

Trafikverkets förslag till satsningar inom forskning, innovation och utveckling (FOI) omfattar 8 miljarder kronor. Trafikverkets övergripande prioritering av FOI under perioden 2018–2029 utgörs av följande områden:

1. Omställningen till ett fossilfritt transportsystem
2. Robust och säker infrastruktur i det digitaliserade samhället
3. Ett effektivt och sammanhållet transportsystem för näringsliv och medborgare
4. Ett jämställt och inkluderande transportsystem för landsbygd och stad

⁹⁴ Prop. 2016/17:21 *Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling*, avsnitt 6.5.2

⁹⁵ Trafikverket (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s. 87 ff.

⁹⁶ Trafikverket (2017). *Forskning och innovation – PM till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, Publikation 2017:153

⁹⁷ Pettersson, O. (2017). *Analys av Trafikverkets förslag till FOI i Förslaget till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029*. PM 2017-10-20. Handling # 17 i ärende Utr 2017/59

Varje delområde ges i promemorian en fördjupad redovisning med avseende på motiv och tänkt närmare inriktning. Digitaliseringen ges ingen egen rubrik, men det framgår av promemorian att även digitaliseringen utgör en faktisk prioritering.⁹⁸

Trafikverket föreslår följande initiativ för att åstadkomma höjd innovationstakt och öka implementeringen av forskningsresultat:⁹⁹

- Riktade initiativ till kunskapsutveckling inom prioriterade områden
- Mobilisering genom gemensamma agendor och program för systeminnovationer
- Särskild satsning på test och demonstration
- Större fokus på förkommersiell upphandling

4.3 Resultat och slutsats av granskningen

Ett genomarbetat förslag

Trafikverket redovisar ett genomarbetat och balanserat förslag till inriktning. Det förtjänar att nämnas att nivån på beskrivande text lyfts betydligt jämfört med Trafikverkets föregående förslag till nationell transportplan¹⁰⁰. Förslaget väjer inte för de omfattande utmaningar vi står inför. Framför allt i promemorian uppvisar Trafikverket en påtaglig insikt om de utmaningar transportsystemet och dess myndigheter har framför sig. Där klargör Trafikverket att "Det räcker inte med att göra det vi hittills gjort fast mer effektivt utan det krävs mer eller mindre ett paradigmskifte." Och vidare: "Eftersom omställningen mellan det befintliga och det framtida är stor och komplex, kommer många aktörer att behöva samverka..."¹⁰¹

Trafikverket redovisar utförligt hur föreslagen FOI-verksamhet skall bidra till ökad kunskap. Förslaget redovisar även hur test- och demonstrationsmiljöer är viktiga delar i framtida forskning och innovation. Däremot är förslaget inte lika tydligt när det gäller vilka kompletterande insatser som krävs för att den egna organisationen skall kunna utöva det ledarskap som kommer att krävas för att genomföra föreslagna insatser.

Med tanke på Trafikverkets beskrivning av hur ytterligare samarbeten måste komma till stånd med externa aktörer och hur "transportmyndigheterna måste ta en proaktiv roll när det gäller att driva utvecklingen", är det angeläget att i högre grad identifiera den egna organisationens kompetens, kompetensutveckling och förmåga till proaktivt ledarskap. Denna fråga om den egna myndighetens kompetensutveckling och ledarskap framskyntar endast i förbigående i redovisningen.

Problematiskt med två vitt skilda inriktningar

Trafikverkets förslag till inriktning för den kommande periodens FOI är rimlig, men också problematisk. Trafikverket betonar behovet av en kraftfull satsning på långsiktig kunskapsuppbyggnad men i huvudsak förespråkar Trafikverket mobilisering av gemensamma agendor, test och demo och ökat fokus på förkommersiell upphandling. Det är inte lätt att samtidigt prioritera två så olika inriktningar. Det finns en risk för att kunskapsutvecklingen inte

⁹⁸ Trafikverket (2017). *Forskning och innovation*, s. 5

⁹⁹ Trafikverket (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s. 90

¹⁰⁰ Trafikverket (2013). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025*, s. 17-22

¹⁰¹ Trafikverket (2017). *Forskning och innovation*, s. 4

kommer att få tillräckligt fokus, speciellt som den huvudsakliga inriktningen är mer fokuserad på resultat.

Förslaget möter direktiven väl

En jämförelse mot Trafikverkets direktiv för åtgärdsplaneringen visar att Trafikverket redovisar ett balanserat förslag till FOI utifrån transportpolitiska utgångspunkter. Trafikverkets förslag till FOI tillgodoser också de forskningspolitiska utgångspunkterna i forskningspropositionen¹⁰². Trafikverkets tydliga inriktning på kunskapsutveckling i samverkan och kompletterande långsiktig kunskapsutveckling är viktiga områden.

När det gäller beskrivningen av vilka resurser som bör avsättas till forskning och innovation inom utveckling respektive vidmakthållande för att utveckla ett långsiktigt hållbart transportsystem, redovisar Trafikverket förslag till insatser för utveckling och innovation inom såväl utveckling som vidmakthållande. Drift och underhållsfrågor ingår således och det är viktigt att uppmärksamma att FOI-frågor även adresserar vidmakthållande av transportsystemet. Med tanke på de omfattande underhållsbehov som föreligger är det inte orimligt att drift och underhåll som kunskapsområde övervägs i samband med avgörandet av vilka riktade satsningar till kunskapsutveckling som föreslås.

Trafikverkets förslag ligger också i linje med de prioriteringar som identifierats i infrastrukturpropositionen. Samtidigt kan Trafikanalys konstatera att det är relativt allmänt hållna skrivningar i Trafikverkets förslag. Till exempel preciseras inte de "riktade initiativ till kunskapsutveckling inom prioriterade områden" som Trafikverket föreslår varken till antal, omfattning eller inriktning. Med tanke på Trafikverkets hittillsvarande begränsningar som forskningsfinansiär, samt att flera för Trafikverket centrala forskningssatsningar¹⁰³ håller på att fasas ut, utgör den föreslagna satsningen en betydande utmaning. En ytterligare svårighet är att finna former för sådan avancerad kunskapsutveckling på högsta internationella nivå, som inte enbart styrs av inomvetenskapliga prioriteringar.

Övriga kommentarer

Trafikverket betonar transportsystemets näringspolitiska och multimodala dimension och nämner i samband med detta att Trafikverket har tagit fram en utvecklingsplan för arbetet med forskning, utveckling och innovation kring statistik, kapacitetsfrågor, samhällsekonomi och prognoser.¹⁰⁴ Utvecklingsplanen har varit föremål för Trafikanalys genomlysning i andra sammanhang där vi också har kunnat konstatera svårigheter att konkretisera genomförandet.¹⁰⁵

¹⁰² Prop. 2016/17:50 *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft*

¹⁰³ Så har t.ex. SAFER, med inriktning mot trafiksäkerhet, ingen fortsatt finansiering och VINNOVA har nyligen avslutat sin finansiering till CTS vid KTH.

¹⁰⁴ Trafikverket (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s 89.

¹⁰⁵ "För att utvecklingsplanen ska fylla sin funktion krävs att den förmedlar hur Trafikverket har tänkt att nå uppsatta mål och att den tydliggör och brett förankrar hur prioritering och samordning mellan insatser ska gå till. I detta avseende tycker Trafikanalys att utvecklingsplanen inte når ända fram." Trafikanalys (2017). *Trafikverkets arbete med att utveckla modeller för samhällsekonomiska analyser 2016*, Trafikanalys Rapport 2017:4 (s 7-8).

5 Vidmakthållande av transportsystemet

Vidmakthållande av transportsystemet omfattar åtgärder inom väg- och järnvägsområdet och i budgetramen ingår drift, underhåll och reinvesteringar på väg och järnväg samt forskning och innovation. Dessutom ingår bärighets- och tjälsäkringsåtgärder för vägar och bidrag till enskilda vägar. I detta kapitel redovisar vi Trafikanalys kvalitetsgranskning av de beslutsunderlag och redovisningar Trafikverket lämnar inom området med fokus på drift, underhåll och reinvesteringar.

5.1 Granskade underlag

I kvalitetsgranskningen av Trafikverkets redovisningar och beslutsunderlag avseende vidmakthållande har vi fokuserat på att förslagen från Trafikverket ska motiveras samt att det ska finnas underlag som styrker de slutsatser som dras och de prioriteringar Trafikverket gör. Trafikanalys har också granskat om Trafikverket så långt som möjligt tillämpar vedertagen metodik inom det samhällsekonomiska området och om Trafikverket har tillämpat de riktlinjer som finns i ASEK¹⁰⁶.

I kvalitetsgranskningen har Trafikanalys efter avstämning med Trafikverket¹⁰⁷ valt att studera följande rapporter och underlag.

- Trafikverket (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*. Remissversion 2017-08-31. Publikation 2017:165.
- Trafikverket (2017). *Vidmakthållande, Underlagsrapport till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029*. Publikation 2017:146.
- Trafikverket (2017). *Effektbeskrivning av förslag till nationell plan 2018–2029, Underlagsrapport i projekt vidmakthållande*. Datum 2017-05-30.
- WSP (2017). *Effektbeskrivning av underhåll belagda vägar med HDM-4, Underlagsrapport till ny Nationell plan i åtgärdsplaneringen 2018–2029*. Datum 2017-05-03.

¹⁰⁶ ASEK är ett myndighetsövergripande samarbete för samhällsekonomiska analyser inom transportområdet. ASEK:S principer och analysmetoder finns redovisade på Trafikverkets hemsida, nu gällande version av ASEK är 6.0.

¹⁰⁷ E-post från Trafikverket, 2017-10-19, handling # 25 i ärende Utr 2017/59

5.2 Kort om Trafikverkets förslag gällande vidmakthållande

De ekonomiska ramarna för vidmakthållande av vägsystemet är 164 miljarder kronor. Trafikverkets planförslag innebär att 89 miljarder av dessa läggs på underhåll av vägarna, 19 miljarder går till drift av systemet så som drift av färjor och IT-system. 18,2 miljarder föreslår Trafikverket läggs på reinvesteringar. Trafikverket listar också namngivna större reinvesteringar- respektive underhållsåtgärder under planperioden. Övriga medel fördelar Trafikverket på posterna "Övriga kostnader inom underhållsverksamheten" (5,9 miljarder), Bärighet och tjälsäkring av vägar (16,3 miljarder), bidrag för drift av enskilda vägar (13,4 miljarder) och Forskning och innovation (2,2 miljarder).¹⁰⁸

De ekonomiska ramarna för vidmakthållande av järnvägssystemet är 125 miljarder kronor vilket är en betydligt högre ram än föregående planperiod, där till beräknar Trafikverket att det tillkommer 27,4 miljarder via intäkter från banavgifter. Trafikverkets planförslag innebär att 66,4 miljarder läggs på att underhålla järnvägssystemet och 48,7 miljarder för att reinvestera i systemet. Trafikverket redovisar också en lista över de största reinvesteringarna och underhållsinsatserna de planerar att genomföra planperioden. Resterande medel föreslår Trafikverket fördelas på posterna "Drift" (26,75 miljarder), "Övriga kostnader inom underhållsverksamheten" (9,35 miljarder) och "Forskning och innovation" (1,2 miljarder).¹⁰⁹

5.3 Granskningsresultat

Anläggningar som färdigställs redovisas på ett bra sätt

Trafikverket redovisar i planförslaget vilka större väg- respektive järnvägsanläggningar som färdigställs under planperioden.¹¹⁰ Trafikverket beskriver också hur kostnaden för drift och underhåll påverkas av de tillkommande anläggningarna. Utifrån direktivet anser Trafikanalys att Trafikverket har redovisat de tillkommande anläggningarna samt dess effekter på ett tillfredställande sätt, däremot saknas den beskrivning av under vilket år de tillkommande anläggningarna förväntas tas i bruk som regeringen efterfrågade.

Prioriteringsgrunderna genomsyrar inte arbetet

Trafikverket redogör i planförslaget för de prioriteringsgrunder man använt sig av vid arbetet med vidmakthållande. Gemensamt för väg- och järnvägsområdet är att planförslaget är framtaget på samhällsekonomiska grunder och utifrån att infrastrukturen ska förvaltas på ett långsiktigt hållbart sätt¹¹¹. Dessa utgångspunkter har sedan kompletterats med områdes-specifika prioriteringsgrunder. Trafikanalys har i arbetet med granskningen av planförslaget haft svårt att följa om dessa prioriteringsgrunder har tillämpats i alla delar av Trafikverkets arbete. För exempelvis bärighetssatsningarna anges att "När det gäller bärighetsåtgärder så prioriteras de i en speciell ordning med avseende på de mål som är kopplade mot bärighets-satsningen." Trafikanalys har i sitt arbete inte kunnat hitta hur bärighetssatsningarna har prioriterats, och finner därför att detta arbete inte framstår som transparent. Trafikanalys anser

¹⁰⁸ Trafikverket (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s. 105 och s. 118

¹⁰⁹ Ibid. s. 106 och s. 123

¹¹⁰ Ibid. s. 119 och s. 124

¹¹¹ Ibid. s. 119 och s. 125

att det är viktigt att prioriteringsgrunderna genomsyrat arbetet och vi har för planförslaget inte alltid kunnat fastställa att sådant är fallet, även om prioriteringsgrunderna i sig i många fall är väl beskrivna.

Trafikverkets inriktning vid planering ska enligt direktiven för åtgärdsplaneringen vara att andelen förebyggande underhåll ska öka över tid för att minska behovet av avhjälpande underhåll. Det framgår bland annat av underlagsrapporten för vidmakthållandet att för järnvägsområdet finns denna intention. Inom vägområdet anger Trafikverket att avsikten är att bibehålla andelen förebyggande och avhjälpande underhåll på dagens nivå.¹¹² Detta håller dock inte fullt ut, och Trafikverket anger att:

Trafikverket kommer att tillhandahålla en fortsatt hög nivå på säkerhet och tillgänglighet på hela det statliga vägnätet under planperioden. Åtgärdsplanen kommer dock bidra till att tillståndet i anläggningen totalt sett kommer bli något försämrat jämfört med ingången av planperioden, vilket främst gäller för de lägre trafikerade delarna av vägnätet. Det innebär totalt sett att Trafikverket går mot ett mindre kostnadseffektivt underhåll ur ett livscykelperspektiv under planperioden, med en ökad andel avhjälpande underhåll.¹¹³

Frånsett den uttalade intentionen om att öka andelen förebyggande underhåll har Trafikanalys inte kunnat hitta exempel på hur arbetet med förebyggande kontra avhjälpande underhåll planeras och prioriteras för järnvägsområdet. En möjlig förklaring till detta skulle kunna vara att en prioritering av det förebyggande underhållet är till viss del en process-fråga snarare än produkt-fråga, vilket delvis gör att frågeställningen ligger utanför de avgränsningar Trafikanalys gjort inom ramen för denna granskning.

Eftersom ett ökat förebyggande underhåll är en del av direktivet från regeringen anser Trafikanalys att Trafikverket kunde vara tydligare i planförslaget och dess tillhörande underlagsrapporter hur de arbetar med området.

Trafikverkets arbete med samhällsekonomiska analyser i stort bra

Trafikverket har genomfört samhällsekonomiska analyser för beläggning av väg, tidigareläggning av brounderhåll samt för prioritering av underhåll på de olika bantyperna. Underlagen håller generellt sett god kvalitet, Trafikverket tillämpar ASEK:s riktlinjer och analyserna innehåller i många fall relevanta känslighetsanalyser för medelstilldelningen. Dock anser Trafikanalys att delar av underlagen är svårlästa¹¹⁴, det saknas resonemang som Trafikanalys har fått stämna av med Trafikverket genom mejl- och telefonkontakter samt man refererar inte till använda källor¹¹⁵. Trafikanalys tycker att det är tråkigt att det goda arbetet Trafikverket genomför inom området inte fullt ut visar sig i de rapporter Trafikverket presenterar och risken finns att arbetet inom området bedöms som inte av fullgod kvalitet på grund av att läsaren inte helt förstår Trafikverkets arbete.

Trafikverket anger att de fördelat medel enligt de nivåer som framgår av budgetproposition 2016/17:1¹¹⁶. I de analyser myndigheten genomfört¹¹⁷, visar man sedan att en högre budget skulle resultera i positiva effekter på anläggningens tillstånd likväl som ökad netto nytta. För

¹¹² Trafikverket (2017). *Vidmakthållande*, s. 28

¹¹³ Trafikverket (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s. 118 ff.

¹¹⁴ Se exempelvis Trafikverket (2017). *PM avseende effektanalys av tidigarelagda medel för brounderhåll på väg* samt Trafikverket (2017). *Effektbeskrivning av förslag till nationell plan*.

¹¹⁵ Se exempelvis Trafikverket (2017) *Effektbeskrivning av förslag till nationell plan*

¹¹⁶ Trafikverket (2017). *Vidmakthållande*, s. 8

¹¹⁷ Trafikverket (2017). *Effektbeskrivning av förslag till nationell plan 2018–2029*

järnvägsområdet visar Trafikverket att man genom att prioritera till de lägre bantyperna når en högre netto nytta. Trafikanalys anser att Trafikverket har generellt sett gjort ett bra arbete med dessa analyser.

Anläggningens tillståndsutveckling beskrivs bra

I planförslaget och Trafikverkets underlagsrapporter beskrivs anläggningens tillstånd samt planförslagets effekter på utvecklingen av anläggningens tillstånd. För vägsystemet leder planförslaget till att stora delar av standarden kan bibehållas, ett något försämrat tillstånd uppkommer dock på det mindre trafikerade vägnätet.¹¹⁸ För järnvägsområdet är effekterna av planförslaget att man kan återta delar av det eftersläpande underhållet på prioriterade delar av anläggningen, medan man i andra fall bidrar till att andelen eftersläpande underhåll ökar. Upprustning sker till största del på de utpekade transportflödena medan försämringar uppkommer i det mindre trafikerade delarna av nätet.¹¹⁹ Trafikanalys anser att det inte alltid är helt enkelt att följa hur stor del av medlen som fördelas till de olika väg- och bantyperna. Däremot är effekterna för väg- och bantyperna väl beskrivna.

Otydligt arbete med prioritering mot miljö kvalitetsmål

I direktivet för åtgärdsplaneringen anges att det är viktigt att drift- och underhållsverksamheten planeras och utförs så att den aktivt bidrar till att miljö kvalitetsmålen nås. I planförslagets kapitel 6 *Vidmakthålla* redogör Trafikverket för att "planförslaget inkluderar en satsning på miljö och hälsa, där åtgärder för ett aktivt resande och minskade miljö- och klimatrelaterade emissioner ingår."¹²⁰ Trafikverket förklarar vidare att "Satsningen baseras på samhällsekonomiska principer och bidrar till att uppnå ett långsiktigt hållbart transportsystem."¹²¹ Därefter redovisar Trafikverket tämligen summariskt vilken typ av åtgärder satsningen omfattar. Ett exempel är en satsning på ett ökat underhåll av cykelvägar. Trafikanalys har dock inte hittat några andra beskrivningar eller andra underlag avseende denna satsning. En annan satsning är att förbättra luftkvaliteten, men även denna saknar närmare beskrivning av hur målen ska uppnås.

De satsningar Trafikverket uppger förefaller inte ha föregåtts av något systematiskt arbete kring vilken typ av vidmakthållandeåtgärder som ska prioriteras och genomföras under planperioden för att bidra till att miljö kvalitetsmålen nås. I miljökonsekvensbeskrivningen finns också formuleringar som pekar på att arbetet har varit bristfälligt vad gäller miljöåtaganden inom vidmakthållande.¹²² Trafikverket påpekar också senare i miljökonsekvensbeskrivningen att det finns ett stort utvecklingsbehov avseende miljöåtgärder inom vidmakthållande.¹²³

Satsningar på ny bärighetsklass inte transparent

Trafikverket har inom ramen för vidmakthållandet avsatt medel för den nya bärighetsklassen, BK4. Trafikverket motiverar satsningen med att den ska öka kostnadseffektiviteten för transporter av tungt gods¹²⁴. I planförslaget hänvisar Trafikverket till att "tidigare studier visat på en stor samhällsnytta med att upplåta vägnätet för den nya bärighetsklassen BK4,

¹¹⁸ Trafikverket (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s. 119 och s. 125

¹¹⁹ Trafikverket (2017). *Vidmakthållande*, s. 41

¹²⁰ Trafikverket (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s. 117

¹²¹ Ibid. s. 117

¹²² Trafikverket (2017). *Miljökonsekvensbeskrivning av förslag till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s. 246

¹²³ Ibid. s. 252

¹²⁴ Trafikverket (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s. 27

nettonuvärdeskvot på cirka 2.5 vid en upplåtelse av hela BK1-vägnätet¹²⁵. Trafikanalys har inte i de publicerade underlagen kunnat hitta uppgifter som överensstämmer med den av Trafikverket, redovisade nettonuvärdeskvoten. Det framgår inte heller vilken samhällsekonomisk nytta de medel som avsätts i planförslaget skapar. Detta medför att Trafikanalys anser att satsningarna på BK4 inte framstår som transparent, och det är dessutom svårt för Trafikanalys att bedöma om satsningen är tillräckligt väl motiverad. Trafikanalys uppfattar det som om att Trafikverket har underlag inom området, men dessa har dock inte presenterats på ett tillräckligt bra sätt. Utifrån de avgränsningar Trafikanalys satt för sitt uppdrag har det av Trafikverket publicerade materialet i samband med åtgärdsplaneringen granskats, men ingen ytterligare ansträngning för att få tillgång till materialet har genomförts.

Beskrivningen av hur olika effekter vägs samman är otillräcklig

Trafikverket använder modellen HDM-4 för beräkning av samhällsekonomiska effekter vid underhåll av belagd väg. Trafikanalys har granskat den underlagsrapport¹²⁶ kring HDM-4 som Trafikverket publicerat i samband med planförslaget. Sammantaget anser Trafikanalys att rapporten beskriver arbetet med samhällsekonomiska effekter för underhåll av väg på en god nivå. Trafikanalys hade dock önskat att Trafikverket, i de fall man konstaterat brister med modellen genomfört åtminstone en bedömning av hur dessa brister påverkar modellens resultat.

Trafikanalys har också uppmärksammat att Trafikverket i underlagsrapporten *Effektbeskrivning av förslag till nationell plan 2018–2029* under avsnitt 3.3 skriver att "Bedömningar av andra variabler än långsgående ojämnheter behöver vägas in i bedömningen på annat sätt än via HDM-4-analysen." Trafikanalys har tolkat detta som att HDM-4 inte ensamt ger en heltäckande bild av de nyttor som uppkommer av underhåll på väg. Det är dock oklart hur Trafikverket har tagit hänsyn till dessa andra variabler. Efter E-postkorrespondens med Trafikverket¹²⁷ har det tydligare framkommit hur modellresultaten har kompletterats med bedömningar av bland annat bärighetsanslagets effekter. Trafikverket hade dock önskat att denna process hade beskrivits tydligare i underlagen.

Trafikanalys har också uppmärksammat att Trafikverket inte redovisar nettonuvärdeskvoter i sambanden med användandet av HDM-4 modellen. Trafikanalys anser att Trafikverket har goda skäl till hur man väljer att använda nettonuvärdeskvoternas inbördes ordning istället för de faktiska värdena. Trafikanalys anser dock att det är viktigt att Trafikverket vid sådana avsteg från gängse metod, är noggranna med att på ett pedagogiskt sätt förklara motiven till sina avsteg.

Endast infrastrukturellerade förseningar för persontåg har värderats

Trafikverket har på sin hemsida¹²⁸ publicerat effektsamband för drift och underhåll på järnväg. I planförslaget tycks Trafikverket dock endast ha räknat på infrastrukturellerade förseningar för persontågstrafiken, då de i underlagsrapporten *effektbeskrivning av förslag till nationell plan*¹²⁹ anger "de effekter som inkluderas i analysen är de förseningar i persontågstrafiken som orsakas av fel i infrastrukturen".

