



Kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026–2037

Rapport: 2025:10

Datum: 2025-12-29

Trafikanalys

Adress: Rosenlundsgatan 54 118 63 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

E-post: trafikanalys@trafa.se

Webbadress: www.trafa.se

Ansvarig utgivare: Mattias Viklund

Omslagsfoto: Mostphotos

Datum: 2025-12-29

Förord

I maj 2025 fick Trafikanalys regeringens uppdrag att kvalitetsgranska förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen för perioden 2026–2037. Enligt regeringsuppdraget ska Trafikanalys i sin granskning utgå från regeringens uppdrag till Trafikverket. Vidare ska Trafikanalys analysera kvaliteten i de redovisningar och de planeringsunderlag, inklusive samlade effektbedömningar, som ligger till grund för Trafikverkets förslag. Föreliggande rapport är redovisning av uppdraget.

Trafikanalys projektledare har varit Saman Rashid. Ansvarig avdelningschef har varit Anna Ullström. Övriga medverkande i Trafikanalys projektgrupp för uppdraget har varit Björn Olsson, Linda Ramstedt, Backa Fredrik Brandt, Frida Mattsson, Tom Andersson, Michelle Benyamine, Samuel Andersson och Anders Brandén Klang.

En intern referensgrupp bestående av Maria Melkersson och Krister Sandberg har bidragit med synpunkter. Sara Johansson och Ola Wilhelmsson från Sweco Sverige AB samt Josefin Carlsson, Nils Engberg och Klara Paulsson från WSP Sverige AB har anlitats som resurskonsulter.

Vi vill rikta ett stort tack till alla som på olika sätt har bidragit till detta arbete.

Stockholm i december 2025

Mattias Viklund

Generaldirektör

Innehåll

1	Inledning	7
1.1	Bakgrund	7
1.2	Regeringens direktiv och Trafikverkets planförslag	7
1.3	Syfte, metod och inriktning	8
2	Samlad bedömning och övergripande slutsatser	11
2.1	Planförslaget i förhållande till regeringens direktiv	11
2.2	Övergripande bedömningar	12
2.3	Planförslagets utveckling i förhållande till tidigare planförslag och granskningsresultat	13
2.4	Avslutande slutsatser	14
3	Vidmakthållande	17
3.1	Trafikverkets redovisning	17
3.2	Kvalitetsgranskning och bedömning	19
3.3	Sammanfattande reflektioner och övergripande slutsats	24
4	Utveckling av transportsystemet	25
4.1	Namngivna investeringar och systemet ERTMS	25
4.2	Byggstarter	27
4.3	Central riskreserv	32
4.4	Trimnings- och miljöåtgärder	35
4.5	Forskning och innovation (Fol)	38
4.6	Länsplaner för regional transportinfrastruktur	41
5	Planförslagets effekter	47
5.1	Samhällsekonomisk nyttokostnadsanalys och rangordning av investeringar	47
5.2	Det övergripande transportpolitiska målet	49
5.3	Funktionsmålet	53
5.4	Hänsynsmålet	56
5.5	Målkonflikter och målsynergier	58
5.6	Konsekvenser av omprövning	60
5.7	Kraven i TEN-T-förordningen	62
5.8	Effekter för totalförsvaret	65
5.9	Miljökonsekvensbeskrivning	69

6	Offentlig-privat-samverkan (OPS)	73
6.1	Trafikverkets redovisning	73
6.2	Kvalitetsgranskning och bedömning	75
6.3	Sammanfattande reflektioner och övergripande slutsatser	78
7	Planförslagets samlade effekter	79
7.1	Trafikverkets redovisning	79
7.2	Kvalitetsgranskning och bedömning	81
7.3	Sammanfattande reflektioner och övergripande slutsatser	89
	Referenser	91
	Regeringsuppdrag	95

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Regeringen har gett Trafikanalys i uppdrag att kvalitetsgranska Trafikverkets förslag till kommande nationell plan för transportinfrastrukturen för perioden 2026–2037¹ (här kallad planförslaget).

Enligt regeringsuppdraget ska Trafikanalys i sin granskning utgå från regeringens uppdrag till Trafikverket. Vidare ska Trafikanalys analysera kvaliteten i de redovisningar och de planeringsunderlag, inklusive samlade effektbedömningar, som ligger till grund för Trafikverkets förslag.