¹²⁵ Trafikverket (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s. 131

¹²⁶ WSP (2017). *Effektbeskrivningar av underhåll belagda vägar med HDM-4*

¹²⁷ E-post från Trafikverket, 2017-11-08, handling # 21 i ärende Utr 2017/59

¹²⁸ Trafikverket (2017). *Effektsamband för transportsystemet: Drift och underhåll av järnväg*, version 2017-04-01

¹²⁹ Trafikverket (2017). *Effektbeskrivning av förslag till nationell plan 2018–2029*

Det tycks alltså som att trots att det finns begränsade underlag/effektsamband för drift och underhåll på järnväg så har inte heller de presenterade effektsambanden utnyttjats fullt ut vid framtagande av planförslaget. Trafikanalys önskar att Trafikverket åtminstone fört en diskussion kring dessa effektsamband och varför de inte tillämpats vid framtagande av planen.

I underlagsrapporten *effektbeskrivning av förslag till nationell plan* skriver Trafikverket att:

Det bör påpekas att i dessa beräkningar innefattas inte förseningskostnader för godstrafiken eller påverkan på tågdriftskostnader. Dessa effekter bedöms vara av marginell natur enligt ASEK 6, och därmed bedömer upprättaren att de inte påverkar den övergripande slutsatsen om planförslaget.¹³⁰

I ASEK 6.0¹³¹ rekommenderas: "Förseningstidsvärden för godstransporter beräknas genom att multiplicera godstidsvärden med faktorn 2". Trafikanalys instämmer i att de godstidsvärden som redovisas per varugrupp och tontimme är förhållandevis små, men då det i vissa fall kan röra sig om långa stopp och/eller tunga transporter kan de totala kostnaderna ändå uppgå till stora belopp. Utöver detta kan tillkomma kostnader för produktionsstopp, extra personalkostnader eller överflyttning till andra transportslag vilket kan göra att den totala samhällsekonomiska kostnaden för fel och förseningar för godstransporter på järnväg uppgår till icke oväsentliga summor vilket Trafikanalys inte anser bör beskrivas som av marginell natur.

¹³⁰ Trafikverket (2017). *Effektbeskrivning av förslag till nationell plan 2018–2029*, s. 5

¹³¹ Trafikverket (2016). *Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 6.0*.
Version 2016-04-01

6 Trimnings- och miljöåtgärder i befintlig infrastruktur

Trimnings- och miljöåtgärder är åtgärder som kostar mindre än 100 miljoner kronor och genomförs i befintlig infrastruktur. I detta kapitel redogör Trafikanalys för vår granskning av de redovisningar och de beslutsunderlag Trafikverket har tagit fram avseende satsningar inom detta område.

6.1 Granskningens omfattning

Granskningen av den redovisning och de beslutsunderlag Trafikverket har tagit fram avseende satsningar inom trimnings- och miljöåtgärder i befintlig infrastruktur är baserad på Trafikverkets planförslag, samt underlagsrapporter och promemorior som är publicerade på Trafikverkets hemsida.¹³² Trafikanalys har även fått ta del av de samlade effektbedömningar för typåtgärder inom trimnings- och miljöåtgärder som Trafikverket tagit fram allteftersom att dessa har blivit godkända internt inom Trafikverket. De samlade effektbedömningarna har under granskningstiden blivit publicerade på Trafikverkets hemsida.¹³³

Följande material har legat till grund för granskningen av Trafikverkets förslag om trimnings- och miljöåtgärder:

- *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029 – remissversion 2017-08-31*
- *Trimnings- och miljöåtgärder – Underlagsrapport till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029*
- *Åtgärder för minskade utsläpp av växthusgaser – PM till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029*
- *Förbättra förutsättningarna för näringslivet – PM till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029*
- *Cykel – ett underlag till åtgärdsplaneringen för 2018–2029 – PM till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029*
- *Miljökonsekvensbeskrivning av förslag till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029*
- *Samlande effektbedömningar för typåtgärder inom trimnings- och miljöåtgärder*

¹³² <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planer-och-beslutsunderlag/Nationell-planering/nationell-transportplan-2018-2029/>

¹³³ <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planer-och-beslutsunderlag/Samhallsekonomiskt-beslutsunderlag/beslutsunderlag---regionoverskridande/>

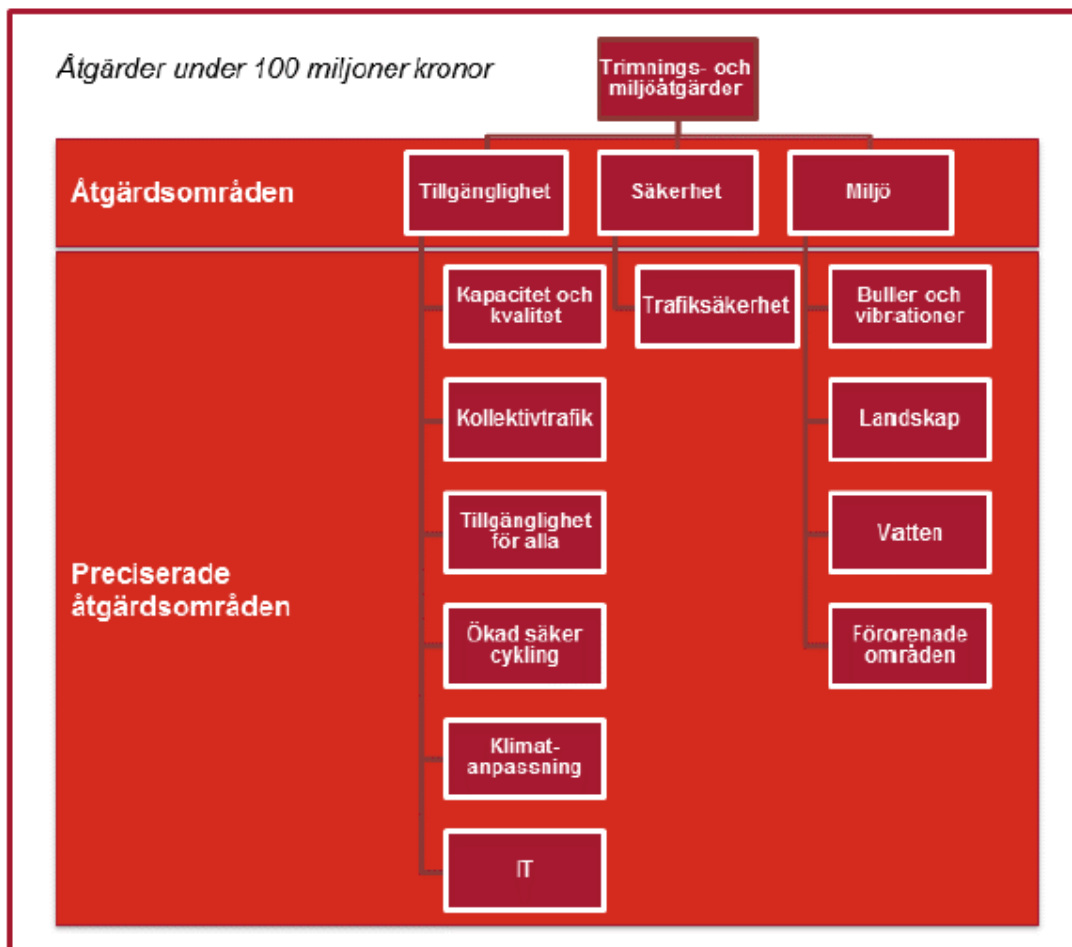
6.2 Kort om Trafikverkets förslag gällande trimnings- och miljöåtgärder

Trimnings- och miljöåtgärder är således åtgärder som kostar mindre än 100 miljoner kronor och genomförs i befintlig infrastruktur. Trimningsåtgärder omfattar främst åtgärder inom steg 2 och steg 3 i fyrstegsprincipen (se stycke 2.1). De syftar till att utveckla och förbättra olika funktioner inom transportsystemet genom att göra begränsade insatser, exempelvis underlätta för cykling och kollektivtrafik, bygga viltstängsel eller genomföra bullerdämpande åtgärder, för att nämna några. Trimningsåtgärder kan även fungera som en avlastning under en övergångsperiod, fram till att större åtgärder kan genomföras.¹³⁴

I planförslaget presenterar Trafikverket förslagen till satsningar inom området och i underlagsrapporten *Trimnings- och miljöåtgärder*¹³⁵ ger Trafikverket mer information om förslagen. Trafikverket delar in trimnings- och miljöåtgärderna i tre olika åtgärdsområden. Dessa är tillgänglighet, säkerhet och miljö. Varje område har ett antal undergrupper, så kallade preciserade åtgärdsområden. Figur 6.1 visar de preciserade åtgärdsområde, och vilka åtgärdsområden dessa ingår i.

¹³⁴ Trafikverket (2017). *Trimnings- och miljöåtgärder - PM till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s. 7

¹³⁵ Trafikverket (2017). *Trimnings- och miljöåtgärder*



Figur 6.1. Trimnings- och miljöåtgärder, åtgärdsområden och preciserade åtgärdsområden.
Källa: Trafikverket (2017) *Trimnings- och miljöåtgärder*.

Trafikverkets förslag inom trimnings- och miljöåtgärder utgår från de prioriteringsgrunder som redovisas i *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018- 2020*. Förslaget till anslag till trimnings- och miljöåtgärder bygger på flertalet prioriteringsgrunder.

För att identifiera åtgärdsbehovet utgår Trafikverket från mål, tillstånd och brister inom respektive åtgärdsområde (se Figur 6.2). Tillstånd och brister har identifierats genom underlag från dialog med omvärlden, åtgärdsvalsstudier och andra typer av utredningar.¹³⁶ I de fall det saknas konkretiserade och mätbara mål har Trafikverket utgått från de transportpolitiska funktions- och hänsynsmålen, infrastrukturpropositionen och regeringens direktiv.¹³⁷



Figur 6.2. Beskrivning av processen för att ta fram ett förslag på ramar för trimnings- och miljöåtgärder i nationell plan för transportsystemet 2148–2029.
Källa: Trafikverket (2017) *Trimnings- och miljöåtgärder*.

¹³⁶ Trafikverket (2017). *Trimnings- och miljöåtgärder*, s. 15-16

¹³⁷ Ibid. s. 8

Trafikverket beskriver att de utifrån de transportpolitiska målen och de mål som finns i FN:s Agenda 2030 har definierat prioriterade aspekter och tagit fram en målbild för transportsystemets roll i ett hållbart samhälle. Förslag på prioriterade aspekter och målbilden har tillsammans med andra underlag använts i framtagandet av förslag till åtgärder inom trimnings- och miljöåtgärder. Totalt föreslår Trafikverket att 36 miljarder kronor ska avsättas till trimnings- och miljöåtgärder för perioden 2018–2029. Av dessa föreslår de att 15,6 miljarder ska användas till trimningsåtgärder för bättre tillgänglighet, 10,4 miljarder till trimningsåtgärder för bättre säkerhet, och 10 miljarder till miljöåtgärder.¹³⁸

Tabell 6.1. Trafikverkets förslag till ram samt förslag till indikativ fördelning för Trimnings- och miljöåtgärder i Nationell plan för transportsystemet 2018–2029.

<i>Åtgärdsområden</i>	<i>Förslag till fördelning 2018–2029, miljoner kr</i>	<i>Preciserade åtgärdsområden</i>	<i>Indikativ ram 2018–2029, miljoner kronor</i>
		Kapacitet och kvalité	9 650
		Kollektivtrafik	1 700
Trimningsåtgärder för bättre tillgänglighet	15 600	Tillgänglighet för alla	1 300
		Ökad säker cykling	1 500
		Klimatanpassning	1 000
		IT-infrastruktur	450
Trimningsåtgärder för bättre säkerhet	10 400	Trafiksäkerhet	10 400
Miljöåtgärder	10 000	Buller och vibrationer	2 800
		Landskap	3 300
		Vatten	1 700
		Förorenade områden	2 200
Totalt	36 000		36 000

Källa: Trafikverket (2017). *Trimnings- och miljöåtgärder*

Trafikverket bedömer att denna fördelning av resurser innebär att tillgänglighetsåtgärder prioriteras, så som åtgärder för kollektivtrafik, ökad säker cykling, anpassning av stationer och busshållplatser för personer med funktionsnedsättning, samt åtgärder för näringslivets transporter. Kapacitetsförbättrande åtgärder prioriteras inom järnvägstransportsystemet. Samt att säkerhetsåtgärder har prioriterats, för att på så sätt bidra till det fortsatta arbetet med en

¹³⁸ Trafikverket (2017). *Trimnings- och miljöåtgärder*, s. 6

ytterligare halvering av dödade och svårt skadade i trafikolyckor. Trafikverket uppger att de har prioriterat miljöåtgärder för att öka måluppfyllelse och bidra till att lösa identifierade brister. Åtgärderna prioriteras också tidigt i planperioden.

6.3 Granskningsresultat

Övergripande reflektioner

Trafikverkets presentation av trimnings- och miljöåtgärder är en systematisk genomgång av åtgärdsområden, arbetsprocess och förslag till fördelning av medel. Varje preciserat åtgärdsområde presenteras separat utifrån den uppdelning som presenteras i Figur 6.2. Den enhetliga strukturen gör det enkelt för läsaren att följa Trafikverkets resonemang och förslag till åtgärder. Däremot saknas alltför ofta referenser och hänvisningar till tidigare arbeten, vilket får till följd att Trafikverkets arbete är mindre transparent än det hade behövt vara, vilket försvårar granskningen. Detta gäller för *Trimnings- och miljöåtgärder*, såväl som för de övriga underlagen, med undantag för promemorian *Förbättra förutsättningarna för näringslivet*.

De mål som Trafikverket har arbetat utifrån är tämligen väl beskrivna och hänvisar till tidigare arbeten. Däremot är det betydligt mer knapphändigt med referenser vid beskrivningar av tillstånd och brister inom de respektive preciseringsområde. I sin beskrivning av arbetsprocessen med att ta fram ramarna för trimnings- och miljöåtgärder hänvisar Trafikverket till underlagsrapporten *Tillstånd och brister i transportsystemet*.¹³⁹ Men gör därefter inga hänvisningar till rapporten när de beskriver tillstånd och brister inom respektive preciseringsområde. I de samlade effektbedömningar som Trafikverket har använt sig av finns det mer detaljerade beskrivningar av brister och åtgärder, men i och med att det är ytterst sparsamt med hänvisningarna till dessa får läsaren försöka hitta dessa på egen hand. I och med att brister i transportsystemet är en prioriteringsgrund för hur Trafikverket fördelar medel mellan de olika åtgärdsområdena är det problematiskt att informationen om tillstånd och brister är så pass svårtillgänglig.

Trafikverket använder en icke beslutad målbild för trafiksäkerhetsarbetet

Inför varje preciseringsområde presenterar Trafikverket den målbild som de har utgått från. Trafikverkets säkerhetsarbete tar sin utgångspunkt i Nollvisionen från 1997 om att "ingen ska omkomma eller skadas allvarligt i trafiken och att transportsystemet till sin utformning, funktion och användning ska anpassas efter de krav som följer av detta".¹⁴⁰ I arbetet med att nå Nollvisionen har Sverige ett delmål för vägtransportsystemet som innebär högst 220 omkomna i vägtrafiken år 2020. Trafikverket har tillsammans med Transportstyrelsen föreslagit ett nytt etappmål fram till år 2030, som innebär ytterligare en halvering av antalet omkomna, från 2020 års nivå, det vill säga som mest 110 omkomna, samt en minskning av antalet allvarligt skadade med 25 procent.¹⁴¹ Denna målbild har legat till grund för Trafikverkets förslag av tilldelade medel för trimningsåtgärder för bättre säkerhet. Målet om max 110 omkomna till år 2030 är inte beslutat vilket också Trafikverket påpekar. I och med att det inte finns något beslutat mål för 2030 hade det varit önskvärt med en diskussion om hur

¹³⁹ Trafikverket (2017). *Tillstånd och brister i transportsystemet* - Underlagsrapport till Nationell plan för Transportsystemet 2018–2029

¹⁴⁰ Trafikverket (2017). *Trimnings- och miljöåtgärder*. s. 38

¹⁴¹ Ibid. s. 38

målets utformning påverkar planförslaget, och vilka konsekvenser ett eventuellt annat etappmål kan ha för tilldelningen av medel och prioriteringar. En intressant frågeställning hade till exempel kunnat vara huruvida planen skulle behöva justeras om det beslutade målet för 2030 blir något annat än det Trafikverket har utgått från.

Motiv till prioritering är i vissa fall oklara

Som tidigare nämnts innehåller *Trimningsåtgärder- och miljöåtgärder* knapphändigt med hänvisningar till underlagsmaterial och tidigare arbeten. Detsamma gäller även de förslag på tilldelning av medel för respektive åtgärdsområde som Trafikverket presenterar. Ett talande exempel för detta är Trafikverkets rapport *Miljökonsekvensbeskrivning*, där det framkommer att det funnits två olika alternativ till planförslaget för trimnings- och miljöåtgärder. Ett med en budget på 41 miljarder, och ett alternativ med en budget på 36 miljarder.¹⁴² Trafikverket valde att gå vidare med det andra alternativet, men alternativvalen beskrivs inte i underlagsrapporten *Trimnings- och miljöåtgärd*. Anledning till att Trafikverket valde förslagen med en lägre tilldelning var att kunna prioritera namngivna investeringar.¹⁴³ Trafikanalys hade gärna sett en konsekvensbedömning av skillnaderna mellan de olika alternativen, och hur den mindre tilldelningen har påverkat prioriteringar i planförslaget.

I inledningskapitlet i *Trimnings- och miljöåtgärder* konstaterar Trafikverket att de behov inom trimnings- och miljöåtgärder som presenteras är gjorda utifrån den kunskap och de underlag som finns tillgängliga under arbetet med planen. Samtidigt påtalar Trafikverket att det finns behov av inom flera åtgärdsområden att göra ett fortsatt inventerings-, planerings-, och utredningsarbete för att bedöma behov av åtgärder. Det innebär att åtgärds- och behovet av medel kan komma att förändras inom respektive preciserat åtgärdsområde.¹⁴⁴ Inom flera preciserade åtgärdsområden är Trafikverkets uppskattade behov av medel betydligt större än den tilldelning som föreslås. Det är en prioritering som Trafikverket måste göra utifrån de uppsatta ekonomiska ramar som de har att förhålla sig till. Däremot saknas i oftast en konsekvensanalys av effekterna av att ett åtgärdsområde inte kan tilldelas de medel som Trafikverket anser behövs. Det finns åtgärdsområden där Trafikverket pekar på särskilda osäkerheter i bedömningen av behov, men detta görs inte konsekvent. Sammantaget innebär detta att motiven till Trafikverkets prioriteringar och fördelning av medel är otydliga. avsaknaden av alternativ att läsaren bara ges ett alternativ för åtgärder inom trimnings- och miljöåtgärder. Som läsare förstår man att det ligger väldigt mycket arbete bakom underlagsrapportens framställan och den resursfördelning som föreslås. Men tyvärr är det väldigt svårt att kunna ta del av det arbetet utifrån det material Trafikverket har publicerat och refererar till.

Oklarheter kring de samlade effektbedömningarna

Trafikverket uppger att ett av underlagen för sina prioriteringar av trimnings- och miljöåtgärder är samlade effektbedömningar. Dessa har använts för att bedöma om respektive åtgärdsområde innehåller åtgärder med positiva effekter på måluppfyllelse och ger samhällsekonomisk lönsamhet.¹⁴⁵ En sammanställning av de samlade effektbedömningarna för typåtgärder finns presenterade i bilaga 1 i underlagsrapporten *Trimnings- och miljöåtgärder*. Totalt uppgår antalet listade effektbedömningar till 28

¹⁴² Trafikverket (2017). *Miljökonsekvensbeskrivning av förslag till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029*

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Trafikverket (2017). *Trimnings- och miljöåtgärder*, s. 13

¹⁴⁵ Ibid. s. 15

stycken, för åtgärder inom tillgänglighet, säkerhet och miljö. Det är dock svårt att bedöma vilken vikt de samlade effektbedömningarna har haft för Trafikverkets förslag då det är synnerligen få referenser till effektbedömningarna i rapporten. Det borde även ha framkommit i rapporten att de samlade effektbedömningarna inte var publicerad eller godkända under arbetet med att ta fram prioriteringar till trimnings- och miljöåtgärder. De samlade effektbedömningarna har i efterhand publicerats på Trafikverkets hemsida¹⁴⁶, men inte samtliga som listas i bilaga 1 i *Trimnings- och miljöåtgärder*. Det finns även exempel på effektbedömningar som finns på Trafikverkets hemsida men som inte är listade i bilaga 1. Det förefaller således inte som att arbetsprocessen har varit helt samstämmig. Att förslagen till trimnings- och miljöåtgärder bygger på icke godkända effektbedömningar är en osäkerhet som Trafikverket borde ha redovisat i *Trimnings- och miljöåtgärder*. Trafikanalys efterfrågar även en redovisning av hur denna osäkerhet har hanterats.

6.4 Slutsatser

Trafikverket har haft flertalet direktiv att förhålla sig till i arbetet med att ta fram förslag till trimnings- och miljöåtgärder för den befintliga infrastrukturen. Av det material Trafikverket har publicerat är det tydligt att Trafikverket metodiskt har arbetat utifrån de mål och behov som finns inom respektive preciserat trimningsområde, och att detta arbete har legat till grund för Trafikverkets prioriteringar och fördelning av resurser. Det Trafikanalys främst saknar i denna del av arbetet är tydligare referenser Trafikverkets arbete med att identifiera behov och brister, samt en djupare diskussion om osäkerhet kring bedömningen av behov har hanterats.

Trafikverket redogör för en indikativ indelning av medel mellan trimnings- och miljöåtgärder, men framhåller också att denna kan behöva justeras på grund av osäkerheter gällande bedömningen av brister och behov.

Trafikverket har tagit fram samlade effektbedömningar för föreslagna typåtgärder, men det är oklart i vilken omfattning dessa har använts, eftersom det allt som oftast saknas referenser till dem. Det är även oklart hur pass genomarbetade effektbedömningarna har varit under arbetet med planförslaget, i och med att effektbedömningarna inte var godkända och publicerade när planförslaget färdigställdes. De samlade effektbedömningar som presenteras på Trafikverkets hemsida¹⁴⁷ stämmer inte fullt ut överens med de effektbedömningar som listas i underlagsrapporten *Trimnings- och miljöåtgärder*, vilket försvårar för läsaren att följa med i kopplingen mellan underlag och planförslag.

Det samlade intrycket av Trafikverkets arbete med förslag till trimnings- och miljöåtgärder är att redovisningen av arbetsprocessen är framtung. Målbilder och prioriteringsgrunder beskrivs detaljerat och stringent, men behov, identifierade brister och prioriteringen mellan olika åtgärdsområden är betydligt svårare att förstå utifrån Trafikverkets redovisning.

¹⁴⁶ <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planer-och-beslutsunderlag/Samhallsekonomiskt-beslutsunderlag/beslutsunderlag---regionoverskridande/>

¹⁴⁷ <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planer-och-beslutsunderlag/Samhallsekonomiskt-beslutsunderlag/beslutsunderlag---regionoverskridande/>

7 Namngivna investeringar

Trafikverkets planförslag omfattar inom den ekonomiska ramen för utveckling av transportsystemet namngivna investeringar, ibland även kallat namngivna objekt eller bara objekt. Det är investeringar i transportsystemet som kostar över 100 miljoner kronor och avser åtgärder av typen steg 3 (bygg om) eller steg 4 (bygg nytt) i fyrstegsprincipen. För respektive namngiven investering ska Trafikverket enligt direktiven för åtgärdsplaneringen ta fram beslutsunderlag i form av så kallade samlade effektbedömningar. I detta kapitel redovisar Trafikanalys de granskningar av redovisningar och beslutsunderlag som rör namngivna investeringar.

7.1 Granskningens omfattning

Trafikanalys granskning av Trafikverkets redovisning och beslutsunderlag avseende namngivna investeringar omfattar dels en övergripande granskning av redovisningarna i planförslaget, underlagsrapporten *Namngivna investeringar*¹⁴⁸, dels en fördjupad granskning av ett urval samlade effektbedömningar för namngivna investeringar. Vi har även studerat redovisningen och beslutsunderlagen för satsningen på ERTMS och förslag till nya stambanor för höghastighetståg. Dessa underlag är granskade utifrån direktiven i åtgärdsplaneringen, och när det gäller samlade effektbedömningar även Trafikverkets egna riktlinjer.

7.2 Kort om Trafikverkets förslag till namngivna investeringar

Namngivna investeringar med finansiell tyngdpunkt på järnväg

Trafikanalys har utifrån bilaga 1 i planförslaget sammanställt fördelningen av objekten per trafikslag i Tabell 7.1. Antal namngivna investeringar per region inom Trafikverket¹⁴⁹

Som framgår av tabellen är fördelningen av *antalet* objekt ungefär hälften vardera för väg och järnväg, och ett par procent som gäller sjöfart eller luftfart. Detta kan jämföras med den stora skillnaden i investeringsvolym som råder mellan väg och järnvägsobjekt, vilket framgår av planförslaget. Järnvägsinvesteringarna uppgår till cirka 146 miljarder kronor (varav 27 miljarder gäller hela landet), väginvesteringarna uppgår till cirka 43 miljarder kronor, sjöfart cirka 4 miljarder kronor och luftfart 0,1 miljarder kronor.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Trafikverket (2017). *Namngivna investeringar*

¹⁴⁹ Trafikverket (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, bilaga 1

¹⁵⁰ Trafikverket (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s. 155

Tabell 7.1. Antal namngivna investeringar per region inom Trafikverket

Region	Väg	Järnväg	Sjöfart	Luffart
Nord	11	10	1	0
Mitt	15	17	0	1
Sthlm	20	15	1	0
Väst	20	13	1	0
Öst	10	16	1	0
Syd	23	23	0	0
Hela landet	1	14	0	0
SUMMA	100	108	5	1

Källa: Trafikverket (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*. Bilaga 1 (Större investeringar)

Många investeringar är bundna sedan tidigare

Figur 7.1 har Trafikanalys hämtat från Trafikverkets planförslag och visar hur stor del av de namngivna investeringarna i det nya planförslaget som finns med i nu gällande plan. Den är uppdelad i investeringar som är pågående eller bundna av avtal och investeringar som inte är bundna av avtal. Figuren visar också andelen investeringar som är nya för detta planförslag. Trafikanalys anser att denna redovisning är väldigt bra för förståelsen av planförslaget och Trafikverkets arbete. Redovisningen är i detta avseende en förbättring jämfört med föregående planförslag då Trafikanalys saknade denna information.¹⁵¹



- Pågående eller bundna investeringar (121 mdr kr)
- Ej bundna investeringar (31 mdr kr)
- Nya investeringar (41 mdr kr)

Figur 7.1. Fördelning av namngivna investeringar mellan nya investeringar och sådana som finns med sedan tidigare plan.

Källa: Trafikverket (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s. 10

Trafikanalys har också fått tillgång till en Excel-version av bilaga 1 till planförslaget.¹⁵² Ur den framgår för respektive namngivna investering vilken av de tre kategorierna den tillhör. I dokumentet finns även länkar till den samlade effektbedömning som är framtagen för respektive namngivet objekt.

¹⁵¹ Trafikanalys (2013). *Kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025*.

¹⁵² E-post från Trafikverket 2017-10-03, handling # 24 i ärende Utr 2017/59

7.3 Resultat av övergripande granskning

Några namngivna investeringar i nu gällande plan föreslår Trafikverket senareläggas eller utgår

En utgångspunkt för Trafikverkets planarbete är att:

De namngivna objekt som ingår i den av regeringen fastställda nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet för perioden 2014-2025 (dnr 2014/1779 /TE m.fl.) har tidigare bedömts vara angelägna för transportsystemet. Om förutsättningarna för ett enskilt objekt tydligt förändrats ska Trafikverket göra en bedömning om objektet även fortsatt ska ingå i planförslaget.¹⁵³

Av Trafikverkets planförslag framgår att för några namngivna investeringar i nu gällande plan har förutsättningar förändrats i sådan grad att Trafikverket föreslår att de senareläggs eller utgår.¹⁵⁴ De argument Trafikverket ger för varför objekt föreslås utgå är tydliga och klara för tre av fyra fall. Men för objektet *Riksväg 70 Simtuna–Kumla–Sala* förklarar Trafikverket att de ersätts av trimningsåtgärder utmed sträckan utan att ge någon vidare information eller hänvisning. Orsaken till varför tre investeringar föreslås senareläggas uppger Trafikverket vara stora kostnadsökningar, men det framgår inte vad som orsakat ökningarna. Trafikanalys anser att det vore lämpligt om Trafikverket gett mer information för att det ska vara möjligt att förstå vad förslagen innebär, till exempel information om vilka åtgärder Trafikverket har tänkt vidtaga för de objekt som senareläggs.

Bättre omfattning av Samlade effektbedömningar

En förbättring är att Trafikverket i större omfattning tagit fram samlade effektbedömningar för respektive namngiven investering jämfört med föregående planförslag. Trafikverket har även tagit fram denna typ av underlag för objekt som inte föreslås ingå i planförslaget. I Trafikanalys granskning av föregående planförslag riktade vi skarp kritik mot att Trafikverket inte tagit fram samlade effektbedömningar i någon större omfattning.¹⁵⁵ De beslutsunderlag Trafikverket nu tagit fram gör att Trafikverket i större utsträckning kan bygga sitt planförslag baserat på mer jämlika planeringsunderlag och det möjliggör en planering utifrån samhällsekonomisk lönsamhet. Vilken roll de samlade effektbedömningarna och exempelvis samhällsekonomisk lönsamhet har spelat för planförslaget är något Trafikanalys analyserar i en pågående forskningsstudie inom ramen för Centrum för Transportstudier (CTS). Resultatet av CTS-studien har vi förhoppning om att redovisa i samband med slutredovisningen av detta uppdrag.

Trafikverket redovisar merparten av de uppgifter regeringen efterfrågar för respektive namngiven investering

I direktiven för åtgärdsplaneringen listar regeringen ett antal uppgifter de vill att Trafikverket ska redovisa för respektive namngiven investering som ingår i planförslaget och inte är

¹⁵³ Dnr N2017/02312/TIF m.fl., s. 14

¹⁵⁴ Trafikverket (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s. 156 ff.

¹⁵⁵ Trafikanalys (2013). *Kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025*

pågående.¹⁵⁶ Dessa uppgifter ska Trafikverket ange utöver den information Trafikverket presenterar i de samlade effektbedömningarna. Trafikanalys genomgång av underlagen visar att merparten av de uppgifter regeringen efterfrågar framgår i underlagsrapporten *Namngivna investeringar*¹⁵⁷. Detta gäller såväl namngivna investeringar som ingår i planförslaget som de namngivna investeringar Trafikverket övervägt för planförslaget motsvarande en ökning av medlen för namngivna investeringar med 10 procent. Undantaget gäller namngivna investeringar som förhandlats fram inom ramen för Sverigeförhandlingen, se vidare kommentarer under senare delen av detta avsnitt.

Följande uppgifter framgår ur underlagsrapporten *Namngivna investeringar*:

- Mål/syfte med objektet.
- Grund för prioritering.
- Om objektet ingår i den nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet för perioden 2014–2025. Trafikverket redovisar även i de fall objektet har fått ändrat namn. I dessa fall framgår både det nya och det gamla namnet.
- Kortfattad beskrivning av objektet, inklusive en beskrivning av eventuella etapper.
- Uppfyllelse av de transportpolitiska målen.
- Eventuella målkonflikter.
- Objektkostnaden i 2017 års prisnivå samt bedömt osäkerhetsintervall.
- Om objektet förutsätter att en icke beslutad åtgärd byggs. Trafikanalys har emellertid inte granskat om Trafikverkets redovisning omfattar alla de fall där detta är relevant.
- Under rubriken "Status för planeringen av anslutande infrastrukturinvesteringar i andra länder och koppling till genomförande av andra åtgärder" beskriver Trafikverket nära eller direkt anslutande investeringar i andra länder men inte alltid i vilket planeringsläge de relaterade objekten ligger i.
- Antal tillkommande bostäder i de fall det är relevant.
- Om objektet föreslås för byggstart eller förberedas för byggstart.

Några centrala uppgifter saknas

Dessvärre är det några av de uppgifter regeringen efterfrågar som Trafikverket inte uppger för respektive objekt utöver information i de samlade effektbedömningarna, varken i planförslaget, i underlagsrapporten om *Namngivna investeringar* eller i någon annan underlagsrapport eller promemoria. De uppgifter som saknas är enligt Trafikanalys centrala för beslutsunderlagen. Det gäller uppgifter om

- vilken typ av kostnadskalkyl Trafikverket tillämpat för att ta fram kostnaden för att bygga anläggningen,

¹⁵⁶ Dnr N2017/02312/TIF m.fl., s. 15

¹⁵⁷ Trafikverket (2017). *Namngivna investeringar*

- samhällsekonomisk lönsamhet inklusive icke prissatta effekter, dels med objektkostnad enligt planförslaget och dels med objektkostnad enligt bedömt osäkerhetsintervall samt
- hur robust bedömningen av objektets lönsamhet är i förhållande till osäkerheter i kalkylförutsättningar och prognosantaganden.

Att det inte framgår vilken typ av metod Trafikverket har tillämpat vid framtagande av respektive anläggningskostnad är självklart en brist i förhållande till direktiven. Vid tidigare granskningar har Trafikanalys dessutom funnit brister avseende Trafikverkets tillämpning av kalkylmetodik.¹⁵⁸ I underlagsrapporten *Namngivna investeringar* beskriver Trafikverket endast i generella termer i vilket skede av den fysiska planeringsprocessen Trafikverket tillämpar en viss typ av metod.¹⁵⁹ Trafikanalys har inom ramen för kvalitetsgranskningen informerat Regeringskansliet (Näringsdepartementet) att dessa uppgifter saknas. I en separat rapportering till Regeringskansliet 2017-11-10 har dock Trafikverket redovisat uppgiften för åtgärder som föreslås till byggstart 2018–2020 och föreslås förberedas för byggstart 2021–2023.¹⁶⁰

Att det inte framgår hur robust bedömningen av respektive objekts samhällsekonomiska lönsamhet är anser Trafikanalys också är en svaghet i redovisningen. Trafikanalys har i tidigare granskningar av Trafikverkets beslutsunderlag poängterat att detta är viktig information som bör framgå av underlagen.¹⁶¹ Denna analys bör inte bara baseras på det Trafikverket kallar *informationsvärdet för nettonuvärdeskvoten*¹⁶² utan även resultaten av de känslighetsanalyser Trafikverket genomfört för respektive objekt. När det gäller bedömning av robusthet hänvisar Trafikverket i underlagsrapport *Namngivna investeringar* endast till respektive objekts samlade effektbedömning och då *informationsvärdet för nettonuvärdeskvoten*.¹⁶³ De samlade effektbedömningar som Trafikanalys har granskat innehåller heller inga kommentarer om resultatet av känslighetsanalyserna, och det så kallade informationsvärdet kommenteras endast i något enstaka fall.

I planförslaget resonerar emellertid Trafikverket, om än väldigt kortfattat, kring robustheten i objektets samhällsekonomiska lönsamhet. Då kopplat till en typ av känslighetsanalys myndigheten genomfört för respektive namngivet objekt. Trafikverket lyfter fram tre objekt som inte är lönsamma vid oförändrad eller minskad trafikmängd.¹⁶⁴

Trafikverket ska enligt de riktlinjer ASEK¹⁶⁵ förmedlar exempelvis genomföra en känslighetsanalys med noll respektive minus 12 procent trafik tillväxt jämfört med den så kallade basprognosen. Dessa analyser ska enligt ASEK genomföras för investeringar som kostar över 200 miljoner kronor, men inom ramen för åtgärdsplaneringen har Trafikverket

¹⁵⁸ Se t.ex. Trafikanalys (2013). *Kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025* eller Trafikanalys (2015). *Granskning av Trafikverkets byggstartsforstag 2015*

¹⁵⁹ Trafikverket (2017). *Namngivna investeringar* s.19 ff.

¹⁶⁰ E-post från Trafikverket 2017-11-22, handling # 30 i ärende Utr 2017/59

¹⁶¹ Se t.ex. Trafikanalys (2013). *Kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025*, Trafikanalys (2015). *Granskning av Trafikverkets byggstartsforstag 2015* men även nu i bilaga A

¹⁶² Analysen av informationsvärdet för den beräknade nettonuvärdeskvoten omfattar en bedömning av kvalitet i indata och prognos-/kalkylverktyg samt graden av relevanta effekter, det vill säga hur väl analysen lyckats fånga de effekter åtgärden resulterar i

¹⁶³ Trafikverket (2017). *Namngivna investeringar*, s. 19

¹⁶⁴ Trafikverket (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s. 227 ff.

¹⁶⁵ Trafikverket (2016). *Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 6.0*.

Version 2016-04-01

enligt uppgift¹⁶⁶ genomfört analyserna också för objekt som kostar mellan 100 och 200 miljoner kronor. Trafikanalys anser att det är positivt att Trafikverket har genomfört analyserna även för de mindre kostsamma objekten och det var något vi efterfrågade i vår kvalitetsgranskning av Trafikverkets föregående planförslag.¹⁶⁷

I sammanhanget är det olyckligt att Trafikverket inte lyckas förmedla det arbete myndigheten gör på området, varken i planförslaget eller i dess underlagsrapporter. Med tanke på den kritik Trafikverket ofta får gällande hantering av exempelvis klimatfrågan är det olyckligt att Trafikverket inte har lagt mer energi på att resonera kring ”robustheten” för respektive objekt och samtidigt mer ingående förmedla vilka känslighetsanalyser myndigheten genomfört och hur myndigheten har hanterat resultaten av dessa. Trafikanalys har noterat att Trafikverket skriver om känslighetsanalyser i den samlade effektbedömningen¹⁶⁸ som Trafikverket redovisade den 30 oktober 2017. Trafikanalys eventuella synpunkter på den redovisningen kommer vi som nämnt att presentera i samband med slutrapporten.

Trafikverket är tydligare avseende motiv till prioritering

Att grund för prioritering framgår för respektive objekt är en förbättring i förhållande till Trafikverkets redovisningar i föregående planförslag. Då beskrev Trafikverket endast motiven till prioritering i generella drag vilket Trafikanalys uppmärksammade i sin granskning av förslaget. Trafikverket har även gjort prioriteringsarbetet generellt mer transparent och tydligt i och med de redovisningar verket presenterar i planförslaget¹⁶⁹, i underlagsrapporten *Tillstånd och brister*¹⁷⁰ och planförslagets bilaga 2 *Prioriterade brister och förslag till åtgärder per stråk*¹⁷¹.

För de objekt som inte är bundna i avtal är dock svårt att se vilka prioriteringsgrunder som väger tyngst, eller hur Trafikverket gör avvägningar dem emellan. I planförslaget beskriver Trafikverket alla prioriteringsgrunder som viktiga, centrala eller avgörande vid prioriteringen. Enligt Trafikanalys är det särskilt viktigt att de investeringar som bedömts vara olönsamma men ändå prioriterats, ges en utförlig motivering och beskrivning om vilka avvägningar som gjorts. I det fallet torde andra motiv väga tyngre än den samlade lönsamhetsbedömningen, och det är då viktigt att dessa andra motiv blir tydliga.

För Sverigeförhandlingens investeringar redovisas färre uppgifter och inte med samma systematik som för övriga namngivna objekt

Som vi nämnt ovan redovisar Trafikverket för respektive namngivet objekt merparten av de uppgifter regeringen efterfrågar i direktiven. Undantaget är namngivna objekt som förhandlats fram inom ramen för Sverigeförhandlingen och som Trafikverket listar under rubriken ”varav storstadsförhandling” i bilaga 1 till planförslaget. För dessa investeringar redovisar Trafikverket mindre information och inte med samma systematik som för övriga objekt.¹⁷² Trafikverket

¹⁶⁶ E-post från Trafikverket 2017-09-27, handling # 22 i ärende Utr 2017/59 och e-post från Trafikverket 2017-10-03, handling # 23 i ärende Utr 2017/59 med det bifogade underlaget ”170901 Strategisk fil Planförslag 171003” ur vilken samtliga uppgifter från de Samlade effekterna för respektive åtgärd framgår

¹⁶⁷ Trafikanalys (2013). *Kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025*

¹⁶⁸ Trafikverket (2017). *Samlad effektbedömning av förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*

¹⁶⁹ Trafikverket (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s. 156 ff.

¹⁷⁰ Trafikverket (2017). *Tillstånd och brister i transportsystemet*

¹⁷¹ Trafikverket (2017). *Bilaga 2, Prioriterade brister och förslag till åtgärder per stråk* Till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029. Publikation 2017:165

¹⁷² Trafikverket (2017). *Namngivna investeringar*

hänvisar istället till Sverigeförhandlingens hemsida, alternativt till berörda kommuner.¹⁷³ För dessa objekt har Trafikverket heller inte tagit fram några samlade effektbedömningar.

Ur direktiven för åtgärdsplaneringen framgår ingen information om att investeringar från Sverigeförhandlingen kan hanteras på något annat sätt än övriga investeringar. Men tanken är att de investeringar som förhandlas fram inom Sverigeförhandlingen i stor utsträckning ska finansieras genom nationell plan, länsplaner och trängselskatter. Det är dock problematiskt att vi har två processer, den traditionella planeringsprocessen och förhandlingsprocessen, som pågår parallellt där beslutsunderlagen är olika samtidigt som de konkurrerar i samma ekonomiska ram.

7.4 Resultat av granskningen avseende samlade effektbedömningar

I detta kapitel beskriver vi slutsatserna från Trafikanalys fördjupade kvalitetsgranskning av ett urval av samlade effektbedömningar för namngivna objekt. Inledningsvis beskriver vi kort vad en samlad effektbedömning är, därefter våra slutsatser. I bilaga A finns resultatet mer i detalj.

Kort om metoden och dokumentet Samlad effektbedömning

Inom Trafikverkets infrastrukturplanering tillämpas metoden Samlad effektbedömning. I den beskrivs vilka effekter och kostnader en föreslagen åtgärd eller ett åtgärds paket skulle få om den genomförs. Det är dock inte en metod för att beskriva hela planer. Samlad effektbedömning är ett beslutsunderlag med syfte att utgöra ett stöd för planering, beslut och uppföljning. Effektbedömningen beskriver åtgärdens effekter ur tre beslutsperspektiv:

- Samhällsekonomisk analys: effekter som värderats monetärt respektive bedömts
- Transportpolitisk målanalys: effekter på de transportpolitiska målen
- Fördelningsanalys: effekter på olika grupper av människor i samhället

Ett redovisningsstöd för denna metod är framtagen i en Excel-mall som går att skriva ut till pdf. Det är dessa dokument för ett antal objekt Trafikanalys har gått igenom i sin granskning. Trafikverket publicerar endast pdf-versionerna av dokumenten men vi har i vår granskning även fått tillgång till Excel-versionerna för respektive objekt.

Samhällsekonomiska kalkyler som görs av eller åt Trafikverket ska alltid presenteras inom ramen för metoden Samlad effektbedömning (SEB). Samlad effektbedömning ska upprättas för myndighetsåtgärder, driftåtgärder, underhållsstrategier, olika typer av investeringsåtgärder (projekt), påverkansåtgärder, styrmedelsåtgärder samt paket av åtgärder som samverkar till att lösa ett identifierat behov. Omfattningen av beslutsunderlaget ska anpassas efter åtgärdens storlek och utredningsskede.¹⁷⁴

¹⁷³ Trafikverket (2017). *Namngivna investeringar* s. 15

¹⁷⁴ Beskrivning hämtad från Trafikverkets hemsida, <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planerings--och-analysmetoder/Metod-for-samlad-effektbedomning/>

Trafikanalys urval av granskningsobjekt

I granskningen av Trafikverkets planförslag har Trafikanalys valt att närmare studera ett urval av 15 samlade effektbedömningar. Granskningen av dessa är gjord dels utifrån de krav som ställs av Trafikverket själva i deras egna riktlinjer, dels utifrån direktivens krav på att lyfta fram osäkerheter eller större förändringar jämfört med tidigare.

Urvalet är gjort slumpmässigt, men systematiskt justerat för att ändå vara så väl fördelat som möjligt mellan trafikslag, regioner och planerade byggstartsperioder. Urvalet är också gjort för att vara proportionellt mot antalet namngivna objekt inom de olika trafikslagen. Ungefär hälften av objekten i urvalet är nya i planförslaget, och ungefär hälften finns redan med i den befintliga, gällande planen.

För dessa objekt har Trafikanalys granskat de samlade effektbedömningarna avseende:

- Beskrivningen av objektet
- Den samhällsekonomiska analysen av objektet
- Bedömningen av fördelningseffekter
- Bedömningen av objektets bidrag till de transportpolitiska målen
- Referenser och bilagor

I bilaga A beskriver vi resultatet av granskningen mer i detalj utifrån de olika avsnitten i den samlade effektbedömningen. I detta avsnitt beskriver vi slutsatserna av denna fördjupade granskning av ett urval samlade effektbedömningar.

Sammanfattande slutsatser från granskningen

Trafikanalys bedömer att Trafikverket är mycket ambitiösa och har gjort ett gediget arbete med framtagandet av alla samlade effektbedömningar. Trafikanalys ser också förbättringar jämfört med tidigare granskningar, vilket visar att Trafikverket tar till sig av vår kritik. Trafikanalys anser att effektbedömningarna generellt sett ger en god överblick över åtgärdsförslagen. Vissa justeringar har gjorts i mallen sedan Trafikanalys senaste granskning, vilket visar att mallen är ett levande dokument som utvecklas. Det finns dock fortfarande utvecklingspotential i användningen av mallen för den samlade effektbedömningen, särskilt när det gäller kommentarer av olika resultat och spårbarheten till underlag och fördjupade analyser. I bilaga A ger vi mer detaljerade resultat av vår granskning, men vi sammanfattar här våra slutsatser.

Rekommendationer baserat på iakttagelser:

- Kalkyler och effektbedömningar har bra aktualitet, men ge tillräcklig tid för granskning för att undvika att behöva godkänna effektbedömningar med riskabla brister
- Lägg löpande in referenser och hänvisningar till de dokument som använts som underlag för bedömningarna.
- Tydliggör hur avvägningar görs i kalkyler och bedömningar, t.ex. mellan värderade och ej värderade effekter
- Tydliggör osäkerhet och risker, inte minst i samband med känslighetsanalyserna
- Ge utrymme för beskrivningar av sammanhang och kommentarer, inte minst i samband med avvägningar och bedömningar

- Underlätta för läsaren genom att lägga objektets namn och dokumentets godkännandedatum i sidhuvudet

Aktualiteten bättre, men sent inlämnade underlag

Det är en förbättring jämfört med tidigare att kalkylerna i de samlade effektbedömningarna hållits uppdaterade. Ibland tycks dock aktualiteten gå lite för långt, när underlag tas fram i ett sent skede. Även den här gången kan Trafikanalys konstatera att flera effektbedömningar har skickats in sent, till exempel i februari, mars och juni 2017.¹⁷⁵ I ett fall där effektbedömningen skickats in i god tid (oktober 2016) har dock kvalitetsgranskningen inte skett förrän i februari 2017, vilket är relativt långt efteråt. Det faktum att effektbedömningar skickats in och kvalitetssäkrats relativt sent i processen innebär ett risktagande från Trafikverkets sida. I de potentiella fall där en effektbedömning inte klarar granskningen bör det finnas god tid för att hinna göra de nödvändiga justeringarna. Av samma skäl bör inte den interna kvalitetssäkringen av effektbedömningen vänta onödigt länge efter att effektbedömningen skickats in för godkännande.