1.2 Regeringens direktiv och Trafikverkets planförslag

Regeringen har gett Trafikverket i uppdrag att ta fram ett förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026–2037 med syfte att skapa ett robust, effektivt och långsiktigt hållbart transportsystem.² Även regionerna, genom länsplaneupprättare, ska ta fram länsplaner för samma period.

Den ekonomiska ramen för den nationella planen uppgår till 1 171 miljarder kronor (2025 års prisnivå), varav 607 miljarder är avsatta för utveckling av transportsystemet och resterande för vidmakthållande (210 miljarder till järnväg och 354 miljarder till väg). Länsplanerna omfattar preliminärt 60,6 miljarder kronor. Utöver planeringsramen tillkommer vissa medel som trängselskatter, lån, infrastrukturavgifter, banavgifter och olika former av medfinansiering.

Regeringen betonar att planeringen ska styras av samhällsekonomisk lönsamhet, de transportpolitiska målen, fyrstegsprincipen och ett trafikslagsövergripande synsätt. Försvarsaspekter ska beaktas, men särskilda investeringar ska finansieras separat. Trafikverket ska också föreslå en riskreserv på 10–15 procent för att hantera framtida kostnadsökningar och lämna underlag om kapacitetsutnyttjande fram till 2045.

Planförslaget från Trafikverket bygger på dessa principer och innebär ökade satsningar inom flera områden. Järnvägs- och väginvesteringar ökar med cirka 20 procent, med ett drygt 20-tal nya objekt som bedöms vara samhällsekonomiskt effektiva. Trimnings- och miljöåtgärder ökar

¹ Regeringen (2025). *Uppdrag till Trafikanalys att kvalitetssäkra förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen*. Regeringsbeslut LI2025/01092
www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2025/05/uppdrag-till-trafikanalys-att-kvalitetsgranska-forslag-till-nationell-plan-for-transportinfrastrukturen/

² Regeringen (2025) *Uppdrag till Trafikverket att ta fram förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen och möjlighet för länsplaneupprättarna att ta fram länsplaner för regional transportinfrastruktur*. Regeringsbeslut LI2025/00640. [uppdrag-till-trafikverket-att-ta-fram-forslag-till-nationell-plan-for-transportinfrastrukturen-och-mojlighet-for-lansplaneupprattarna-att-ta-fram-lansplaner-for-regional-transportinfrastruktur.pdf](http://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2025/05/uppdrag-till-trafikverket-att-ta-fram-forslag-till-nationell-plan-for-transportinfrastrukturen-och-mojlighet-for-lansplaneupprattarna-att-ta-fram-lansplaner-for-regional-transportinfrastruktur.pdf)

med nära 50 procent och bärighetsåtgärder på vägar nästan fördubblas till 42 miljarder kronor – vilket möjliggör att större delen av vägnätet kan upplåtas för bärighetsklass 4 (BK4).

Särskilt fokus ligger på tillförlitlighet, klimatomställning och näringslivets behov. Drift, underhåll och reinvesteringar prioriteras högt för att minska underhållsskulden. Tidigare objekt med låg samhällsnytta har omprövats, medan nya har valts ut utifrån hög samhällsekonomisk nytta. En särskild riskreserv föreslås och det läggs ökad vikt vid motivering och transparens i urvalet av objekt.

Regeringen har även uppdragit åt Trafikverket att redovisa vilka objekt som bedöms kunna få byggstart under planperioden samt vilka som kräver fortsatt planering. Denna redovisning ska enligt direktivet visa hur prioriteringarna stämmer överens med målet om samhällsekonomisk effektivitet.

Regeringen har dessutom uppdragit åt Trafikverket att föreslå 7–15 objekt som kan prövas för offentlig–privat samverkan (OPS). Dessa ska i första hand gälla väginvesteringar och uppfylla krav på storlek, överförbarhet av risk från offentlig till privat part och upphandlingsbarhet. Trafikverket har även redovisat hur planförslaget förhåller sig till TEN-T-förordningen.

Planförslaget kompletteras med länsplaner för regional infrastruktur och regeringen har även aviserat höjda förvaltningsanslag till Trafikverket för att möjliggöra bättre kostnadskontroll och ökad transparens.