Avvägningarna vid kalkyler och bedömningar kan förtydligas

Trafikverket har en tydlig metodik för att ta fram prognoser och kalkyler med väl använda standardverktyg. När det i vissa fall använts andra prognos- eller kalkylverktyg än de ordinarie, är det dock svårt att se motiven bakom det i den samlade effektbedömningen. Även när det har gjorts särskilda antaganden är det viktigt att detta tydliggörs och att antagandenas betydelse för resultaten kommenteras. Specialverktyg eller särskilda antaganden innebär en avvägning mellan olika faktorer och en beskrivning av dessa avvägningar ökar förståelsen för komplexiteten i bedömningen och därmed den bakomliggande osäkerheten.

Detsamma gäller sammanvägningen av de kvantifierade effekterna i kalkylen och de effekter som inte värderats monetärt. Sammanvägningen till en helhetsbedömning är komplex och i de fall ett objekt ligger nära gränsen för lönsamhet får bedömningen av de icke prissatta effekterna stor betydelse för den sammanvägda bedömningen. Här bör det finnas utrymme för att kommentera sammanvägningen och Trafikanalys har tidigare föreslagit att bedömningar av icke prissatta effekter, liksom av effekter på målen, skulle kunna innefatta en angivelse av påverkansgrad, till exempel i tre olika nivåer. Detta skulle förtydliga bedömningarna och måhända förenkla sammanvägningen av kvantitativa och kvalitativa effekter.

Fragmenterad beskrivning av sammanhang och motiv

Beskrivningen av sammanhanget runt åtgärden och åtgärdens relationer till närliggande åtgärder är viktigt för att förstå betydelsen av åtgärden. Det hänger ihop med beskrivningen av nuläge och brister och bör därför beskrivas utifrån ett brett perspektiv. Trafikanalys bedömer att dessa beskrivningar generellt sett har blivit lite fylligare totalt sett, men beskrivningarna är ofta fragmenterade under olika rubriker, och det saknas ofta hänvisningar till fördjupade beskrivningar av sammanhanget eller nuläget. Detsamma gäller beskrivningen av fyrstegs-analysen av objektet, vilka åtgärder som övervägts eller eventuellt vidtagits tidigare, och hur åtgärden motiveras. Kanske behöver mallen få ökat utrymme för dessa beskrivningar och kanske kan ledande frågor i mallen vara till hjälp.

¹⁷⁵ De tre fallen *Kontinentalbanan*, *persontrafikanpassning E22 Gladhammar*, respektive *E4 Sikeå-Gumboda*.

Svårt få en bild av osäkerheter och risker

Det är svårt för en utomstående att utifrån de samlade effektbedömningarna få en bild av objektens osäkerheter och risker. Detta förstärks av bristen på kommentarer och hänvisningar. En viktig del av osäkerhetsbedömningen är känslighetsanalyserna, som inte heller de kommenteras i nämnvärd utsträckning. Syftet med känslighetsanalyserna är att belysa osäkerheter och risker och därför är det viktigt att resultaten kommenteras, samt vilka slutsatser man kan dra av känslighetsanalysen. Det tycks dock inte finnas utrymme i mallen för att kommentera känslighetsanalyserna i avsnitt 2.1.2.1 Nyckeltal Samhällsekonomi.

Övriga kommentarer

Trafikanalys har i sin genomgång hittat vissa brister och oklarheter i effektbedömningar som leder till frågan vilka kriterier som Trafikverket har för godkännande. Ett exempel är effektbedömningar med betydande miljöpåverkan där ingen MKB finns (se bilaga A under Betydande miljöpåverkan). Även vid tidigare granskningar har Trafikanalys hittat brister i effektbedömningarna som ifrågasätter Trafikverkets egna, interna kvalitetsgranskning. Att effektbedömningarna trots bristerna har godkänts kan hänga ihop med det faktum att många av dem har färdigställts sent, och att kvalitetsgranskning och godkännandeprocessen också är sent eller mycket sent ute och forceras igenom. Detta innebär risker i hanteringen av effektbedömningen, och i förlängningen risker i hanteringen av de medel och resurser som åtgärderna kräver. Trafikanalys har förståelse för tidspressen, men kanske kan någon form av mellansteg i granskningen läggas in före den slutliga granskningen. Alternativt kan fler vara inblandade i den slutliga granskningen, om antalet effektbedömningar som ska granskas blir för stort.

7.5 Resultat av granskningen avseende ERTMS

Delar av signalanläggningen på det svenska järnvägsnätet närmar sig den ekonomiska livslängden på 40 år och anläggningen är i behov av renovering och modernisering. EU har beslutat att införa ett gemensamt signalsäkerhetssystem för Europa, ERTMS. Genom vårt EU-medlemskap är genomförandeplanen för ERTMS juridiskt bindande. I planen ingår de delar av det svenska järnvägsnätet som ingår i det så kallade Core-nätverket i det transeuropeiska transportnätet (TEN-T). Detta nätverk ska enligt EU-förordning 1315/2013 vara färdigutrustat med ERTMS senast år 2030. Därefter fortsätter införandet av ERTMS på resterande delar av det svenska järnvägsnätet och beräknas pågå till och med år 2035.

I samband med åtgärdsplaneringen har Trafikverket genomfört en effektbedömning och samhällsekonomisk analys avseende ERTMS.¹⁷⁶ Detta är dokumenterat i rapporten *Införandetakt av ERTMS-systemet*¹⁷⁷ och finns att ladda ner på Trafikverkets hemsida. Rapporten och samhällsekonomiska analys har varit föremål för Trafikanalys kvalitetsgranskning. Nedan presenterar vi resultatet av den.

¹⁷⁶ Telefonsamtal samt e-post från Trafikverket 2017-11-09, handling # 31 i ärende Utr 2017/59

¹⁷⁷ Trafikverket (2017). *Införandetakt av ERTMS-systemet. Effektbedömning och samhällsekonomisk analys.*

Den samhällsekonomiska kalkylen håller god kvalitet

Trafikverket genomfört en samhällsekonomisk analys där de beskriver hur kostnader och nyttor med att införa ERTMS på det svenska järnvägsnätet påverkas av i vilken takt och vid vilken tidpunkt införandet sker. I analysen jämförs ett utredningsalternativ (UA) som omfattar Trafikverkets planerade införande av ERTMS mellan åren 2021 och 2035 med två jämförelsealternativ. Det första jämförelsealternativet (JA1) innebär i korthet en senareläggning av ERTMS med tre år, det andra jämförelsealternativet (JA2) innebär i korthet ett införande av ERTMS först 2035 då nuvarande systems¹⁷⁸ livslängd antas vara slut. Trafikverkets slutsats är att "samhället som helhet bedöms vinna på ett tidigt införande av ERTMS, resenärer och godstransportköpare gynnas av detta. Tågoperatörer gynnas av ett senare införande."¹⁷⁹

Trafikverkets utformning av utredningsalternativet respektive jämförelsealternativen är väl genomtänkt och visar på att en fördröjning av införande är förknippat med en rad olika effekter som både påverkar nyttan och kostnaderna i den samhällsekonomiska kalkylen. Trafikanalys anser att även om ett införande när ATC har fasats ut (JA2) inte är ett realistiskt alternativ, utan i praktiken blir en form av känslighetsanalys då det innebär att Sverige inte uppfyller sina förpliktelser gentemot EU, så visar det tydligt på problematiken med ytterligare förskjutning av införandet. Trafikanalys anser att Trafikverket har gjort ett gott arbete med den samhällsekonomiska kalkylen, trots att det till stora delar skiljer sig från den typ av kalkyl myndigheten vanligen genomför. Trafikverket har genomgående valt att räkna konservativt gällande uppskattning av ingående kostnader och nyttor, vilket enligt Trafikanalys bör innebära att kalkylen inte överskattar nyttan med ERTMS-systemet. Trafikanalys bedömer att kalkylen håller en god kvalitet.

Men underlagsrapporten har vissa brister i transparens

Samtidigt som själva kalkylen håller god kvalitet är Trafikverkets rapport *Införandetakt av ERTMS-system*¹⁸⁰ är delvis svårläst för en utomstående med bland annat brister i hänvisningar till tidigare underlagsrapporter. Trafikanalys anser också att florin av begrepp och förkortningar i rapporten försvårar för läsaren, och det hade varit bra med en tydligare begreppsförklaring och en redogörelse för skillnaderna mellan de olika systemen ATC, ATO, ERTMS samt ETCS.

7.6 Resultat av granskningen avseende nya stambanor

I Sverige utreds för närvarande en utbyggnad av nya stambanor för höghastighetståg för sträckorna Stockholm–Malmö och Stockholm–Göteborg. Den så kallade Sverigeförhandlingen har i uppdrag att ta fram en utbyggnadsstrategi och Trafikverket har i uppdrag att bistå Sverigeförhandlingen. Trafikverket har tidigare till Sverigeförhandlingen redovisat underlag till

¹⁷⁸ ATC

¹⁷⁹ Ur sammanfattningen från Trafikverket (2017). *Införandetakt av ERTMS-systemet. Effektbedömning och samhällsekonomisk analys*

¹⁸⁰ Trafikverket (2017). *Införandetakt av ERTMS-systemet. Effektbedömning och samhällsekonomisk analys.*

utbyggnadsstrategi för nya höghastighetsjärnvägar.¹⁸¹ Dessa och andra underlag om höghastighetsjärnväg finns på Sverigeförhandlingens hemsida.¹⁸²

Trafikverket har även behövt ta fram ett mer detaljerat förslag till utbyggnadsstrategi för det fortsatta arbetet inom ramen för arbetet med nationell plan 2018–2029. Det är motivet bakom Trafikverkets underlagsrapport i åtgärdsplaneringen, *Nya stambanor i plan 2018–2029 – Utbyggnadsstrategi för höghastighetsjärnvägar*.¹⁸³

Regeringens direktiv till Trafikverket

I regeringens direktiv för åtgärdsplaneringen anges att Trafikverket ska säkerställa att utbyggnaden av nya stambanor för höghastighetståg sker på ett kostnadseffektivt sätt som innebär att bästa möjliga effekt erhålls av respektive delsträcka. Trafikverkets analys ska även inkludera vilka hastigheter som är lämpliga på olika delsträckor. Ett villkor som direktiven ger är också att sträckorna *Ostlänken Järna–Linköping* respektive *Lund–Hässleholm* ska byggstartas under perioden 2018–2029, och att banorna ska bidra till överflyttning från andra trafikslag till tåg.

Utgångspunkten för Trafikanalys granskning

Trafikanalys har granskat dels ovan nämnda underlagsrapport *Nya stambanor i plan 2018–2029 – Utbyggnadsstrategi för höghastighetsjärnvägar*, dels planförslaget kapitel 10 *Nya stambanor*. Trafikanalys har alltså inte granskat de samlade effektbedömningar som tagits fram för *Ostlänken Järna–Linköping* respektive *fyrspår Lund–Hässleholm* eller för nya stationer på sträckorna. Granskningen omfattar Trafikverkets redovisning i förhållande till regeringens direktiv.

Sverigeförhandlingens förslag

Sverigeförhandlingen presenterade sitt förslag till utbyggnadsstrategi i juli 2017, och släppte i samband med det en egen rapport.¹⁸⁴ Sverigeförhandlingen föreslår att hela höghastighetsnätet *Stockholm–Göteborg/Malmö* byggs ut samtidigt och snabbt med sikte på färdigställande cirka 2035. Utbyggnaden föreslås finansieras med anslag, medfinansiering och med lån i Riksgälden, samt försäljning av något statligt bolag.¹⁸⁵

Trafikverkets förslag

I korthet utgår Trafikverket från att utbyggnaden finansieras i huvudsak med anslag inom givna planeringsramar utan några medel från lån, medfinansiering eller bolagsförsäljningar. Därmed blir Trafikverkets förslag en långsammare utbyggnad jämfört med Sverigeförhandlingen. En utgångspunkt är också att det är angeläget att lösa kapacitetsproblem för befintlig trafik, och att utbyggnaden sker på ett kostnadseffektivt sätt så att varje delsträcka ger goda effekter. Därmed blir Trafikverkets förslag att höghastighetsjärnvägen ska byggas för tåg i 250 km/h istället för 320 km/h. Det betyder att man bygger på traditionella, så kallade

¹⁸¹ Trafikverket (2017). *Höghastighetsbanor Stockholm– Göteborg respektive Stockholm – Malmö*, Publikation 2017:133

Trafikverket (2017). *Utbyggnadsstrategi Höghastighetsjärnväg. Delprojekt Samhällsekonomiska analyser*, Publikation 2017:152

¹⁸² Sverigeförhandlingens hemsida, <http://sverigeforhandlingen.se/uppdrag-hoghastighetsjarnvag/>

¹⁸³ Trafikverket (2017). *Nya stambanor i plan 2018–2029 – Utbyggnadsstrategi för höghastighetsjärnvägar*, Underlagsrapport till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029. Publikation 2017:168

¹⁸⁴ Sverigeförhandlingen (2017). *Sverigeförhandlingen: Utbyggnadsstrategi för höghastighetsjärnvägen*.

¹⁸⁵ Trafikverket (2017). *Förslag till ny nationell plan 2018–2029*, s. 176

ballasterade spår, med spår som vilar på makadambädd. Det ger två effekter. Dels medför det en lägre investeringskostnad än om man skulle bygga fasta, så kallade ballastfria spår, anpassade för tåg i 320 km/h. Dels medför det att man i takt med att nya etapper blir klara, kan köra dagens tåg på dessa och därmed få nytta av den nya järnvägen redan från början. Därför föreslår Trafikverket att man börjar bygga den nya järnvägen i de områden där ny kapacitet behövs som bäst, vilket är i områdena med de hårdast belastade sträckorna med lägst genomsnittshastighet för dagens tåg.

De första delarna av höghastighetsjärnvägen

I direktiven för åtgärdsplaneringen ingår att de nya stambanorna för höghastighetståg ska knyta samman Stockholm och Göteborg respektive Malmö med moderna och hållbara kommunikationer med korta restider som främjar en tydlig överflyttning av resor från flyg till tåg. Utbyggnaden ska göras på ett kostnadseffektivt sätt och med hänsyn till de samlade behoven i hela transportsystemet. Mot den bakgrunden är förutsättningen för Trafikverkets planering att de nya stambanorna ska rymmas inom de givna planeringsramarna.¹⁸⁶

Trafikverket har formulerat följande ändamål för höghastighetsjärnvägen. Den ska

- frigöra kapacitet på befintlig järnväg för att möjliggöra robusta och hållbara transporter för människor och gods,
- genom ökad tillgänglighet skapa förutsättningar för regional utveckling med nya bostäder,
- genom snabba och hållbara persontransporter knyta samman Stockholm C och Göteborg C på två timmar och Stockholm C och Malmö C på två och en halv timme och
- öka tillgängligheten till de internationella marknaderna för människor och näringsliv.¹⁸⁷

Ett villkor som direktiven ger är att sträckorna *Ostlänken Järna–Linköping* respektive *Lund–Hässleholm* ska byggstartas under perioden 2018–2029. Huvuddelen av dessa sträckor ingår därför i planförslaget. Trafikverkets förslag är att Ostlänken dimensioneras för 250 km/h och med ballasterat spår, det vill säga traditionell järnväg med spår som vilar på en bädd av makadam. För att möjliggöra en byggstart under planperioden behöver planeringsprocessen fortgå för att fastställa en järnvägsplan. Trafikverket räknar med att byggstarten ska kunna ske under senare delen av planperioden.¹⁸⁸

Strategi för fortsatt utbyggnad

De delsträckor som bör prioriteras efter de första delarna av höghastighetsjärnvägen är enligt Trafikverket sträckorna *Linköping–Tranås/Aneby* och *Göteborg–Borås* som båda är hårt belastade. Byggandet av dessa sträckor kan påbörjas efter planperioden, det vill säga efter år 2029. Med två stopp kan enligt Trafikverket restiden Stockholm–Malmö minska till strax under 3,5 timmar. Kapaciteten för godstrafik Hallsberg–Mjölby och regionaltrafik Linköping–Jönköping kommer då också att förbättras påtagligt.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Trafikverket (2017). *Förslag till ny nationell plan 2018–2029*, s. 176

¹⁸⁷ Trafikverket (2017). *Förslag till ny nationell plan 2018–2029*, s. 176 ff.

¹⁸⁸ Trafikverket (2017). *Förslag till ny nationell plan 2018–2029*, s. 177

¹⁸⁹ Trafikverket (2017). *Förslag till ny nationell plan 2018–2029*, s. 178

Nästkommande sträcka i höghastighetsnätet bör enligt Trafikverket bli Tranås/Aneby–Jönköping. För att därefter kunna ta ställning till vilken av sträckorna *Jönköping–Borås* eller *Jönköping–Hässleholm* som bör prioriteras behöver ytterligare studier göras.¹⁹⁰

Trafikverket föreslår att hela höghastighetsnätet dimensioneras för persontrafik i 250 km/h och med traditionellt, ballasterat spår.¹⁹¹ Trafikverket menar att en dimensionering för högre hastigheter (320 km/h) skulle medföra högre kostnader som är svåra att motivera med en lång utbyggnadstakt, eftersom den högre hastigheten inte bedöms kunna nyttjas förrän långt fram i tiden. Under lång tid kommer endast begränsade delar att vara dimensionerade för högre hastighet, vilket gör att tågoperatörerna inte kan motivera investeringar i mer kostnadskrävande höghastighetståg förrän längre sträckor kan trafikeras i högre hastighet.¹⁹²

Trafikverkets underlag för förslaget

Trafikverkets underlagsrapport *Nya stambanor i plan 2018–2029 – Utbyggnadsstrategi för höghastighetsjärnvägar* innehåller en beskrivning av hur kostnadsberäkningarna för ballasterade respektive ballastfria spår, har gjorts.

På grund av den korta tid som funnits till förfogande har Trafikverket inte haft möjlighet att ta fram nya underlag inom ramen för uppdraget. Därför bygger redovisningen i underlagsrapporten på tidigare framtaget material.¹⁹³

Trafikverket har behövt göra en förenklad kostnadsjämförelse mellan spår för 250 km/h respektive 320 km/h, där man inte har kunnat ta hänsyn till de specifika beräkningsvillkor som gäller för järnväg anpassad för 250 km/h respektive 320 km/h. Det har gjort att kostnadsjämförelsen i båda fall utgår från beräkningsförutsättningar som gäller för 320 kilometer i timmen. Trafikverket har därför fått göra antagandet att det är fasta spår, så kallat ballastfritt spårssystem anpassat för höghastighetståg i båda fallen, och ser då inte någon tydlig kostnadsskillnad mellan tåg i 250 km/h och 320 km/h. En kalkyl som kunnat ta hänsyn till de specifika beräkningsförutsättningar som gäller för tåg i 250 km/h hade enligt Trafikverket kunnat visa en tydligare kostnadsskillnad. Det scenario för 250 km/h som Trafikverket använt sig av är enligt Trafikverket själva således en ”bana för 320 km/h med enklare överbyggnad”.¹⁹⁴

Det ballasterade systemet för 250 km/h bedöms vara 15–30 miljarder billigare att bygga, men kräver högre underhållskostnader. Det är ett mer flexibelt system, vilket ger minskade kostnader. Dock medför det begränsade utrymmet för underhållsarbeten på höghastighetsnätet att traditionella, ballasterade spår har väsentligt högre risk att påverka trafikeringen i form av hastighetsnedsättningar och stillestånd för underhållsarbeten, jämfört med ballastfria spår anpassade för 320 km/h.¹⁹⁵

Det finns osäkerheter i bedömningarna för ett ballasterat, traditionellt spårssystem, på grund av att geotekniska undersökningar gjorts i mycket begränsad utsträckning, och det är inte bestämt vilken typ av ballasterat spårssystem som ska väljas. Internationella erfarenheter visar också att det är större problem vintertid med traditionella, ballasterade spår jämfört med ballastfria spår.¹⁹⁶

¹⁹⁰ Trafikverket (2017). *Förslag till ny nationell plan 2018–2029*, s. 178

¹⁹¹ Trafikverket (2017). *Förslag till ny nationell plan 2018–2029*, s. 178

¹⁹² Trafikverket (2017). *Förslag till ny nationell plan 2018–2029*, s. 180

¹⁹³ Trafikverket (2017). *Nya stambanor i plan 2018–2029 – Utbyggnadsstrategi för höghastighetsjärnvägar*, s. 4

¹⁹⁴ Trafikverket (2017). *Nya stambanor i plan 2018–2029 – Utbyggnadsstrategi för höghastighetsjärnvägar*, s. 21

¹⁹⁵ Trafikverket (2017). *Nya stambanor i plan 2018–2029 – Utbyggnadsstrategi för höghastighetsjärnvägar*, s. 13

¹⁹⁶ Trafikverket (2017). *Nya stambanor i plan 2018–2029 – Utbyggnadsstrategi för höghastighetsjärnvägar*, s. 13

Genomförda livscykelanalyser visar att det ballastfria spårsystemet anpassat för 320 km/h på längre sikt blir billigare genom lägre kostnader för underhåll och framtida reinvesteringar.

När det gäller kapacitet skriver Trafikverket att uppehållen på sträckorna har antagits vara desamma oavsett om hastigheten är 250 km/h eller 320 km/h. Därför har det endast varit skillnaden i hastighet som har haft kapacitetspåverkan. I de två scenarier som har prövats har dock inte hastigheten 320 km/h varit inkluderad:¹⁹⁷

- Samtliga tåg har topphastighet 250 km/h
- Höghastighetståg har topphastighet 250 km/h och regionaltågen har topphastighet 200 km/h

Trafikverkets slutsats är att den kapacitetseffekt som uppstår är villkorad med att länstrafikbolagen skaffar tåg för 250 km/h.¹⁹⁸ De operatörer som Trafikverket har haft kontakt med har haft tveksamheter när det gäller att skaffa tåg för 250 km/h om restidsvinsten bara uppgår till enstaka minuter.¹⁹⁹

Trafikverkets slutsats

Trafikverkets slutsats i underlagsrapporten är att

med dessa förutsättningar bör höghastighetsjärnvägen byggas för 250 km/h. Dock bör det eftersträvas att banan byggs med en riktvärdesradie för 250 km/h som därmed klarar högre hastigheter såvida det inte medför stora merkostnader eller stora intrång.²⁰⁰

En riktvärdesradie för 250 km/h medför enligt Trafikverket en god standard som tillåter tåghastigheter kanske upp till 280 km/h.²⁰¹

Trafikanalys slutsatser

Trafikanalys bedömer att Trafikverket har rimliga argument för sitt förslag om utbyggnad av höghastighetsjärnväg anpassat för tåg i 250 km/h. Trafikverket är tydliga med hur man resonerar om utbyggnaden och hur man prioriterar de olika delsträckorna. I resonemanget tycks inte de kostnadsskillnader som finns mellan ballasterade och ballastfria spår ha så stor betydelse. Istället är det främst argumentet om att kunna frigöra kapacitet på befintlig järnväg som gör att Trafikverket föreslår traditionella, ballasterade spår för tåg i 250 km/h.