1.3 Syfte, metod och inriktning

Syfte

Det övergripande syftet med kvalitetsgranskningen av planförslaget är att bedöma kvaliteten i Trafikverkets redovisning och de planeringsunderlag som ligger till grund för förslaget.

Granskningen ska visa i vilken utsträckning redovisningen svarar mot regeringens direktiv samt identifiera styrkor och brister i förslaget.

Målsättningen med vår kvalitetsgranskning är att regeringen ska få ett bättre och mer robust beslutsunderlag inför fastställandet av den kommande planförslaget. En annan målsättning är att bidra till en långsiktig förbättring av Trafikverkets arbete med att ta fram underlag för infrastrukturplaneringen.

Granskningen genomförs enligt vedertagna metoder och i enlighet med regeringens uppdrag till Trafikanalys. Fokus ligger på att bedöma kvaliteten i planförslaget och de redovisade underlagen.

Metod

Trafikanalys tillämpar en kvalitetsmodell inspirerad av etablerade ramverk för utvärdering och policygranskning, bl.a. OECD:s ramverk för kvalitetsgranskning.³

Utifrån dessa ramverk definierar vi kvalitetsgranskning av planerings- och beslutsunderlag som en bedömning av hur väl underlagen motiverar förslag och stödjer slutsatser och prioriteringar. Kvalitet handlar här om relevans, tillförlitlighet och spårbarhet. Underlaget ska

³ OECD (2010). Quality Standards for Development Evaluation. www.oecd.org/en/publications/2010/02/quality-standards-for-development-evaluation_g1ghc6e7.html

vara faktabaserat, transparent och ge både överblick och tillräckliga detaljer för att styrka slutsatserna.

Det är dock viktigt att understryka att granskningen inte är en betygsättning av planen som sådan – den tar inte ställning till om planen är ”bra” eller ”dålig” eller beskriver hur den borde ha utformats. Syftet är i stället att bedöma kvaliteten i Trafikverkets redovisning och i det underlag som ligger till grund för planförslaget.

Inriktning

Granskningen av planförslaget har avgränsats till ett antal centrala teman som tillsammans speglar planens prioriteringar. Dessa teman har valts ut med utgångspunkt i regeringens direktiv, Trafikverkets egna prioriteringar samt Trafikanalys uppdrag.

De tematiska områden som granskningen fokuserar på omfattar:

- Vidmakthållande
- Utveckling av transportsystemet:
 - Namngivna investeringar, inklusive ERTMS⁴ och byggstarter
 - Central riskreserv
 - Trimnings- och miljöåtgärder
 - Forsknings och innovation
 - Länsplaner för regional transportinfrastruktur
- Planförslagets effekter
 - Samhällsekonomisk nyttoanalys och rangordning av investeringar
 - Det övergripande transportpolitiska målet
 - Funktionsmålet
 - Hänsynsmålet
 - Målkonflikter och -synergier
 - Konsekvenser av omprövning
 - Kraven i TEN-T-förordningen
 - Effekter för försvaret
 - Miljökonsekvensbeskrivning
- Offentlig-privat samverkan (OPS)
- Planförslagets samlade effekter

⁴ ERTMS står för European Rail Traffic Management System. Det är ett standardiserat europeiskt system för tågstyrning och trafikledning.

2 Samlad bedömning och övergripande slutsatser

Detta kapitel sammanfattar Trafikanalys huvudsakliga bedömningar av Trafikverkets planförslag för perioden 2026–2037. Syftet är att ge en övergripande och samlad bedömning av planens kvalitet, inriktning och innehåll i förhållande till regeringens direktiv, tidigare planförslag samt tidigare granskningsresultat.

I enlighet med regeringens uppdrag ska Trafikanalys i sin granskning utgå från regeringens direktiv till Trafikverket. Granskningen omfattar därför en analys av kvaliteten i Trafikverkets redovisningar och de planeringsunderlag som ligger till grund för planförslaget, inklusive samlade effektbedömningar.

Planförslagets kvalitet har bedömts utifrån flera perspektiv, däribland ändamålsenlighet, relevans och omfattning samt tillförlitlighet, spårbarhet och transparens. Sammantaget syftar bedömningen till att identifiera planförslagets styrkor, svagheter och utvecklingsområden samt att ge ett robust och tydligt underlag för fortsatt planering och beslut.