Enligt Trafikanalys bör dock anläggningskostnaderna och kostnadseffektiviteten i systemet väga tungt och därför har det stor betydelse vilken livscykelkostnaden blir. Enligt underlagsrapporten har ballastfria spår en högre investeringskostnad men en totalt sett lägre livscykelkostnad. Trafikverket har inte haft möjlighet att göra en fullständig kostnads kalkyl för respektive spåralternativ. Trafikanalys bedömer att en fullständig kostnadsanalys för de båda spåralternativen är ett nödvändigt underlag för att säkerställa att utbyggnaden av nya stambanor för höghastighetståg sker på ett kostnadseffektivt sätt som innebär att bästa möjliga effekt erhålls på respektive delsträcka. Trafikanalys bedömer därför att Trafikverket inte har visat att de säkerställt att förslaget till utbyggnad sker på ett kostnadseffektivt sätt. Enligt Trafikanalys har Trafikverket därför inte uppfyllt sina direktiv från regeringen i denna del. Samtidigt har regeringen dock framhållit att finansiering ska ske inom angiven ram och att vissa delsträckor ska byggstartas specifika år.

¹⁹⁷ Trafikverket (2017). *Nya stambanor i plan 2018–2029 – Utbyggnadsstrategi för höghastighetsjärnvägar*, s. 15

¹⁹⁸ Trafikverket (2017). *Nya stambanor i plan 2018–2029 – Utbyggnadsstrategi för höghastighetsjärnvägar*, s. 21

¹⁹⁹ Trafikverket (2017). *Nya stambanor i plan 2018–2029 – Utbyggnadsstrategi för höghastighetsjärnvägar*, s. 15

²⁰⁰ Trafikverket (2017). *Nya stambanor i plan 2018–2029 – Utbyggnadsstrategi för höghastighetsjärnvägar*, s. 22

²⁰¹ E-post från Trafikverket 2017-11-24, handling # 29 i ärende Utr 2017/59.

Kravet på att hinna med byggstart under planperioden får enligt Trafikanalys inte hindra att Trafikverket verkligen säkerställer att utbyggnaden sker på ett kostnadseffektivt sätt. Trafikverket säger själva att ballastfria spår har en lägre livscykelkostnad, medan man samtidigt föreslår traditionella, ballasterade spår utifrån de övriga planeringsförutsättningar myndigheten fått. Trafikverket behöver därför snarast göra en fullständig livscykelanalys för de båda alternativen ballasterade respektive ballastfria spår.

Trafikverkets rapport från 15 september

Sedan Trafikverket överlämnade sitt planförslag och underlagsrapporten, har Trafikverket gjort nya beräkningar i en rapport från den 15 september 2017.²⁰² Analyserna i den rapporten är gjorda inom ramen för uppdrag Utbyggnadsstrategi från Sverigeförhandlingen och motsvarar inte den utformning av etapperna som tillämpats i Trafikverkets förslag till nationell plan 2018–2029. I rapporten förutsätts de analyserade etapperna byggas ut för en hastighet på 320 km/h men under en etappvis utbyggnadsfas trafikeras med tåg som kör i 250 km/h. Rapporten från 15 september ger därför ingen ytterligare vägledning i frågan om vilken typ av spårssystem som är det bästa i ett livscykelperspektiv. Rapporten gör däremot en mer detaljerad analys av vilken prioriteringsordning olika etapper bör ha i utbyggnaden av ett höghastighetsnät. Trafikanalys har dock inte granskat rapporten i detalj.

²⁰² Trafikverket (2017). *Utbyggnadsstrategi höghastighetsjärnväg. Delprojekt Samhällsekonomiska analyser*. Rapport 2017:152.

8 Trafikverkets förslag till byggstarter

Bakgrunden till byggstartsförslagen är processen införd 2013

Sverige införde den 1 januari 2013 ett nytt planeringssystem för transportinfrastruktur. Systemet beslutades av regering och riksdag 2012.²⁰³ En skillnad mellan det gamla och det nya systemet för ekonomisk planering är att regeringens beslut om fastställelse av en nationell plan för de kommande tolv åren i det nya systemet är indikativ och innebär inte ett direkt uppdrag till Trafikverket och övriga berörda myndigheter att fullfölja eller att byggstarta de projekt som namnges i beslutet.

Ordningen syftar till att knyta de ekonomiska delarna av planeringssystemet fastare till den statliga budgetprocessen. Staten vill också skapa större tydlighet när det gäller åtgärders status avseende dess genomförande och öppna för möjligheten till omprioriteringar inom planperioden. Den tidigare ordningen där regeringen fastställde långsiktiga planer ungefär vart fjärde år är således kompletterad med årliga beslut om åtgärders genomförande.

Mot bakgrund av detta fick Trafikverket i uppdrag, att för de namngivna objekt Trafikverket föreslår ska ingå i den nationella planen för transportinfrastruktur, också ange vilka av dessa som föreslås ska få byggstarta år 1–3 samt få förberedas för byggstart år 4–6.²⁰⁴

Regeringen anger i direktiven till Trafikverket att förslaget om vilka objekt som bör få byggstarta år 1–3 (2018–2020) ska omfatta "objekt 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 kostnader som Trafikverket anger. Den fysiska planeringen bör vara så långt gången att en väg- eller järnvägsplan har fått laga kraft. Eventuella avsteg från denna utgångspunkt ska motiveras och en prognos lämnas för när väg- eller järnvägsplanen beräknas få laga kraft."²⁰⁵ För förslaget om vilka objekt som bör få förberedas för byggstart år 4–6 (2021–2023) gäller att det ska omfatta "objekt där förberedelser gällande projektering och kostnadsberäkningar är långt gångna och eventuella särskilda finansieringslösningar är helt utredda. Objekten ska med stor sannolikhet kunna genomföras till de utgifter och på de sätt Trafikverket anger i sitt underlag. En prognos lämnas för när väg- eller järnvägsplanen beräknas få laga kraft."²⁰⁶

Vi gör en mer övergripande kvalitetsgranskning av byggstartsrapporteringen än tidigare

Trafikanalys har vid ett flertal tillfällen kvalitetsgranskat den redovisning och de beslutsunderlag Trafikverket lämnat i samband myndighetens årliga förslag till vilka objekt som ska få byggstarta respektive förberedas för byggstart.²⁰⁷

²⁰³ Prop. 2011/12:118, bet. 2011/12TU13, rskr. 2011/12:257.

²⁰⁴ Dnr N2017/02312/TIF m.fl., bilaga 2

²⁰⁵ Ibid. s. 1

²⁰⁶ Ibid. s. 3

²⁰⁷ Trafikanalys (2013). *Kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025*, Trafikanalys (2014) *Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag år 2014* och Trafikanalys (2015). *Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag 2015*

I detta kvalitetsgranskningsuppdrag har Trafikanalys valt att göra en mer övergripande analys vad gäller Trafikverkets byggstartsförslag jämfört med tidigare arbeten. Vad gäller anläggningskostnadskalkylerna har ambitionen denna gång varit att studera vilken typ av kalkylmetod Trafikverket har tillämpat för respektive objekt.

Trafikverket rapporterar inte i planförslaget vilken kalkylmetod myndigheten tillämpat för respektive objekt

Trafikverket redovisar ingen separat rapport kring byggstartsförslagen utan dessa förslag är integrerade i planförslaget som helhet. I planförslagets bilaga 1 framgår planerad byggstartperiod för respektive namngiven investering.²⁰⁸ I underlagsrapporten *Namngivna investeringar*²⁰⁹ framgår för respektive objekt; föreslagen byggstartperiod, status för den fysiska planeringen och prognos för när väg- eller järnvägsplanen beräknas vinna laga kraft i de fall den ännu inte gjort det. Undantaget är dock namngivna investeringar som förhandlats fram i Sverigeförhandlingen. För dessa objekt framgår inte status för den fysiska planeringen och prognos för när väg- eller järnvägsplan beräknas vinna laga kraft. För mer information om dessa hänvisar Trafikverket till Sverigeförhandlingens hemsida alternativt till berörda kommuner.²¹⁰ Vad gäller tillämpad kalkylmetod för respektive objekts anläggningskostnad framgår, som vi nämnt i avsnitt 7.3, inte denna uppgift av Trafikverkets planförslag eller underlagsrapporter. I underlagsrapporten om namngivna investeringar beskriver Trafikverket endast i generella termer i vilket skede av den fysiska planeringsprocessen Trafikverket tillämpar en viss typ av metod.²¹¹ Trafikanalys kan därför inte uppfylla vår ambition att övergripande belysa frågeställningen om Trafikverket tillämpat sin fastställda kalkylprocess. Nära inpå redovisningen av föreliggande rapport fick Trafikanalys information om att Trafikverket i en separat byggstartsredovisning till Regeringskansliet 2017-11-10 har redovisat uppgift om kalkylmetod för åtgärder som föreslås till byggstart 2018–2020 och föreslås förberedas för byggstart 2021–2023.²¹² Vi har emellertid inte haft möjlighet att studera detta underlag närmare.

Nio namngivna investeringar som föreslås till byggstart har en väg- eller järnvägsplan som vunnit laga kraft

Trafikverket föreslår att 41 namngivna objekt ska få byggstarta under perioden 2018–2020.²¹³ Av dessa är tolv stycken objekt som förhandlats fram inom ramen för Sverigeförhandlingen och uppgift om väg- och järnvägsplan framgår inte av Trafikverkets redovisning. Ur Trafikverkets underlagsrapport *Namngivna investeringar* framgår att fyra objekt som föreslås till byggstart inte kräver någon väg- eller järnvägsplan och för två objekt är det oklart om en plan krävs, nio objekt har en plan som vunnit laga kraft. För övriga objekt uppges en vinna laga kraft under 2017, åtta stycken under 2018 och fyra stycken under 2019. För ett objekt uppges järnvägsplanen vara överklagad men Trafikverket ger ingen prognos om när planen kan bli fastställd. Att inte samtliga objekt som kräver det har en plan som vunnit laga kraft är naturligtvis en avvikelse i förhållande till ambitionen i planeringsprocessen och direktiven för

²⁰⁸ Trafikverket (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*. Remissversion 2017-08-31. Publikation 2017:165

²⁰⁹ Trafikverket (2017). *Namngivna investeringar*. Underlagsrapport till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029. Publikation 2017:158

²¹⁰ Trafikverket (2017). *Namngivna investeringar*, s. 15

²¹¹ Trafikverket (2017). *Namngivna investeringar*, s. 19-20

²¹² E-post från Trafikverket 2017-11-22, handling # 30 i ärende Utr 2017/59

²¹³ Enligt bilaga 1 i Trafikverket (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*.

åtgärdsplaneringen. Som motiv till avstegen från direktiven uppger Trafikverket för respektive objekt antingen att objektet har ett beslut om byggstart sedan tidigare eller att den fysiska planeringsprocessen är långt gången och Trafikverket bedömer dess en väg- eller järnvägsplan vinner laga kraft under perioden 2018–2020. Undantaget gäller objektet "Norrbotniabanan Umeå-Dåva ny järnväg" där Trafikverket motiverar avsteget med att "Regeringen har i Regleringsbrev 2017 gett Trafikverket i uppdrag att under 2017 inkomma med underlag för ett särskilt regeringsbeslut om att objektet ska få byggstarta inom 1-3 år."²¹⁴

Trafikverket redovisar även prognoser för när väg- och järnvägsplan beräknas vinna laga kraft för de 33 objekt som myndigheten föreslår ska förberedas för byggstart perioden 2021–2023 som inte har förhandlats fram inom ramen för Sverigeförhandlingen. Det intressanta är att 25 stycken av dessa har en prognos som ligger inom perioden 2018–2020. Dock med en tyngdpunkt på de två senare åren jämfört med objekten Trafikverket föreslår till byggstart 2018–2020.

Det är relevant att följa upp om prognoserna för väg- och järnvägsplaners fastställelse stämmer

Det är förstäligt att Trafikverket föreslår objekt till byggstart som ännu inte har en plan som vunnit laga kraft trots att det är ett "bör-krav" enligt direktiven. Något annat skulle kunna medföra förseningar av processer. Trafikverket förefaller också ha föreslagit dem som har störst sannolikhet att få en plan som vunnit laga kraft inom byggstartsperioden 2018–2020. I beslutsprocessen är det angeläget att objekt, som kandiderar till att få ett byggstartsbeslut, har kommit långt i den fysiska planlägningsprocessen. Detta eftersom ju längre objekten kommit i planläggningen desto säkrare bör beslutsunderlag som anläggningskostnad och samhällsekonomiska kalkyler bli.

Det återstår att se om Trafikverkets prognoser över när planer beräknas vinna laga kraft visar sig stämma. I det fall Trafikanalys ska kvalitetsgranska framtida byggstartsförslag är detta något som är intressant att följa upp. En tidigare granskning av Trafikverkets byggstartsförslag år 2015 visade att Trafikverket justerat många av prognoserna från föregående år.²¹⁵

Samlade effektbedömningar finns för merparten av de objekt Trafikverket föreslår till byggstart

Trafikverket har tagit fram beslutsunderlag i termer av samlade effektbedömningar för merparten av de objekt som föreslås byggstarta under perioden 2018–2020. Undantaget är objekt som förhandlats fram inom ramen för Sverigeförhandlingen och är presenterade under rubriken "varav storstadsförhandling" i bilaga 1 till planförslaget.

Trafikverket har även tagit fram ett omfattande beslutsunderlag för de objekt som föreslås förberedas för byggstart perioden 2021–2023. Förutom de objekt som är framförhandlade i Sverigeförhandlingen är det endast tre objekt av 33 som saknar en samlad effektbedömning.²¹⁶ Dessa objekt är av sådan karaktär att de är svåra att bedöma effekterna av med traditionella metoder. För satsningen på ERTMS redovisar Trafikverket separata beslutsunderlag.

²¹⁴ Trafikverket (2017). *Namngivna investeringar*, s. 37

²¹⁵ Trafikanalys (2015). *Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag 2015*

²¹⁶ Objekten är *Ny optoanläggning för ökad kapacitet i kommunikationsnät inkl. vägklassificering, ERTMS, ScanMed etapp 1 inkl. Katrineholm-Åby (Korridor B) och Teletransmissionsanläggning*

9 Sammanfattande slutsatser och kommentarer

Trafikanalys har granskat om Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029 och dess underliggande material är av god kvalitet och i linje med direktiven för åtgärdsplaneringen. Nedan sammanfattar och kommenterar Trafikanalys kvalitetsgranskningens viktigaste iakttagelser.

Förbättringar har skett

Trafikanalys noterar många förbättringar avseende redovisningar och beslutsunderlag jämfört med planförslaget för perioden 2014–2025. Trafikanalys kan bland annat konstatera följande:

Trafikverket ger generellt tydligare beskrivningar av processen att ta fram planförslaget och prioriteringsgrunderna för arbetet. Trafikverket identifierar och redovisar nu på ett tydligare sätt tillstånd och brister i transportsystemet samt prioriterade brister.

Trafikverket redovisar också hur stor andel av de namngivna investeringarna som är pågående eller bundna i avtal, hur stor andel som ingår i nu gällande plan men inte är bundna i avtal och hur stor andel som är nya förslag till åtgärder. Denna redovisning tillsammans med kompletterande underlag som Trafikanalys har fått tillgång till visar vilken kategori objekten tillhör och gör Trafikverkets arbete mer transparent och tydligt.

Trafikverket är också tydligare vad gäller motiv till prioritering av namngivna investeringar. I föregående planförslag redovisade Trafikverket endast generella prioriteringsgrunder medan myndigheten nu i enlighet med direktiven också presenterar motiv till prioritering för varje enskilt objekt. Däremot bör Trafikverket ge tydligare motiv i de fall en åtgärd bedöms vara samhällsekonomiskt olönsam men ändå föreslås ingå i planen.

De samhällsekonomiska analyser som genomförts för vissa drift- och underhållsinsatser på järnväg är denna gång bättre i det avseendet att Trafikverket redovisar resultat av olika sätt att prioritera de tillgängliga medlen på olika bantyper. Denna form av analys och redovisning var något Trafikanalys saknade i föregående planförslag. Med denna redovisning blir Trafikverkets motiv till prioritering mer tydlig än tidigare.

Jämfört med föregående planförslag har Trafikverket i större utsträckning tagit fram beslutsunderlag i form av samlade effektbedömningar för namngivna investeringar. Denna typ av underlag har Trafikverket även tagit fram för några namngivna investeringar som inte föreslås ingå i planförslaget. Detta förbättrar möjligheterna att planera efter exempelvis samhällsekonomisk lönsamhet. Vilken roll de samlade effektbedömningarna inklusive samhällsekonomisk lönsamhet har spelat för planförslaget är något Trafikanalys för närvarande studerar tillsammans med WSP inom ramen för ett forskningsprojekt på Centrum för transportstudier (CTS). Vår förhoppning är att kunna presentera resultat i samband med slutredovisningen av kvalitetsgranskningen.

Ytterligare en förbättring är att för de namngivna investeringarna har Trafikverket genomfört fler känslighetsanalyser avseende den samhällsekonomiska lönsamheten i enlighet med ASEK:s riktlinjer.

Vissa brister kvarstår

Ett kvarstående problem är att Trafikverket i låg utsträckning analyserar och kommenterar resultaten av känslighetsanalyserna. Direktiven för åtgärdsplaneringen föreskriver att Trafikverket ska redovisa hur robust bedömningen av objektets lönsamhet är i förhållande till kalkylförutsättningar och prognosantaganden och detta utöver den information som finns i den samlade effektbedömningen för respektive objekt. Trafikverket redovisar heller inte hur objektens samhällsekonomiska lönsamhet förändras när anläggningskostnadskalkylens osäkerhetsintervall beaktas, utöver den information som finns i de samlade effektbedömningarna. Trafikverket möter därmed inte direktiven i denna del.

En annan, närmast genomgående, brist är att redovisningar och beslutsunderlag oftast saknar eller har bristfälliga referenser och källhänvisningar. Detta gör planförslaget och underlagen mindre transparent och gör det ibland svårt att avgöra om förslag och bedömningar föregåtts av en grundläggande, kvalitetssäkrad analys eller om de snarare utgör en mer allmän bedömning.

Det är självfallet en avvägningsfråga i vilken omfattning referenser ska lämnas eller i hur stor utsträckning begrepp eller tidigare studier ska förklaras. Om referenser utelämnas i planförslaget bör de åtminstone tydligt framgå i de underliggande materialen. Trafikanalys skulle föredra löpande källhänvisning i de samlade effektbedömningarna och inte bara en referenslista i slutet av dokumentet. En sådan förändring torde inte bara öka transparensen för en utomstående utan även underlätta för Trafikverket om en analys behöver uppdateras.

Några nya brister har tillkommit

Trafikverket har tagit fram en stor mängd underlag i samband med arbetet med att ta fram planförslaget. Inte minst handlar det om samlade effektbedömningar. Att hantera det materialet är svårt, bland annat för att dokumenten inte alla gånger har samma namn som åtgärden i planförslaget. I föregående planförslag hade Trafikverket infogat länkar till respektive samlad effektbedömning vilket gjorde det lätt att hitta rätt material. Tyvärr saknas sådana länkar i planförslaget för perioden 2018–2029.

En allvarigare försämring är att Trafikverket inte redovisar med vilken metod myndigheten beräknat anläggningskostnaden för respektive namngiven investering. Detta var en uppgift som regeringen har efterfrågat explicit i direktiven. Vid tidigare kvalitetsgranskningar har Trafikanalys noterat brister i Trafikverkets sätt att tillämpa sina egna riktlinjer vad gäller kalkylmetod. I en separat rapportering till Regeringskansliet 2017-11-10 har dock Trafikverket redovisat uppgiften för åtgärder som föreslås till byggstart 2018–2020 och föreslås förberedas för byggstart 2021–2023.

Otydliga motiv för prioriteringar inom vidmakthållande av transportsystemet

Trafikanalys anser att de generella prioriteringsgrunderna för planförslaget är väl beskrivna men inom området vidmakthållande av transportsystemet är transparensen lägre. Trafikverket redovisar förslag till fördelning av medel enligt de ekonomiska ramarna för vidmakthållande av väg- respektive järnvägssystemet. Motivet bakom prioriteringarna och avvägningarna mellan underhåll och reinvesteringar respektive avhjälpande och förebyggande underhåll är inte tydligt redovisat och Trafikanalys har svårt att se att redovisningen motsvarar direktiven.

Trafikanalys har även svårt att se att förslagen inom vidmakthållande utgår från att drift- och underhållsverksamheten planeras så att den aktivt bidrar till att miljö kvalitetsmålen nås.

De samhällsekonomiska analyser Trafikverket genomfört inom vidmakthållande av transportsystemet förtjänar en bättre redovisning och Trafikverket bör här tänka på att vara pedagogiska eftersom använda begrepp, beräkningsunderlag, verktyg och analyser är mindre kända än de som används inom namngivna investeringar.

Otydliga motiv för prioriteringar inom Trimnings- och miljöåtgärder

Även inom området Trimnings- och miljöåtgärder är det svårt att förstå motiven till den föreslagna medelsfördelningen. Trafikverket har tagit fram samlade effektbedömningar för ett antal så kallade typ-åtgärder men det är oklart i vilken utsträckning dessa underlag har tillämpats i prioriteringen.

Regeringens prioriterade utmaningar hanteras väl

Trafikverket har i enlighet med direktiven beskrivit hur planförslaget beaktar de prioriterade utmaningar regeringen beskriver i propositionen Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling (prop.2016/17:21). Redovisningarna är generellt väl beskrivna och insiktsfulla. Men Trafikanalys vill i sammanhanget lyfta fram följande:

Omställning till ett av världens första fossilfria välfärdsländer – Trafikverket skriver att planförslaget bidrar till omställningen på tre sätt:

- Genom att i huvudsak genomföra infrastruktursatsningar som passar in i ett transportsystem som ställt om och nått klimatmålen
- Genom att utföra åtgärder som bidrar till klimatomställning på sikt
- Genom att bygga och underhålla infrastrukturen med så liten klimatpåverkan som möjligt.²¹⁷

I kvalitetsgranskningen kan Trafikanalys finna belägg för de första två punkterna medan den sista inte går att styrka genom att läsa planförslaget, men det går att undersöka i framtiden genom att studera om Trafikverket tillämpar framtagna riktlinjer i praktiken. Trafikanalys slutliga synpunkter på Trafikverkets redovisning avseende utmaningen "Omställning till ett av världens första fossilfria välfärdsländer" kommer att presenteras i slutredovisningen av detta uppdrag.

Investeringar för ett ökat bostadsbyggande – Att beskriva planförslagets kopplingar till bostadsbyggande är svårt. De underlag Trafikverket presenterar visar dock att det finns utvecklingsmöjligheter. Ett viktigt första steg är att arbeta med kvalitetssäkring av beslutsunderlag avseende antalet bostäder som är relaterade till en infrastrukturåtgärd. Eftersom infrastrukturåtgärdernas koppling till bostadsbebyggelse förefaller ha varit en stark prioriteringsgrund för att komma med i planförslaget är detta särskilt viktigt. Annars är risken att en kvantifiering av bostäder gör att åtgärder "köper sig före i kön" på lösa grunder.

Förbättra förutsättningarna för näringslivet – Trafikverket likställer ofta näringslivets transporter med godstransporter. Det är dock viktigt att poängtera att även persontransporter kan vara viktiga ur ett näringslivsperspektiv.

Ta höjd för och utnyttja digitaliseringens effekter och möjligheter – Ett viktigt område, som vad Trafikanalys kan se saknas i Trafikverkets redovisningar i planförslaget och underlagsmaterial, är en analys av anpassningar som kan och bör göras i den fysiska infrastrukturen som planeras

²¹⁷ Trafikverket (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s. 229

och byggs under planperioden för att bygga in flexibilitet och/eller robusthet för de krav som kan komma att ställas i det framtida digitaliserade transportsystemet.