2.1 Planförslaget i förhållande till regeringens direktiv

Trafikverkets planförslag innehåller redovisningar som svarar mot flera av de uppgifter som regeringen har angett i direktivet (skr. 2023/24:28). Planförslaget för perioden 2026–2037 ryms inom fastställd ekonomisk ram. Det anges att syftet med den nationella planen för transportinfrastruktur är att bidra till att de transportpolitiska målen nås. Trafikverket anger att utgångspunkten för planförslaget är det övergripande transportpolitiska målet med tillhörande funktionsmål och hänsynsmål, inklusive etappmålen för trafiksäkerhet och klimat inom transportsektorn.

Planförslaget innehåller en övergripande redovisning av urvalet av åtgärder, prioriteringsgrunder och förväntade effekter. Det framgår att urvalet har gjorts med hänsyn till hög nettonuvärdeskvot som visar åtgärdens nettovärde per satsad krona, genomförbarhet och bidrag till måluppfyllelse. Planförslaget innehåller en beskrivning av hur Trafikverket har använt samhällsekonomiska analyser samt hur andra relevanta faktorer vägts in. Trafikverket redovisar att totalförsvarets behov har beaktats i urvalet av objekt. Det anges att objekt som i huvudsak syftar till att stärka civilt eller militärt försvar ska prövas och finansieras i särskild ordning, men att totalförsvaret är ett av flera kriterier i prioriteringsarbetet. Trafikverket redogör för att samråd har skett med Försvarsmakten och andra svenska myndigheter. Vidare framgår att åtgärder för cybersäkerhet och robust IT-infrastruktur beaktas i relation till totalförsvarets behov.

Trafikverket har i enlighet med direktivet redovisat förslag till riskreserv för att kunna användas för att hantera kostnadsökningar i namngivna objekt i den nationella planen. Planförslaget beskriver att riskreserven omfattar investeringar i nationell plan, och att den föreslås omfatta

cirka 10 procent av dessa. Redovisningen omfattar struktur, syfte, kriterier för användning av riskreserven samt två alternativa modeller för anslagsmässig hantering: upplåning inom ramen för 7 kap. 6 § budgetlagen respektive utökade anslag inom året.

Planförslaget behandlar trimningsåtgärder och miljöåtgärder som kostnadseffektiva insatser för att förbättra tillgänglighet, kapacitet och miljö, särskilt i tätorter. Det framgår att Trafikverket prioriterar vidmakthållande av bärighet, funktion och standard samt att den högsta bärighetsklassen för väg, BK4, ska ha införts under planperioden för de delar av vägnätet som tidigare var upplåtna för BK1. Det anges att dessa åtgärder bidrar till robusthet och tar hänsyn till totalförsvarets behov. Järnvägens funktion ska upprätthållas genom att reinvesteringar prioriteras på viktiga person- och godsstråk.

I fråga om forskning och innovation redovisar Trafikverket fyra prioriterade teman, inklusive totalförsvaret. Det framgår att Fol-insatser ska bidra till transportsystemets långsiktiga utveckling och till måluppfyllelse. Trafikverket behandlar behovet av ökad effektivitet i drift, underhåll och investeringar, och anger att detta ska ske genom metodutveckling, systematisering och prioritering.

Planförslaget innehåller redovisning av samverkan med andra svenska myndigheter. Trafikverket beskriver dialog med Försvarsmakten, länsstyrelser och andra berörda aktörer. Det framgår dock inte om samverkan med grannländer skett i frågor som rör totalförsvaret och infrastruktur.

2.2 Övergripande bedömningar

Trafikanalys bedömer att Trafikverkets planförslag 2026–2037 är strukturerat och redovisat på ett tydligt sätt, men att det fortfarande finns betydande brister inom flera områden. Det är svårt att se hur icke-kvantifierade nyttor, justeringar och kvalitativa bedömningar har påverkat rangordning och urval, och metodbeskrivningar för viktiga avvägningar saknas delvis, vilket begränsar insynen i och därmed bedömningen av redovisningen av planförslaget.

Samhällsekonomiska analyser för objekt med fullständiga kalkyler är tydligt redovisade och använder etablerade riktlinjer, inklusive schabloniserade eller justerade nettonuvärdeskvoter, vilket underlättar samlad bedömning. För objekt utan fullständig kalkyl saknas dock dokumenterade antaganden, vilket begränsar jämförbarheten mellan olika typer av åtgärder, såsom vidmakthållande respektive namngivna investeringar.