Beslutsunderlagen gällande nya stambanor är inte tillfredställande

Trafikverket är tydliga med hur man resonerar om utbyggnaden och hur man prioriterar de olika delsträckorna. Resonemanget i huvudrapporten tar däremot inte upp de kostnadsskillnader som finns mellan ballasterade och ballastfria spår. Enligt direktiven från regeringen ska dock Trafikverket säkerställa att förslaget till utbyggnad av nya stambanor sker på ett kostnadseffektivt sätt, vilket indikerar att livscykelkostnaden bör ha stor betydelse. Samtidigt har regeringen framhållit att finansiering ska ske inom angiven ram och att vissa delsträckor ska byggstartas specifika år.

Trafikverkets underlagsrapport innehåller en kostnads- och kapacitetsanalys som är förenklad och ofullständig och som inte tar hänsyn till alla beräkningsförutsättningar för respektive spåralternativ. Underlagsrapporten säger dock att ballastfria spår anpassade för 320 km/h har en totalt sett lägre livscykelkostnad än traditionella, ballasterade spår anpassade för 250 km/h. Trafikverket säger således själva att ballastfria spår har en lägre livscykelkostnad, men föreslår samtidigt traditionella, ballasterade spår utifrån de övriga planeringsförutsättningar myndigheten fått. Trafikanalys bedömer att beslutsunderlagen inte är tillfredsställande i denna del.

Ett miljöbedömningsarbete med ambitioner men otydliga resultat

Trafikverket har haft höga ambitioner vad gäller miljöbedömning av planförslaget. Trafikverket har bemannat projektet med många interna resurser och dessa har deltagit i olika delar av arbetet att ta fram planförslaget. Detta integrerade arbetssätt bör ha lett till att Trafikverket har tagit en större miljöhänsyn än om miljöeffekterna bedömts först när planförslaget var framtaget. Trafikverket har arbetat med ett mål-lett förhållningssätt. Fördelen med det är att en åtgärd jämförs med det resultat samhället vill nå snarare än med läget idag. För att tydligt möta lagkraven skulle Trafikverket emellertid behöva utveckla miljökonsekvensbeskrivningen i avseendet att beskriva och bedöma miljöpåverkan av planförslaget respektive för alternativa sätt att nå syftet med planen.

Förslaget inom Forskning, innovation och utveckling är välbalanserat

En jämförelse mot Trafikverkets direktiv för åtgärdsplaneringen visar att Trafikverket redovisar ett balanserat förslag avseende Forskning, innovation och utveckling (FOI) utifrån transportpolitiska utgångspunkter. Trafikverkets förslag till FOI tillgodoser också de forskningspolitiska utgångspunkterna i forskningspropositionen²¹⁸. Trafikverkets tydliga inriktning på kunskapsutveckling i samverkan och kompletterande långsiktig kunskapsutveckling är viktiga områden. Förslagets potentiella svaghet är hur detta ska ske konkret och beskrivningen av hur den egna organisationens kompetensutveckling och ledarskap skall utvecklas för att mäktas leda och genomföra det ambitiösa förslaget.

Utvärdering och granskning borgar för än bättre underlag i framtiden

Trafikanalys kan avslutningsvis konstatera att Trafikverket genomfört ett förtjänstfullt arbete inom ramen för åtgärdsplaneringen. Men det finns alltid möjlighet till förbättring. Trafikverket har startat en intern utvärdering av processen att ta fram planförslaget för perioden 2018–

²¹⁸ Prop. 2016/17:50 *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft*

2029. Den utvärderingen och Trafikanalys kvalitetsgranskning avseende produktkvalitet bör ge god kunskap för att kunna utveckla arbetsprocesser, underlag och rutiner för att ta fram än bättre beslutsunderlag i framtida planeringsarbeten.

10 Referenser

Mark- och miljööverdomstolen

Mark- och miljööverdomstolens dom den 26 februari 2013 i mål nr P4149-12
<http://www.markochmiljooverdomstolen.se/Domstolar/markochmiljooverdomstolen/P%204149-12.pdf>

Riksdagstryck

- Proposition 2003/04:116 *Miljöbedömningar av planer och program.*
<https://data.riksdagen.se/fil/52B11C18-394E-4B5B-88DC-6062E681572E>
- Proposition 2011/12:118, *Planeringssystem för transportinfrastruktur*
bet. 2011/12TU13, rskr. 2011/12:257
<https://data.riksdagen.se/fil/7BFEB2FF-992F-495B-A5CF-0E428352AF30>
- Proposition 2016/17:21 *Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling.*
<http://www.regeringen.se/4a8e11/contentassets/569a9026b427483fbfca847f66dd27e5/infrastruktur-for-framtiden--innovativa-losningar-for-starkt-konkurrenskraft-och-hallbar-utveckling-prop-20161721.-.pdf>
- Proposition 2016/17:50 *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft.*
<http://www.regeringen.se/4adad0/contentassets/72faaf7629a845af9b30fde1ef6b5067/kunskap-i-samverkan--for-samhallets-utmaningar-och-starkt-konkurrenskraft-prop.-20161750.pdf>

Direktiv

- Regeringsbeslut dnr N2017/02312/TIF m.fl. *Uppdrag att ta fram förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur* (rskr. 2016/17:101)
<http://www.regeringen.se/4a7e83/contentassets/dcc0207e00fe459e8a4648fb82df60af/uppdrag-att-ta-fram-forslag-till-nationell-trafikslagsovergripande-plan-for-utveckling-av-transportsystemet-och-trafikslagsovergripande-lansplaner-for-regional-transportinfrastruktur>
- Regeringsbeslut dnr N2017/04671/TIF *Uppdrag att kvalitetsgranska förslag till planer inom åtgärdsplaneringen för transportinfrastruktur*
<http://www.regeringen.se/49f638/contentassets/0e4ef41444e6495eb25532c976aa0a17/rb-ii-3-n2017-04671-tif-uppdrag-kvalitetsgranska-forslag-till-planer-inom-atgplaneringen.pdf>
- Regeringsbeslut dnr N2017/06132/TIF och N2017/02483/TIF *Uppdrag att redovisa åtgärder för en ökad produktivitet i anläggningsbranschen*
http://www.regeringen.se/4a8d11/contentassets/a864ad7e5b3744748e9490de9d37d7a3/rb-ii-4-n17_06132_tif-och-n17_02483_tif-uppdrag-att-redovisa-atgarder-for-en-okad-produktivitet-i-anlaggningsbranschen.pdf
- Regeringsbeslut dnr N2017/03638/TIF *Ändrad tid för redovisning av uppdrag att ta fram förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur.*
<http://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2017/05/andrad-tid-for-redovisning-av-uppdrag-till-trafikverket-att-ta-fram-forslag-till-nationell-trafikslagsovergripande-plan/>

Utredningar

- Energimyndigheten (2017). *Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet*. ER 2017:07.
<https://energimyndigheten.a-w2m.se/Home.mvc?ResourceId=5642>
- ICT Trafikverket (2012). *Årsrapport 2011*.
https://trafikverket.ineko.se/Files/sv-SE/11728/RelatedFiles/2012_064_Trafikverket_ICT_Arsrapport_2011_3.pdf
- Sverigeförhandlingen (2017). *Sverigeförhandlingen: Utbyggnadsstrategi för höghastighetsjärnvägen*.
<http://media.sverigeforhandlingen.se/2015/01/Sverigef%C3%B6rhandlingen-Utbyggnadsstrategi-f%C3%B6r-h%C3%B6ghastighetsj%C3%A4rnv%C3%A4gen-2017-07-05.pdf>
- Trafikanalys (2013). *Kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025*. Rapport 2013:11.
https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2010-2015/2013/rapport_2013_11_kvalitetsgranskning_av_trafikverkets_foerslag_till_nationell_plan_foer_transportsystemet_2014-2025.pdf
- Trafikanalys (2014). *Granskning av förslagen till länsplaner för transportinfrastrukturen 2014–2025*. PM 2014:01.
https://www.trafa.se/globalassets/pm/2011-2015/2014/pm_2014_1_genomgaang_och_granskning_av_foerslagen_till_laensplaner_foer_regionaltransportinfrastruktur_2014-2025.pdf
- Trafikanalys (2014). *Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag år 2014*. Rapport 2014:9.
https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2010-2015/2014/rapport_2014_9_granskning_av_trafikverkets_byggstartsfoerslag_aar_2014.pdf
- Trafikanalys (2015). *Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag 2015*. Rapport 2015:10.
https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2010-2015/2015/rapport-2015_10-granskning-av-trafikverkets-byggstartsfoerslag-2015.pdf
- Trafikanalys (2015). *Självkörande bilar - utveckling och möjliga effekter*. Rapport 2015:06.
https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2010-2015/2015/rapport_2015_6_sjaelvkoerande_bilar_-_utveckling_och_moejliga_effekter.pdf
- Trafikanalys (2016). *Godstransporter i Sverige – en nulägesanalys*. Rapport 2016:07.
https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2016/rapport-2016_7_godstransporter-i-sverige---en-nulagesanalys.pdf
- Trafikanalys (2017). *Trafikverkets arbete för ökad produktivitet och innovation i anläggningsbranschen. Slutrapport*. Rapport 2017:05.
https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2017/rapport-2017_5-trafikverkets-arbete-for-okad-produktivitet-och-innovation-i-anlaggningsbranschen---slutrapport.pdf
- Trafikanalys (2017). *Självkörande fordon och effekter på de transportpolitiska målen*. Rapport 2017:20.
https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2017/rapport-2017_20-sjalvkorande-fordon-och-transportpolitiska-mal.pdf
- Trafikanalys (2017). *Trafikverkets arbete med att utveckla modeller för samhällsekonomiska analyser 2016*. Rapport 2017:04.
https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2017/rapport-2017_4-trafikverkets-arbete-med-att-utveckla-modeller-for-samhallsekonomiska-analyser-2016.pdf
- Trafikverket (2016). *Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 6.0*. Version 2016-04-01.
https://www.trafikverket.se/contentassets/4b1c1005597d47bda386d81dd3444b24/hela_dokumentet_asek_6_0.pdf
- Trafikverket (2017). *Digitaliseringens möjligheter. PM till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029*. Publikation 2017:156.
<https://trafikverket.ineko.se/se/digitaliseringens-m%C3%B6jligheter-pm-till-nationell-plan-f%C3%B6r-transportsystemet-2018-2029>
- Trafikverket (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029 - remissversion 2017-08-31*. Publikation 2017:165

- <https://trafikverket.ineko.se/se/f%C3%B6rslag-till-nationell-plan-f%C3%B6r-transportssystemet-2018-2029-remissversion-2017-08-31>
- Trafikverket (2017). *Effektbeskrivning av förslag till nationell plan 2018–2029, Underlagsrapport i projekt vidmakthållande.*
https://www.trafikverket.se/TrvSeFiler/Foretag/Planera_o_utreda/Samhallsekoniskt_beslutsunderlag/Regionoverskridande/4.%20Drift%20och%20underhall/Effektbeskrivning_DoU_2017/atqpl_vid.makthalla_bilaga_samhallsekonomi_2017.pdf
- Trafikverket (2017). *Effektsamband för transportsystemet: Drift och underhåll av järnväg.* Version 2017-04-01.
https://www.trafikverket.se/contentassets/92acd056b6da4889b1db98644d81355f/kapitel_6_drift_och_underhall_av_jarnvag_170403.pdf
- Trafikverket (2017). *Ett inkluderande samhälle - PM till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029.* Publikation 2017:159
<https://trafikverket.ineko.se/se/ett-inkluderande-samh%C3%A4lle-pm-till-nationell-plan-f%C3%B6r-transportssystemet-2018-2029>
- Trafikverket (2017). *Miljökonsekvensbeskrivning av förslag till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029.* Publikation 2017:167
<https://trafikverket.ineko.se/se/milj%C3%B6konsekvensbeskrivning-av-f%C3%B6rslag-till-nationell-plan-f%C3%B6r-transportssystemet-2018-2029>
- Trafikverket (2017). *Forskning och innovation - PM till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029.* Publikation 2017:153.
<https://trafikverket.ineko.se/se/forskning-och-innovation-pm-till-nationell-plan-f%C3%B6r-transportssystemet-2018-2029>
- Trafikverket (2017). *PM avseende effektanalys av tidigarelagda medel för brunderhåll på väg.*
https://www.trafikverket.se/TrvSeFiler/Foretag/Planera_o_utreda/Samhallsekoniskt_beslutsunderlag/Regionoverskridande/4.%20Drift%20och%20underhall/Effektbeskrivning_DoU_2017/pm_avseende_effektanalys_av_tidigarelagda_medel_for_brunderhall_pa_vag.pdf
- Trafikverket (2017). *Förbättra förutsättningarna för näringslivet - PM till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029.* Publikation 2017:160.
<https://trafikverket.ineko.se/se/f%C3%B6rb%C3%A4ttra-f%C3%B6ruts%C3%A4tningarna-f%C3%B6r-n%C3%A4ringslivet-pm-till-nationell-plan-f%C3%B6r-transportssystemet-2018-2029>
- Trafikverket (2017). *Samlad effektbedömning av förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029.* Publikation 2017:198
<https://trafikverket.ineko.se/se/samlad-effektbed%C3%B6mning-av-f%C3%B6rslag-till-nationell-plan-f%C3%B6r-transportssystemet-2018-2029>
- Trafikverket (2017). *Höghastighetsbanor Stockholm- Göteborg respektive Stockholm – Malmö.* Publikation 2017:133
<https://trafikverket.ineko.se/se/h%C3%B6ghastighetsbanor-stockholm-g%C3%B6teborg-respektive-stockholm-malm%C3%B6>
- Trafikverket (2017). *Särskild redovisning om krisberedskap och totalförsvaret - underlagsrapport till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029.* Publikation 2017:166
<https://trafikverket.ineko.se/se/s%C3%A4rskild-redovisning-om-krisberedskap-och-totalf%C3%B6rsvar-underlagsrapport-till-nationell-plan-f%C3%B6r-transportssystemet-2018-2029>
- Trafikverket (2017). *Investeringar för ökat bostadsbyggande - PM till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029.* Publikation 2017:155
<https://trafikverket.ineko.se/se/investeringar-f%C3%B6r-%C3%B6kat-bostadsbyggande-pm-till-nationell-plan-f%C3%B6r-transportssystemet-2018-2029>
- Trafikverket (2017). *Tillstånd- och brister i transportsystemet, underlagsrapport till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029.* Publikation 2017:154
<https://trafikverket.ineko.se/se/tillst%C3%A5nd-och-brister-i-transportssystemet-underlagsrapport-till-nationell-plan-f%C3%B6r-transportssystemet-2018-2029>
- Trafikverket (2017). *Namn-givna investeringar - underlagsrapport till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029.* Publikation 2017:158.
<https://trafikverket.ineko.se/se/namn-givna-investeringar-underlagsrapport-till-nationell-plan-f%C3%B6r-transportssystemet-2018-2029>

- Trafikverket (2017). *Nya stambanor i plan 2018–2029 – Utbyggnadsstrategi för höghastighetsjärnvägar, Underlagsrapport till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029*. Publikation 2017:168.
<https://trafikverket.ineko.se/se/nya-stambanor-i-plan-2018-2029-utbyggnadsstrategi-f%C3%B6r-h%C3%B6ghastighetsj%C3%A4rnv%C3%A4gar>
- Trafikverket (2017). *Åtgärder för minskade växthusgaser - PM till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029*. Publikation 2017:157
<https://trafikverket.ineko.se/se/%C3%A5tg%C3%A4rder-f%C3%B6r-minskade-v%C3%A4xthusgaser-pm-till-nationell-plan-f%C3%B6r-transportsystemet-2018-2029>
- Trafikverket (2017). *Teoretiska utgångspunkter för koppling mellan åtgärder i nationell plan och sysselsättning. PM till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029*. Publikation 2017:164.
https://trafikverket.ineko.se/Files/en-US/31243/Ineko.Product.RelatedFiles/2017_164_teoretiska_utgangspunkter_for_koppling_mellan_atgarder_i_nationell_plan.pdf
- Trafikverket (2017). *Trafikslagsövergripande plan för utveckling av metoder, modeller och verktyg – för analys av samhällsekonomi, järnvägskapacitet, effektsamband och statistik samt för trafik- och transportprognoser*. Publikation 2017:87.
<https://trafikverket.ineko.se/se/trafikslags%C3%B6vergripande-plan-f%C3%B6r-utveckling-av-metoder-modeller-och-verktyg-f%C3%B6r-analys-av-samh%C3%A4llsekonomi-i%C3%A4rnv%C3%A4gskapacitet-effektsamband-och-statistik-samt-f%C3%B6r-trafik-och-transportprognoser>
- Trafikverket (2017). *Trimnings- och miljöåtgärder. PM till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029*. Publikation 2017:148.
<https://trafikverket.ineko.se/se/trimnings-och-milj%C3%B6%C3%A5tg%C3%A4rder-underlagsrapport-till-nationell-plan-f%C3%B6r-transportsystemet-2018-2029>
- Trafikverket (2017). *Utbyggnadsstrategi Höghastighetsjärnväg. Delprojekt Samhällsekonomiska analyser*. Publikation 2017:152
<https://trafikverket.ineko.se/se/utbyggnadsstrategi-h%C3%B6ghastighetsj%C3%A4rnv%C3%A4g-delprojekt-samh%C3%A4llsekonomiska-analyser>
- Trafikverket (2017). *Vidmakthållande - underlagsrapport till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029*. Publikation 2017:146
<https://trafikverket.ineko.se/se/vidmakth%C3%A5llande-underlagsrapport-till-nationell-plan-f%C3%B6r-transportsystemet-2018-2029>
- Trafikverket (2017). *Cykel – ett underlag till åtgärdsplaneringen för 2018–2029 – PM till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029*. Publikation 2017:161
https://trafikverket.ineko.se/Files/en-US/31134/Ineko.Product.RelatedFiles/2017_161_cykel_ett_underlag_till_atgardsplaneringen_for_2018_2029.pdf
- Trafikverket (2017). *Införandetakt av ERTMS-systemet. Effektbedömning och samhällsekonomisk analys*. Dokumentdatum 2017-06-19
https://www.trafikverket.se/TrvSeFiler/Foretag/Planera_o_utreda/Samhallsekonomiskt_beslutsunderlag/Regionoverskridande/3.%20Investering/ERTMS/seb_ertms_1_01_20170619.pdf
- Vägverket, Banverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket. (2009). *Samlad beskrivning – Effekter Nationell plan*. Publikation 2009:101.
http://www.sjofartsverket.se/pages/22889/Samlad%20effektbed%C3%B6mning%2009082_4.pdf
- WSP (2017). *Effektbeskrivning av underhåll belagda vägar med HDM-4, Underlagsrapport till ny Nationell plan i åtgärdsplaneringen 2018–2029*.
https://www.trafikverket.se/TrvSeFiler/Foretag/Planera_o_utreda/Samhallsekonomiskt_beslutsunderlag/Regionoverskridande/4.%20Drift%20och%20underh%C3%A5ll/Effektbeskrivning_Do_U_2017/effektbeskrivning_av_underhall_belagda_vagar_med_hdm4_170503.pdf

Online källor

Beslutsunderlag - förslag till nationell plan 2018–2029. <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planer-och-beslutsunderlag/Nationell-planering/nationell-transportplan-2018-2029/beslutsunderlag---forslag-till-nationell-plan-2018-2029/> Hämtad: Löpande fram till 2017-11-15

Höghastighetsjärnväg. <http://sverigeforhandlingen.se/uppdrag-hoghastighetsjarnvag/> Hämtad: 2017-11-14

Samhällsekonomiskt beslutsunderlag. <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planer-och-beslutsunderlag/Samhallsekonomiskt-beslutsunderlag/> Hämtad: Löpande fram till 2017-11-15

Icke publicerat material

Lundberg K., Robinson T., Hörnberg C. (2017). *Granskning av MKBn avseende Trafikverkets förslag till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029*. Ecoloop projekt 1739. Handling # 27 i ärende Utr 2017/59

Pettersson O. (2017). *Analys av Trafikverkets förslag till FOI i Förslaget till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029*. PM 2017-10-20. Handling # 17 i ärende Utr 2017/59

Bilaga A – Granskning av ett urval av samlade effektbedömningar

I denna bilaga beskriver vi resultatet av den fördjupade granskningen av ett urval av samlade effektbedömningar. Slutsatserna från granskningen beskrivs i avsnitt 7.4.

Tabell B1.1. Urval av samlade effektbedömningar som granskats mer i detalj.

Objektsnamn (nya objekt i kursiv stil)	Byggperiod	Län (Trafikverksregion)
<i>E4 Sikeå-Gumboda</i>	2018-2020	Västerbotten (Nord)
E14 Lockne-Optand /Förbi Brunflo	2021-2023	Jämtland (Mitt)
E4/E20 Essingeleden-S Länken	2018-2020	Stockholm (Stockholm)
E20 Förbi Mariestad	2021-2023	Västar Götalands län (Väst)
<i>Rv 70 Simtuna-Kumla-Sala</i>	2014-2029	Uppsala (Öst)
<i>E22 Gladhammar-Verkeäck</i>	2024-2029	Kalmar (Syd)
<i>Luleå C flytt av pers. vagnsuppst. (etapp 1)</i>	2021-2023	Norrbottn (Nord)
Sundsvalls Resecentrum, tillgänglighet	2024-2029	Västernorrland (Mitt)
Hagalund bangårds ombygg	2021-2023	Stockholm (Stockholm)
Varberg, dubbelspår tunnel, resecentrum	2018-2020	Halland (Väst)
<i>Högsjö västra, förbigångsspår</i>	2024-2029	Södermanland (Öst)
<i>Kontinentalbanan, persontrafikanpassning</i>	2018-2020	Skåne (Syd)
<i>Luleå hamn</i>	2024-2029	Norrbottn (Nord)
<i>Farled Södertälje-Landsort</i>	2024-2029	Stockholm (Stockholm)
<i>Trollhätte kanal/Göta älv</i>	2024-2029	Västra Götalands län (Väst)

Nyheter i mallen jämfört med tidigare

Trafikverket meddelar på sin hemsida att från och med 1 april 2015 har några justeringar gjorts i mallen för den samlade effektbedömningen jämfört med den tidigare version 1.15.

- Anpassning av avsnitt 4 Transportpolitisk målanalys för att möjliggöra redovisning av resultat från verktyget Klimatkalkyl.
- Bedömningsrestriktionen i tabell 2.6.c (sammanvägning av ej värderbara effekter) ses över.
- Anpassa förifyllda mallar för EVA och Samkalk efter nya definitioner av trafiksäkerhet.
- Anpassning av avsnitt 3 Fördelningseffekter för att möjliggöra redovisning av resultat från verktyget Företagsekonomisk konsekvensbeskrivning.

Om Trafikverkets handläggning och godkännande av effektbedömningar

Av Trafikanalys förra granskning av Trafikverkets byggstartsförslag år 2015 framgick att den rutin som finns för dokumentation fungerar relativt väl, förutom att flertalet effektbedömningar hade skickats till intern kvalitetsgranskning och godkännande först flera månader efter utsatt tid (februari). Enligt Trafikverkets riktlinjer *Samlad effektbedömning (och samhällsekonomiska analyser) – Minimikrav för upprättande*, anges att revidering av samlade effektbedömningar ska revideras och levereras för granskning mellan april och november, samt att granskningen och kvalitetssäkringen ska göras mellan första november och mitten av december.²¹⁹

Även den här gången kan Trafikanalys konstatera att flera effektbedömningar har skickats in sent, till exempel i februari, mars och juni 2017.²²⁰ I ett fall där effektbedömningen skickats in i god tid (oktober 2016) har dock kvalitetsgranskningen inte skett förrän i februari 2017, vilket är relativt långt efteråt. Det faktum att effektbedömningar skickats in och kvalitetssäkrats relativt sent i processen innebär ett risktagande från Trafikverkets sida. I de potentiella fall där en effektbedömning inte klarar granskningen bör det finnas god tid för att hinna göra de nödvändiga justeringarna. Av samma skäl bör inte den interna kvalitetssäkringen av effektbedömningen vänta onödigt länge efter att effektbedömningen skickats in för godkännande.

Beskrivningen av åtgärderna

I den samlade effektbedömningen ska upprättaren ange om objektet ingår i ett större sammanhang, till exempel i ett stråk, i en stadsutveckling, eller liknande. Trafikanalys anser att det i princip alltid bör gå att ange ett sammanhang i vilket åtgärden ingår. Beskrivningen av sammanhanget (avsnitt 1.1 i mallen) hänger enligt Trafikanalys till stor del ihop med beskrivningen av brister och nuläge (avsnitt 1.3 i mallen) som enligt riktlinjerna ska beskrivas utifrån en bred syn på tillgänglighet och samhällsplanering, liksom frågan om åtgärden har någon relation till andra åtgärder (avsnitt 1.9 i mallen). Trafikanalys bedömer att dessa beskrivningar har blivit allt bättre, men fortfarande saknas ofta källhänvisningar till dessa beskrivningar eller till andra dokument där läsaren kan fördjupa sig i sammanhanget som omger åtgärden eller objektet. Trafikanalys bedömer att sammanhanget runt åtgärden är viktigt för att ge en bredare förståelse för betydelsen av åtgärden.

Trafikanalys kan också konstatera att det inte heller i den nya versionen (ver 1.16) av mallen för samlad effektbedömning finns utrymme för att beskriva vad som förändrats mellan olika versioner eller uppdateringar.²²¹ Hänvisningar till tidigare gjorda effektbedömningar eller annat underlagsmaterial finns enbart i ett fåtal av de granskade effektbedömningarna. Bristen på hänvisningar till tidigare led i processen försvårar för utomstående att följa processen för ett objekt, och på vilket sätt det har utvecklats eller förändrats under planarbetets gång.

Som Trafikanalys föreslagit tidigare borde det kanske i mallen för samlad effektbedömning ges mer utrymme för att beskriva hur objektet inverkar på eller påverkas av andra delar av infrastrukturen. Möjligen kan några ledande frågor i mallen vara till hjälp för upprättaren.

²¹⁹ Trafikverket (2012). *Samlad effektbedömning (och samhällsekonomiska analyser) – Minimikrav för upprättande*, Trafikverket 2012/13097.

²²⁰ De tre fallen *Kontinentalbanan*, *persontrafikanpassning, E22 Gladhammar*, respektive *E4 Sikeå-Gumboda*.

²²¹ I excelversionen av *Mall för samlad effektbedömning* finns möjlighet att göra hänvisningar, men excelversionen tillhör inte det tillgängliggjorda materialet (i pdf-format på Trafikanalys hemsida).

Åtgärdsvalsstudie och fyrstegsanalys

För de granskade objekt som ligger i planeringskedet att det finns en väg/jvg-plan finns det ofta en hänvisning till tidigare åtgärdsvalsstudie. För till exempel *E4 Sikeå-Gumboda* finns en hänvisning till en publicerad redovisning av hur fyrstegsprincipen använts, men publikationen finns inte tillgänglig på Trafikverkets hemsida.²²² Det som återstår av fyrstegsanalysen i effektbedömningen är ett konstaterande att "tänkbara åtgärder har prövats enligt 4-stegsprincipen".

För *E22 Gladhammar – Verkeäck, alt grön* framgår inte om någon åtgärdsvalsstudie finns framtagen och i sammanfattningen står det "ej relevant". Men det finns en beskrivning av fyrstegsanalysen med en kort motivering för varje steg. Av fyrstegsanalysen framgår att de nationella målen och projektmålen bedöms uppfyllas med steg 3 åtgärder. Förslaget till åtgärd är dock en steg-4-åtgärd.

Trafikanalys konstaterade vid den senaste byggstartsgranskningen år 2015 att Trafikverket bättre behöver hantera beskrivningarna av dels i vilket sammanhang bristen/åtgärden har analyserats enligt fyrstegsprincipen, dels hur åtgärden motiveras. Den information som lämnas under rubriken "Fyrstegsanalys" kan endast i undantagsfall kallas för analys.

I mallen för samlad effektbedömning är utrymmet för att beskriva fyrstegsanalysen och närliggande frågor uppdelat på flera punkter, vilket för en utomstående kan bidra till en fragmentiserad och svårtolkad förklaring och motivering av åtgärden.

Betydande miljöpåverkan

I de samlade effektbedömningarna ska det framgå om objekten ska anses ha en betydande miljöpåverkan och om det i så fall har tagits fram en miljökonsekvensbeskrivning (MKB). Om länsstyrelsen bedömer att projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) tas fram som uppfyller kraven i 6 kap. 7 § miljöbalken. För övriga projekt görs en miljöbeskrivning, men det finns i mallen för samlad effektbedömning inget krav på att hänvisa till miljöbeskrivningen. För objektet *E4 Sikeå-Gumboda* finns dock en hänvisning till en nyligen gjord miljöbeskrivning. Det ser Trafikanalys positivt på, och kanske skulle mallen kunna utökas med ett utrymme för att hänvisa till miljöbeskrivningen, som ett komplement till miljöbedömningarna som görs.

Av de granskade objekten är många i ett tidigt skede där beslut om miljöpåverkan inte kan förväntas. Tre av de granskade objekten anses dock ha en betydande miljöpåverkan. I fallet *Varberg, dubbelspår (tunnel) inklusive resecentrum* finns en MKB från 2015 som är godkänd av Länsstyrelsen i Halland. I sitt godkännandebeslut framför Länsstyrelsen att det bör klarläggas om det finns eventuella risker med järnvägsspår nära Lassabackadeponin med hänsyn till att gnistor från spåren kan antända deponigas, men detta nämns inte i Trafikverkets effektbedömning.²²³ Detta är enligt Trafikanalys en kvarvarande osäkerhet, med tanke på att objektet är planerat för byggstart år 2018.

Sundsvalls resecentrum bedöms också ha betydande miljöpåverkan och där hänvisas till en järnvägsutredning från år 2003, vilket kan tyckas vara ett relativt ålderstiget dokument. Även objektet *E22 Gladhammar – Verkeäck* har en betydande miljöpåverkan, vilket länsstyrelsen i Kalmar län fattat beslut om 2013, framgår det av effektbedömningen. För båda dessa objekt

²²² Den samlade effektbedömningen hänvisar till publikationen Trafikverket 2017/43756

²²³ Beslut av Länsstyrelsen i Halland 2015-09-28,

https://www.trafikverket.se/contentassets/f7984c7b4a6642b2bdc8a3022a19f4cf/lansstyrelsens_godkannande_a_y_miljokonsekvensbeskrivningen.pdf

saknas det enligt Trafikanalys en aktuell MKB, även om objekten inte är planerade för byggstart förrän 2024.

Om den samhällsekonomiska analysen

Prissatta effekter – den samhällsekonomiska kalkylen

Prognoser och tillväxttal

Trafikverket tar fram prognoser över trafiktillväxten. Trafikprognoserna syftar till att visa hur framtida efterfrågan på transporter för olika trafik- och transportslag förväntas påverkas av infrastrukturåtgärder, ekonomisk utveckling, befolkningsutveckling med mera. För att ge en så heltäckande bild som möjligt av olika tänkbara framtida scenarier tar Trafikverket fram flera alternativa trafikprognoser där vissa förutsättningar varierar, för att visa på prognosresultatens känslighet för de aktuella parametrarna.

Grunden för trafikprognoserna är godstransport- och persontrafikmodeller som är baserade på dagens resandemönster, med uppgifter om framtida infrastruktur, trafikering och kostnader. Modellerna baseras också på officiella prognoser om ekonomisk och demografisk utveckling, sysselsättning med mera. Trafikprognoserna uppdateras regelbundet och som utgångspunkt för åtgärdsplaneringen har Trafikverket använt de basprognoser som publicerades 1 april 2016. Prognoserna ligger till grund för effektberäkningar och samhällsekonomiska analyser av åtgärderna i planförslaget.

Olika uttryck för tillväxten

I den samlade effektbedömningen hänvisas till vilken prognos som har använts och om eventuella avvikelser eller särskilda scenarier har använts. Trafikverket har brutit ner basprognosen på regional nivå vilket leder till att olika trafiktillväxttal används för objekt i olika delar av Sverige och på olika typer av vägnät. I de effektbedömningar som Trafikanalys har granskat har inte några felaktiga trafiktillväxttal uppdagats. Däremot anges trafiktillväxttalen inte på ett konsistent sätt i olika effektbedömningar. Ibland anges trafiktillväxten i årliga tillväxttal, ibland anges den som total tillväxt under prognosperioden. Det beror i sin tur på att de trafiktillväxttal som Trafikverket rekommenderar i sina instruktioner är angivna i olika form. För väganalys med verktyget EVA anges tillväxttalen som en kvot mellan år 2014 och år 2040, till exempel "1,63" (63 procents tillväxt) för Europavägar i Stockholms län.²²⁴ För väganalys i verktyget SAMKALK anges tillväxttalen istället som årliga tillväxttal i procent, till exempel "1,38" (procent per år) för Stockholms län.²²⁵ Detta anser Trafikanalys vara en potentiell källa till osäkerhet och förvirring vid upprättande eller användning av effektbedömningen.

Dessa tillväxttal som redovisas kommenteras bara ibland (tabell 2.2). Men de kommentarer som ibland ges, om vilket verktyg som använts och vilket län som avses, är mycket användbara för validering.

²²⁴ Trafikverket (2016). *Trafikuppräkningsstat för EVA*, https://www.trafikverket.se/contentassets/fa072eeb2fb24cada5c4142e4ad84ad1/trafikupprakningstal_eva_160401.pdf

²²⁵ Trafikverket (2016). *Trafiktillväxt för väganalys i SAMKALK*, https://www.trafikverket.se/contentassets/fa072eeb2fb24cada5c4142e4ad84ad1/trafikupprakningstal_samkalk_160401.pdf

Revideringar av tillväxten

Trafikanalys kunde vid senaste granskningen av planerade byggstarter år 2015 konstatera att gjorda revideringar av tillväxttal inte hade kommenterats i tillräcklig utsträckning. Det gäller än. Även om kommentarer uteblir, bedömer Trafikanalys att det är tydligare att kunna jämföra dessa revideringar av tillväxttal om dessa är uttryckta som årliga tillväxttal, snarare än som kvoter mellan två årtal.

Kalkylförutsättningar

I respektive samlad effektbedömning ska det framgå vilka utgångspunkter de samhälls-ekonomiska kalkylerna baseras på. Generellt sett framgår de allmänna kalkylförutsättningarna på ett bra sätt. Dock är angivelserna av prognosverktyg bristfälliga eller otydliga. Många gånger hänvisas endast till basprognosen. Dessa brister och otydligheter har Trafikanalys nämnt även vid tidigare granskningar, senast 2015. I fall där ett annat verktyg än ordinarie verktyg använts, underlättar det med en kommentar om varför. Till exempel i *E4/E20 Essingeleden – Södra länken* har simuleringsverktyget Aimsun 8.1.3 använts i prognosarbetet, men utan någon kommentar om varför. Inte heller är kalkylverktyget angivet (tabell 2.1).

Känslighetsanalyser

Effektbedömningarna ska innehålla information om genomförda känslighetsanalyser. Vilka känsligheter som ska analyseras beror på objektets kostnad och i vissa fall finns det särskilda krav för vägobjekt. Kraven på känslighetsanalyser finns beskrivna i dokumentation från ASEK.²²⁶ För investeringar med en anläggningskostnad enligt plan på minst 200 miljoner kronor ska åtminstone fem olika känslighetsanalyser göras. Av de effektbedömningar som Trafikanalys har granskat följde effektbedömningarna för de stora objekten över 200 miljoner kronor ASEK:s rekommendationer. För de mindre objekten gjordes däremot inte alla känslighetsanalyser, vilket är acceptabelt eftersom det inte finns krav på det. I ett par fall har det dessutom gjorts objektspecifika känslighetsanalyser, vilket är bra.²²⁷

Något vi tog upp även i senaste granskningen av byggstarter år 2015 är den generella bristen på kommentarer av känslighetsanalyserna, till exempel vilken robusthet resultaten indikerar, eller varför en eventuell objektspecifik känslighetsanalys har gjorts. Syftet med känslighetsanalyser är att belysa eventuella osäkerheter och därför bör resultaten kommenteras utifrån vad de säger om osäkerheten och vilka slutsatser man kan dra. Det tycks dock inte finnas utrymme i mallen för att kommentera känslighetsanalyserna i avsnitt 2.1.2.1 Nyckeltal Samhällsekonomi.

Kalkylresultat – lönsamheten

Under rubriken 2.1.2.2. *Samhällsekoniskt kalkylresultat* i den samlade effektbedömningen ska upprättaren redovisa och beskriva vilka värderingsbara effekter objektet beräknas ge upphov till. Effekterna summeras och jämförs med den samhällsekonomiska investeringskostnaden. Trafikverkets kalkylarbete följer de regler som fastställs inom ASEK och använder resultaten från trafikprognoser och fastställda indata.

Trafikanalys gör i sin granskning inga skuggkalkyler utan kontrollerar istället om Trafikverket i kalkylarbetet verkar följa fastställda regler och metoder, om det lämnas tillräckligt bra

²²⁶ Arbetsgruppen för samhällsekonomiska kalkyl- och analysmetoder inom transportområdet. Senaste dokumentversionerna benämns ASEK 6.0, se <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planerings--och-analysmetoder/Samhallsekonomisk-analys-och-trafikanalys/analysmetod-och-samhallsekonomiska-kalkylvarden-for-transportsektorn-asek/>

²²⁷ *E4 Sikeå-Gumboda mötteseparering* och *E4/E20 Essingeleden-Södra länken*

information om kalkylresultaten för att bedöma rimligheten och om eventuella osäkerheter kommer fram i den samlade effektbedömningen.

Kalkylposterna (tabell 2.5a) i effektbedömningen innehåller oftast beskrivningar i de fall effekten har beräknats, men däremot har sällan alla tio effekter beräknats, och någon förklaring ges inte. Posterna *Persontransportföretag* (producentöverskottet), *Övriga externa effekter*, *Budgeteffekter* och posten *Inbesparade kostnader i JA* beräknas endast i ett par av de granskade fallen. Samma mönster framkom vid senaste granskningen år 2015. Alla kalkylposter påverkar det slutliga nettonuvärdet, och om flera poster exkluderas kan det få stor påverkan på det beräknade nuvärdet av objektet. När det gäller *E4/E20 Essingeleden – Södra länken* har endast restidseffekterna för resenärer och godstransporter beräknats, det vill säga två av tio. Trafikanalys menar att i de fall där många kalkylposter bedömts som ej relevanta att beräkna vore det värdefullt med en kort kommentar om varför inte.

Objektet *Kontinentalbanan, persontrafikanpassning* är ett mycket olönsamt objekt med en lönsamhetskvot på -2,38. I det fallet har ett stort negativt producentöverskott (effekt för persontransportföretag) haft stor effekt på lönsamheten. Objektet *Högsjö västra, förbigångsspår* har istället en skyhögt lönsamhetskvot på 9,36. I det fallet är producentöverskottet positivt, men det är främst stora restidsvinster som bidragit till lönsamheten. I båda dessa extremfall har ännu ingen successivkalkyl gjorts, men det hade varit bra med en kommentar huruvida de stora kalkylposterna har kontrollerats för felräkning, eller en rimlighetsbedömning från expertis.

I tidigare granskningar har Trafikanalys, vid granskning av större investeringsförslag och systemanalyser, efterfrågat övergripande beskrivningar av åtgärdernas jämförelsealternativ, eller åtminstone hänvisningar till beskrivningar. Denna synpunkt kvarstår.

Effekter som inte värderats monetärt

Det är svårt att utifrån de samlade effektbedömningarna skapa sig en uppfattning om den relativa storleken på de icke prissatta effekterna, utifrån om effekten är negativ, positiv eller försumbar. Enligt instruktionen i mallen för samlad effektbedömning framgår att en kommentar ska lämnas där upprättaren ska beskriva hur analysen är gjord mer detaljerat och ange vilken effekt som bedöms mest positiv respektive mest negativ.

Överlag lämnas bra, om än kortfattade, beskrivningar av de icke prissatta effekterna, däremot saknas ofta en beskrivning av den kompetens som gjort bedömningarna. Ofta framgår endast upprättare och experters arbetsplats och i vissa fall yrkestitel. Utbildning, erfarenhet med mera framgår inte.

Sammanvägning av åtgärdens samhällsekonomiska lönsamhet

I den samlade lönsamhetsbedömningen ska de prissatta och de icke prissatta effekterna vägas samman. Delvis görs denna sammanvägning med automatik baserat på den information som redan redovisats i den samlade effektbedömningen. I mallen för samlad effektbedömning efterfrågas därför en extra kontroll av de parametrar som ligger till grund för bedömningen. I de allra flesta av de granskade fallen har kontrollen gjorts av en expertgrupp.

I de samlade effektbedömningarna finns utrymme att ange om underlag från prognoser och/eller tillgängliga indata kan leda till att resultaten från den samhällsekonomiska kalkylen överskattas eller underskattas. Av mallen för samlad effektbedömning framgår att bedömningen av hur indata och prognoser påverkar kalkylresultatet förutsätter ett väl

dokumenterat eller expertbedömt underlag. Det är därför bra att mallen har kompletterats med ett utrymme för motivering till bedömningen av prognos och indata.

Enligt instruktionen ska det i effektbedömningen ingå en värdering av den beräknade nettonuvärdeskvotens så kallade informationsvärde. Det ska enligt Trafikverket lämnas en bedömning om det är hög eller låg kvalitet på indata och verktyg och om det är hög eller låg relevans på värderade effekter, det vill säga har kalkylen till stor del fångat effekterna av åtgärden. Ett detaljerat informationsvärde för nettonuvärdeskvoten (NNK-i) ges i effektbedömningens tabell 2.7, men även här skulle ett utrymme för kommentar till informationsvärdet vara bra. I några fall tas dock informationsvärdet upp i motiveringen till den slutligt bedömda sammanvägda lönsamheten.

Fördelningsanalys inklusive företagsekonomisk konsekvensbeskrivning

Fördelningsanalysen är det område i de samlade effektbedömningarna som tycks vara minst genomarbetad. Det görs en bedömning för åtta fördelningsaspekter i en tabell. Någon fördjupad fördelningsanalys har inte gjorts för något av de granskade objekten. Detsamma har gällt tidigare. Av 59 samlade effektbedömningar som Trafikanalys har granskat sedan 2014 har endast en fördjupad fördelningsanalys gjorts. Bedömningarna för de olika fördelningsaspekterna motiveras dock på ett bra sätt.

Mallen har i avsnittet kompletterats med en företagsekonomisk konsekvensbeskrivning. Dock har ingen konsekvensbeskrivning gjorts i någon av de effektbedömningar som Trafikanalys har granskat. Motiveringen till varför ingen företagsekonomisk konsekvensbeskrivning (FKB) har gjorts är i samtliga fall formulerade närmast identiskt med följande exempel:

Objektet medför nyttor för näringslivets transporter. Nyttorna ingår till största delen i de genomförda beräkningarna. En särskild företagsekonomisk konsekvensbeskrivning enligt FKB-metoden hade kunnat fånga ytterligare eventuella effekter för några enskilda företag, dock inte samtliga effekter för samtliga påverkade företag. Detta faktum samt begränsade resurser är skälet till att vi avstått från att genomföra FKB för detta objekt.²²⁸

Detta förefaller vara någon form av standardtext som upprättarna har modifierat något i sina respektive fall. Enligt den manual som finns för FKB på Trafikverkets hemsida finns dock andra kriterier för en FKB *inte* ska genomföras.²²⁹ Verktöget är dock relativt nytt och enligt Trafikverket har endast drygt 20 stycken FKB genomförts i åtgärdsplaneringen för 2018–2029.²³⁰

Transportpolitisk målanalys

En viktig del av de samlade effektbedömningarna är Trafikverkets bedömning av hur objekten påverkar möjligheten att uppnå olika transportpolitiska mål. Det lämnas också en bedömning av hur objekten påverkar olika hållbarhetsaspekter (ekologisk, ekonomisk och social). Det efterfrågas också bedömningar av objektens kostnadseffektivitet och om åtgärderna påverkar

²²⁸ Den samlade effektbedömningen E4/E20 Essingeleden – Södra länken, s. 19

²²⁹ Trafikverket (2017). *Manual – Företagsekonomisk konsekvensbeskrivning*, <https://www.trafikverket.se/fkb>

²³⁰ Trafikverket (2017). *Företagsekonomisk konsekvensbeskrivning i ÅP 2018–2029*, broschyr

några regionala eller lokala mål. Dessutom efterfrågas en bedömning av om åtgärden skapar några målkonflikter.

Det kan ibland vara svårt att utifrån beskrivningen av objektets bidrag till hållbar utveckling sluta sig till om en viss hållbarhetskategori påverkas positivt eller negativt. Det efterfrågas ingen sammanvägning som för icke prissatta effekter och för transportpolitiska mål, men däremot efterfrågas en sammantagen beskrivning av åtgärdens bidrag till en hållbar utveckling. I de flesta fall bedöms åtgärden av Trafikverket bidra negativt på ekologisk hållbarhet, positivt till samhällsekonomisk hållbarhet och positivt även till social hållbarhet. I de flesta fall ges också en sammantagen beskrivning av åtgärdens bidrag till en hållbar utveckling.

Trafikverkets bedömning av vilket bidrag investeringsobjekten ger till de olika transportpolitiska målen håller en relativt hög kvalitet, bland annat tack vare att bedömningarna i stor utsträckning gjorts av expertgrupper.

I linje med tidigare års granskningar är objektens inverkan på funktionsmålen till övervägande del positiva. I genomsnitt bedöms 7 av de 13 funktionsmålen få ett positivt bidrag.

Effekterna på hänsynsmålen bedöms vara mer blandade. I genomsnitt bedöms omkring 6 av de 33 hänsynsmålen få ett negativt bidrag, men för närmare 20 av de 33 specifika hänsynsmålen bedöms inte åtgärden ha någon påverkan. Det finns med andra ord en stor andel hänsynsmål som sällan bedöms bli påverkade av föreslagna åtgärder. En anledning kan vara att dessa är svårbedömda, försumbara eller av någon anledning mindre relevanta att lägga möda på.

I de allra flesta fall lämnas information om åtgärdens kostnadseffektivitet, men däremot görs sällan någon bedömning av åtgärdens bidrag till regionala och lokala mål. Målkonflikter redovisas i de flesta granskade effektbedömningar, men likt tidigare års granskningar är konflikterna oftast generellt och schablonmässigt uttryckta, och beskriver kortfattat att ökad tillgänglighet och högre trafiksäkerhet ställs mot negativ inverkan på klimat och landskap.

I de flesta fall görs också en klimatkalkyl över objektets utsläpp och energianvändning vid byggande, drift, underhåll och reinvestering. Källa och datum anges också, men däremot kommenteras kalkylresultatet aldrig, till exempel i jämförelse med åtgärdens transportrelaterade climateffekter. Ett exempel är *Högsjö västra, förbigångsspår* där climateffekten från trafiken anges till -324 ton koldioxid per år, medan klimatkalkylen anger att uppförande, drift och underhåll leder till utsläpp av 52 ton koldioxid per år.²³¹ Det betyder att objektet beräknas minska mer än 6 gånger så mycket koldioxid från trafiken, som objektet kräver för att uppföras och vidmakthållas. Det får sägas vara en climateffektiv åtgärd.

Process, bilagor, referenser

Trafikanalys genomgång visar att Trafikverket bör vara tydligare med att ange referenser, löpande hänvisa till referenser samt ange referenserna på ett enhetligt och tydligt sätt i dokumentationen. Det saknas ofta hänvisningar till underlagsmaterial och referenslistorna i de samlade effektbedömningarna är ofta bristfälligt ifyllda och kan sakna viktiga referenser. Det har också i många fall visat sig svårt att hitta underlagen på Trafikverkets hemsida. Detta är samma slutsats som i tidigare gjorda granskningar.

²³¹ Samlad effektbedömning för *Högsjö västra, förbigångsspår*, tabell 2, s. 2 respektive tabell 4.5, s. 31

Bilaga B – Trafikanalys uppdrag



Regeringen

Regeringsbeslut

II 3

2017-07-06
N2017/04671/TIF

Näringsdepartementet

Trafikanalys
Torsgatan 30
113 21 Stockholm

Uppdrag att kvalitetsgranska förslag till planer inom åtgärdsplaneringen för transportinfrastruktur

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Trafikanalys att kvalitetsgranska Trafikverkets förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2018–2029 och de regionalt utvecklingsansvarigas (länsplaneupprättarnas) förslag till trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för samma period.

Trafikanalys ska i sin granskning utgå från regeringens uppdrag till Trafikverket och länsplaneupprättarna den 23 mars 2017 att ta fram förslag till planer (dnr N2017/02312/TIF m.fl.). Trafikanalys ska analysera kvaliteten på de redovisningar och de planeringsunderlag, inklusive samlade effektbedömningar, som ligger till grund för Trafikverkets förslag respektive länsplaneupprättarnas förslag till länsplaner.

Trafikanalys ska vid genomförandet av uppdraget ha en löpande dialog med Regeringskansliet (Näringsdepartementet). Trafikanalys ska senast den 30 november 2017 till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) delredovisa uppdraget avseende granskning av Trafikverkets förslag till nationell plan förutom den del som avser granskning av de samlade effekterna av nationell plan och länsplanerna tillsammans. Trafikanalys ska slutredovisa uppdraget senast den 15 februari 2018 till Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

Trafikanalys ska även bistå Regeringskansliet med granskningsunderlag och analyser i beredningsarbetet med en ny nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet respektive länsplanerna för regional transportinfrastruktur för perioden 2018–2029.

Skälen för regeringens beslut

Regeringen uppdrog den 23 mars 2017 åt Trafikverket och länsplaneupprättarna att ta fram förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur (dnr N2017/02312/TIF m.fl.). Uppdraget ska genomföras i enlighet med de direktiv som framgår av bilagorna till regeringsbeslutet. Regeringen fäster stor vikt vid att beslutsunderlagen håller hög kvalitet.

På regeringens vägnar



Sven-Erik Bucht



Emma Hermansson

Bilaga C – Frågeställningar för åtgärdsplaneringens direktiv

Trafikanalys har i uppdrag att analysera kvaliteten på de redovisningar och beslutsunderlag som ligger till grund för Trafikverkets nationella planförslag respektive länsplaneupprättarnas förslag till länsplaner (N2017/02312/TIF m.fl.). Trafikanalys kvalitetsgranskning ska enligt direktivet (N2017/04671/TIF) utgå från Trafikverkets och länsplaneupprättarnas direktiv för åtgärdsplaneringen.

Trafikanalys har gått igenom direktiven för åtgärdsplaneringen och har baserat på dem skapat frågeställningar för respektive avsnitt i direktiven. Frågeställningarna är främst av karaktären om planupprättarna har följt direktiven. Sedan tillkommer frågeställningar om vilken kvalitet redovisningar och beslutsunderlag håller.

Nedan presenterar vi bruttolistan över de frågeställningar vi identifierat utifrån direktiven. Frågornas indelning följer rubrikerna i direktivet för åtgärdsplaneringen och sidhänvisningar avser sidor i direktivet. Notera att det i vissa fall är relevant att gå tillbaka till direktiven för att få bakgrunden till frågeställningarna.

1. Utgångspunkter för åtgärdsplaneringen

1.1 Generella utgångspunkter och planeringsförutsättningar

1. Hur möter Trafikverket utgångspunkterna i direktiven?

Utgångspunkter:

- a) Transportpolitiska målen
 - b) Transportpolitiska principerna
 - c) Sektorsmål för utsläpp
 - d) Trafikslagsövergripande synsätt.
 - e) Infrapositionen i sin helhet (specifika frågor längre ned)
2. Har det skett en samrådsprocess med andra berörda myndigheter, dialog med länsplaneupprättare och andra berörda aktörer?
 3. Tillämpas 6. Kap miljöbalken, har en Miljökonsekvensbeskrivning upprättats?
 4. I vilken utsträckning är underlag framtaget i samråd med andra länder? Har man gjort det där så är relevant?

1.2 Generella krav på redovisningen

5. Innehåller redovisningen följande?

- a) Hur de ekonomiska ramarna fördelar sig på olika åtgärder och typer av åtgärder, enligt avsnitt 4
 - b) Vad förslaget baseras på för prioriteringar och hur prioritering motiveras. Hur har målkonflikter hanterats?
 - c) Vilka osäkerheter som finns i samhällsekonomiska analyser, bidrag till transportpolitiska mål (övergripande och de jämbördiga funktions- och hänsynsmålen)
 - d) Hur dessa osäkerheter har hanterats
 - e) Hur fyrstegsprincipen och ett trafikslagsövergripande perspektiv har tillämpats i förslaget. Redovisas och motiveras eventuella avsteg från dessa?
6. Vad redovisas i den samlade effektbeskrivningen?
- a. Samhällsekonomisk analys?
 - b. Transportpolitisk målanalys?
 - c. Fördelningsanalys?
 - d. Nuläget med resor/transporter för olika trafikslag uppdelat på korta och långa resor/transporter (Personresor väg = bil, buss, gång resp. cykel, Personresor järnväg = fjärrtåg, regionaltåg och övrigt)?
 - e. Planförslagets effekter på resor/transporter med olika trafikslag uppdelat på korta och långa resor/transporter?
7. Möter de samlade effektbedömningarna de redovisningskrav som ställs i direktiven? Visar de tydligt hur de bidrar till de transportpolitiska målen och målkonflikter? (s. 5 i direktiven)
8. Lämnar Trafikverket förslag till konsekvensbedömda informations- och kunskapshöjande insatser?
9. Lämnar Trafikverket en särskild redovisning gällande krisberedskap och totalförsvaret?

2. Trafikslagsövergripande nationell plan

2.1 Planens omfattning

- 10. Omfattar planen det som den ska omfatta? (s. 6 i direktiven)
- 11. Ingår det något mer än det som specificeras av direktiven och vad motiveras i så fall det med?

2.2 Redovisning i förhållande till prioriterade utmaningar

- 12. Redovisar Trafikverket hur de beaktat de prioriterade utmaningar som beskrivs i Infrastrukturpropositionen?

Omställning till ett av världens första fossilfria välfärdsländer

- a) Hur har man hanterat Riksdagens ställningstagande kring klimatmål för transportsektorn?
- b) Hur redovisar man hur samhällsekonomi och måluppfyllelse påverkas av framtida åtgärder och styrmedel kopplat till klimatmål?
- c) Redovisas möjligheter att omfatta objekt under 50 miljoner för klimatkrav och klimatkalkyler?

Investeringar för bostadsbyggande

- d) Beskrivs effekter på bostadsbyggande?
- e) Görs en bedömning av effekter på resandet?
- f) Beskriver Trafikverket hur de gjort bedömningen?

Förbättra förutsättningarna för näringslivet

- g) Gör Trafikverket en samlad redovisning vad gäller förutsättningar för effektiva godstransporter?
- h) Innehåller redovisningen en tydlig och motiverad beskrivning av vilka åtgärder som är samhällsekonomiskt effektiva för att åstadkomma en överflyttning från väg till järnväg och sjöfart? Finns det åtgärder som kan motverka överflyttningen?
- i) Innehåller redovisningen hur Trafikverkets utpekade hamnar kan vara vägledande för satsningar och prioritering av infrastruktur?

Förstärka sysselsättningen i hela landet

Redovisar Trafikverket hur planförslaget påverkar sysselsättningen i hela landet genom

- j) direkt berörda bygg- och transportbranscher,
- k) på sikt i samhället i stort och
- l) hur behovet av gränsöverskridande transporter har beaktats?

Ta höjd för och utnyttja digitaliseringens effekter och möjligheter

- m) Beskriver Trafikverket hur hänsyn tagits till digitaliseringens möjligheter och krav på ett övergripande plan och
- n) hur Trafikverket beaktat digitalisering, inbegripet samverkan med bredbandsbyggande aktörer, i respektive del av planen?

Ett inkluderande samhälle

- o) Redovisar Trafikverket vad social hållbarhet innebär när det gäller transportinfrastruktur och hur social hållbarhet kan integreras i transportplaneringen?
- p) Redovisar Trafikverket hur de utvecklar arbetet med krav, riktlinjer och standardisering för ökad tillgänglighet?

2.3 Forskning, innovation och utveckling

- 13. Redovisar Trafikverket ett förslag till vilka resurser som bör avsättas till forskning och innovation inom utveckling respektive vidmakthållande för att utveckla och förnya transportsystemet så att det blir långsiktigt hållbart?
- 14. Beskrivs vilken forskning och innovation som bör prioriteras för att bidra till att det övergripande transportpolitiska målet samt de jämbördiga funktions- och hänsynsmålen nås?
- 15. Beskrivs hur planförslaget bidrar till de prioriteringar som identifierats i avsnitt 6.5.2 i propositionen Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling (prop. 2016/17:21)?
- 16. Redogör Trafikverket för hur insatser bidrar till ökad kunskap? Motiveras prioriteringar?
- 17. Har Trafikverket beaktat vad som anges avseende transportsektorn i propositionen Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft (prop. 2016/17:50)?
- 18. Beskriver Trafikverket hur förslagets insatser främjar utvecklingen och implementering av innovationer (inklusive digitala innovationer) och implementeringen av forskningsresultat i transportsystemet inklusive infrastrukturhållningen? Begreppet implementering inkluderar här även test- och demonstrationsmöjligheter.

2.4 Vidmakthållande av transportsystemet

- 19. Beskrivs vilka åtgärder vad gäller drift och underhåll och reinvesteringar som bör prioriteras och hur de ekonomiska ramarna fördelas?
- 20. Syns det att på något sätt att drift och underhåll planeras och utförs så att den aktivt bidrar till att miljö kvalitetsmålen nås?
- 21. Bidrar föreslagna vidmakthållande åtgärder till att andelen kollektivtrafik ökar?
- 22. Motiveras prioriteringar?
- 23. Redovisar och motiverar Trafikverket sina avvägningar mellan avhjälpan och förebyggande underhåll respektive mellan underhåll och reinvesteringar?

24. Redovisar Trafikverket vilka större reinvesterings- och underhållsåtgärder som planeras under de första åren av planperioden (3 år)? Framgår prioriteringar och grunderna för dessa? Förslagen ska baseras på anläggningens tillstånd och användning så långt Trafikverkets planeringsunderlag medger tillräckligt säkra bedömningar.
25. Har Trafikverket anammat inriktningen att andelen förebyggande underhåll ska öka över tid för att minska behovet av avhjälpande underhåll?
26. Utgår Trafikverket från långsiktig hållbarhet inklusive samhällsekonomisk lönsamhet och anläggningens livscykelperspektiv?
27. Görs en samlad effektbedömning och transportpolitisk målanalys för drift och underhåll?
28. Görs redovisningen på de delar och delposter som efterfrågas (s. 11 i direktiven)?
29. Redovisas vilka större anläggningar som kommer att färdigställas under planperioden och vilka tillkommande kostnader för vidmakthållande som de beräknas medföra under planperioden?
30. Redovisas vilka konsekvenser föreslagna satsningar på vidmakthållande får för olika väg- och bantyper enligt Trafikverkets indelning? Beskrivs effekter för regional och långväga persontrafik samt godstrafik?

2.5 Utveckling av transportsystemet

31. Bidrar förslaget till att kapaciteten i framförallt järnvägen förstärks?
32. Främjar planen en samhällsstruktur med goda möjligheter att resa kollektivt, till fots och med cykel?
33. Motiveras prioriteringar?
34. Väger prioriteringen in förutsättningarna för att möta behov av ökat bostadsbyggande, genom statliga infrastrukturåtgärder tillsammans med de transportpolitiska målen?
35. Uppges något bostadsbyggnadsprojekt ha påverkat prioriteringen? Om ja, har projektet hög genomförbarhet och en tidsmässig koppling till infrastrukturobjektet?
36. Ger Trafikverket förslag på inriktning och åtgärder som förbättrar person- och godstransporter i landsbygd?
37. Beaktar Trafikverket långsiktig hållbarhet i alla dess dimensioner och samhällsekonomisk lönsamhet? Tittar man därmed på anläggningens livscykel, däribland klimatförändringarnas påverkan på infrastrukturen?
38. Är planeringen och nya investeringar präglade av en planering med hänsyn till natur- och kulturvärden och en god resurshållning samt med höga krav på att begränsa föroreningar och klimatpåverkan?

39. Har Trafikverket inför beslut om investeringar och upphandlingar genomfört breda analyser av vilken metod som ger störst effektivitet, nytta och produktivitet samt uppmuntrar till innovation i anläggningsbranschen?

Trimnings- och miljöåtgärder i befintlig infrastruktur

Beloppsgränsen för trimnings- och miljöåtgärder är numera 100 miljoner kronor och behöver inte namnges i förslaget. Men en samlad effektbedömning ska fortsatt tas fram för beslut om åtgärder över 50 miljoner kronor.

40. Redovisas behov som finns per typ av trimnings- respektive miljöåtgärder?
41. Framgår det av redovisningen hur behoven av trimningsåtgärder som främjar godstransporter ser ut (bör-krav)?
42. Redogör Trafikverket för en indikativ indelning av medel till trimnings- respektive miljöåtgärder i befintlig infrastruktur för att bidra till de transportpolitiska målen? Motiveras prioriteringar?
43. Görs en samlad effektbedömning för föreslagna typåtgärder?
44. Görs en ekonomisk ram enligt den indelning som efterfrågas (s. 13 i direktiven)?

Stadsmiljöavtal

45. Har Trafikverket analyserat och redovisat hur stadsmiljöavtalen på bästa sätt ska samverka med/integreras i den nationella planen för infrastruktur?

Namngivna objekt i nationell plan

Avser investeringar med en beräknad totalkostnad över 100 miljoner kronor.

46. Uppger Trafikverket vilka objekt som bör prioriteras för att bidra till att de transportpolitiska målen nås och motiveras prioriteringarna?
47. Redogör Trafikverket för något objekt som ingår i nu gällande plan som tydligt förändrats? Har Trafikverket gjort en bedömning om de fortsatt ska ingå i planförslaget?
48. Föreslår Trafikverket att sträckorna Järna-Linköping (Ostlänken) och Lund-Hässleholm ska byggstartas under planperioden?
49. Säkerställer Trafikverket att utbyggnaden av nya stambanor för höghastighetsjärnväg sker på ett kostnadseffektivt sätt som innebär största möjliga effekt erhålls av respektive delsträcka och hur gör de det? Inkluderar analysen lämpliga hastigheter per delsträcka?
50. Har Trafikverket haft samråd med Sverigeförhandlingen och i så fall i vilka former, framgår det av planförslaget?
51. Verkar Trafikverket för att ett införande av ERTMS sker samordnat med Sveriges grannländer och i samråd med branschaktörerna samt med beaktande av järnvägens totala funktionssätt (bör-krav)?

52. Anger Trafikverket för varje namngivet objekt de uppgifter som efterfrågas (s. 15 i direktiven)?
53. Uppger Trafikverket samma uppgifter för ytterligare namngivna objekt som övervägts för planförslaget motsvarande en ökning av medlen för namngivna objekt med 10 procent?
54. Redovisar Trafikverket hur beräknade utgifter för föreslagna namngivna objekt fördelar sig på de finansieringskällor som uppges på sida 16? (Anslag, medfinansiering, trängselskatt, lån som återbetalas med trängselskatt, lån som återbetalas med infrastrukturavgifter)?

Trafikverkets uppdrag avseende finansiering av namngivna objekt

55. Lämnar Trafikverket en redovisning avseende respektive finansieringsform som uppges på sida 16 till 17 (Anslag, medfinansiering, förskottering, anslag trängselskatt Göteborg och Stockholm, lån som återbetalas med trängselskatt, lån som återbetalas med infrastrukturavgifter)?

3. Trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur

56. Är planerna trafikslagsövergripande?
57. Omfattar planerna åtgärder enligt förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur?
58. Innehåller planerna de objekt i nu gällande planer som byggstartats²³² men inte avslutats vid ingången av 2018?
59. Beskriver länsplaneupprättarna vilka åtgärder som bör prioriteras för att bidra till att det övergripande transportpolitiska målet samt de jämbördiga funktions- och hänsynsmålen nås?
60. Motiveras prioriteringarna?
61. Redovisas effekterna på de transportpolitiska målen?
62. Har man i prioriteringen av åtgärder vägt in förutsättningar för att möta behov av ökat bostadsbyggande genom statlig infrastruktur tillsammans med de transportpolitiska målen?
63. För att ett bostadsbyggnadsprojekt ska kunna påverka prioriteringen enligt ovan ska det präglas av hög genomförbarhet och en tidsmässig koppling till infrastrukturobjektet. Framgår det av planerna om så är fallet?
64. Åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt samt åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur kan övervägas – har länsplaneupprättarna gjort det?

²³² Byggstart innebär i det här sammanhanget att byggentreprenaden är upphandlad och medlen på så vis är uppbundna.

65. Föreslagna åtgärder bör bidra till att andelen kollektivtrafik ökar. Påstår länsplaneupprättarna att deras plan gör det och i så fall vilket underlag har de för det påståendet?
66. Hur har länsplaneupprättarna beaktat de prioriterade utmaningarna som beskrivs i prop.2016/17:21?
67. De regionala ramarna ska enligt direktiven användas för investeringar och förbättringsåtgärder av länens transportinfrastruktur. I det arbetet har då länsplaneupprättarna utgått från ett länsöverskridande och nationellt perspektiv samt där så är relevant ett perspektiv över nationsgränserna?
68. Redovisar länsplaneupprättarna följande (skall-krav)?
- hur mycket medel som går till samfinansiering av åtgärder i nationell plan
 - hur mycket medel som avsätts till statlig medfinansiering
 - hur medlen fördelas mellan trafikslagen
 - hur mycket medel de planerat lägga på cykelinfrastruktur
69. Föreslår Trafikverket, efter samråd med länsplaneupprättarna, en ekonomisk ram för hela planperioden för de utgifter som medfinansieras genom bidrag respektive förskottas (räntefria lån) från kommuner, landsting och företag?
70. Beaktas resultatet från Sverigeförhandlingens pågående förhandlingar som åtgärder som förbättrar tillgängligheten och kapaciteten i transportsystemet och leder till ett ökat bostadsbyggande i storstadsregionerna i Stockholms län, Västra Götalands län samt Skåne län av de aktuella planerna?
71. Beskriver länsplaneupprättarna vilka effekter olika infrastrukturåtgärder i länsplanen väntas ge på förutsättningarna för bostadsbyggandet;
- hur många ytterligare bostäder som åtgärderna skapar förutsättningar för,
 - i vilket planeringsstadium de befinner sig
 - när de beräknas vara färdigställda och
 - vilken typ av bebyggelse det rör sig om?
72. Görs kartläggningen i dialog med berörda kommuner och relaterat till Boverkets bedömningar av bostadsbyggnadsbehov?
73. Har länsplaneupprättarna haft en dialog med samordnaren för Uppdrag att samordna större samlade exploateringar med hållbart byggande (dnr N2016/07177/PBB)?
74. Redovisas effekter för enskilda objekt i de fall effekterna på bostadsbyggandet är betydande och behovet av bostäder i den aktuella kommunen är stort?
75. Ingår det i redovisningen en bedömning av vilka effekter på resandet som den nya bebyggelsen kan ha?

76. Har Trafikverket varit länsplaneupprättarna behjälpligt i deras arbete att, för respektive länsplan, utföra samma kartläggning och redovisning som beskrivs i avsnitt 2.2 under rubriken "Investeringar för ett ökat bostadsbyggande"?

4. Ekonomiska ramar

77. Håller sig planförslaget inom de ekonomiska ramarna?
78. Använder Trafikverket de räntesatser som anges för lån (s. 20 i direktiven)?
79. Motsvarar förslagets ram för vidmakthållande de tre första åren de nivåer som anges i budgetpropositionen för 2017 och i prisnivå 2017?
80. Är medlen för drift och underhåll och reinvesteringar av statlig järnväg fördelat så att ökningen av underhållet ska ske genom satsningar på reinvesteringar mm. tidigt under planperioden (framtidig satsning)?
81. Är medlen för statlig drift och underhåll och reinvesteringar för väg jämnt fördelat över planperioden 2021-2029?
82. Utgår Trafikverket fördelning av utvecklingsanslaget för 2018-2020 från de nivåer som ges i budgetpropositionen 2017? Är fördelningen jämn för åren 2021–2029? (s. 21 i direktiven)
83. Prioriteras miljöåtgärder i befintlig infrastruktur tidigt under planperioden?
84. Ingår överföringsbeloppen i planeringsförutsättningarna?
85. Planeras 1 miljard kr per år för stadsmiljöavtalen?
86. Beskrivs osäkerheten, sannolikheter och samvariationer hos kostnadsberäkningarna i förhållande till ramarna?
87. Är ramarna för länsplanerna 2018–2029 omkring 36 638 miljoner kronor?

5. Finansiering av åtgärder i den nationella planen

88. Rymms anslagen inom ramarna enligt avsnitt 4?
89. Främjas ett sökande av bidrag från EU-fonden CEF?
90. Har projekt som godkänts för EU-medel slutredovisats (så att bidrag kan betalas ut av EU)?
91. Styr medfinansierade projekt av nationella, rationella behov (snarare än regional ekonomisk styrka)?
92. Uppfyller Trafikverkets arbete med medfinansiering de riktlinjer och utgångspunkter som finns (s. 23 i direktiven)

93. Motiveras eventuella förändringar i trängselskattesystemen utifrån förekomsten av trängsel?
94. Är intäkter för banavgifter prognosticerade? Förändringar?

Bilaga 2 – Uppdrag till Trafikverket om förslag till byggstart

Förslag till byggstart

95. Har Trafikverket underlag som styrker att osäkerheten kring objekten är låg vad gäller att de kan påbörjas, genomföras på de sätt och till de utgifter Trafikverket anger? Har de en aktuell SEB inklusive en aktuell anläggningskostnads kalkyl beräknad enligt succesivkalkyleringsmetoden?
96. Har järnvägs- och vägplaner vunnit laga kraft för föreslagna objekt?
97. Motiveras eventuella avsteg från ovan?
98. Lämnas prognoser för när planerna beräknas få laga kraft?
99. Följer förslaget direktiven för respektive om finansieringsform?
- a) Anslag
 - b) Medfinansiering
 - c) Förskottering
 - d) Lån som återbetalas med trängselskatt
 - e) Lån som återbetalas med infrastrukturavgifter

Förberedelse till byggstart

100. Omfattar förslaget åtgärder där förberedelser gällande projektering och kostnadsberäkningar är långt gångna och eventuella finansieringslösningar är helt utredda?
101. Lämnas prognoser för när järnvägs- och vägplaner beräknas få laga kraft?
102. Följer förslaget direktiven för respektive om finansieringsform?
- a) Anslag
 - b) Medfinansiering
 - c) Förskottering
 - d) Lån som återbetalas med trängselskatt
 - e) Lån som återbetalas med infrastrukturavgifter

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.