Trafikverket disponerar ökade anslag inför planperioden, med tydliga förväntningar från regeringen om att återta det eftersatta underhållet. Trafikverket redovisar på ett relevant sätt de utmaningar som följer av att samtidigt prioritera vidmakthållande samt omfattande satsningar på BK4 och ERTMS. Samtidigt visar granskningen att transparensen i underlagen för medelsfördelning och prioriteringar inom vidmakthållande av väg och järnväg fortsatt är begränsad. Effekterna av de valda inriktningarna är översiktligt beskrivna, vilket försvårar bedömningen av om resurserna används på ett ändamålsenligt och samhällsekonomiskt väl avvägt sätt. Trafikanalys bedömer därför att behovet av en tydligare och mer sammanhållen redovisning av övergripande avvägningar och prioriteringar kvarstår.

Redovisningen av miljö- och klimatpåverkan är strukturerad och tydlig, men alternativa scenarier saknas och osäkerheter hanteras inte systematiskt. Antagandet att klimatmålen uppnås utan åtgärder inom planens rådighet riskerar att underskatta miljökonsekvenserna. Brister i modellering och kompensationsåtgärder begränsar analysens robusthet.

Trafikverket visar en uttalad vilja att realisera nyttor från digitalisering, forskning och innovation, men underlagen är bristfälligt systematiserade. Huruvida digitalisering påverkar transportmönster under planperioden är osäkert. Dessutom är kompetensförsörjningen otillräckligt analyserad.

Redovisningen av totalförsvarets behov är formellt anpassad till direktivet, men det saknas tydlighet kring hur dessa behov konkret påverkat prioriteringar och val av åtgärder. Transparens och möjlighet till extern uppföljning är begränsad, och gränsdragningen mellan plananslag och totalförsvarsbudget är otillräckligt belyst.

När det gäller OPS redovisar Trafikverket möjliga objekt, men underlagen uppfyller inte kraven på robusthet och transparens. Dokumentation av urvalsprocess, riskbedömning, innovationsanalys och uppföljningsstrategi saknas, vilket gör det oklart hur mervärden, risköverföring och upphandlingsbarhet har hanterats.

Länsplanerna uppfyller i stort kraven enligt regeringsdirektiv och förordning, men transparens, tydlighet och spårbarhet varierar mellan regionerna. Redovisning av prioriteringar, urvalsmetoder, målkonflikter och tillämpning av fyrstegsprincipen är ofta översiktlig. Trafiksäkerhet prioriteras i samtliga planer, men kopplingen till effekter på olyckor, det uppdaterade etappmålet till 2023 eller nollvisionen är begränsad. Ekonomiska ramar och finansiering skiljer sig mellan regionerna, vilket försvårar jämförelser. Miljöbedömningar är genomförda, men integreringen i planerna är ofta begränsad.

Slutligen är Trafikverkets redovisning av planförslagets samlade effekter ambitiös och tydlig på objektsnivå. Samtidigt är möjligheten att bedöma planens systemeffekter och jämföra olika delar begränsad. Risker, osäkerheter och centrala slutsatser problematiseras endast i begränsad omfattning, och kvantitativt underlag är delvis otillräckligt. Planens bidrag till transportpolitiska mål är tydligt på objektsnivå, men redovisningen möjliggör inte fullt ut en samlad och balanserad bedömning av måluppfyllelse utan kompletterande analyser och ytterligare underlag.

2.3 Planförslagets utveckling i förhållande till tidigare planförslag och granskningsresultat

Jämfört med planförslaget för perioden 2022–2033 har planförslaget 2026–2037 flera förbättringar. Framför allt har bedömningsgrunderna utvecklats och urvalsprinciperna blivit mer systematiskt beskrivna. Den övergripande inriktningen i planförslaget framgår tydligare och ligger i högre grad i linje med regeringens direktiv, exempelvis genom ett ökat fokus på vidmakthållande och trimnings- och miljöåtgärder samt en mer uttalad ambition att ompröva tidigare beslutade investeringar. Trafikverket redovisar även tydligare hur planförslaget förhåller sig till de transportpolitiska målen och har vidareutvecklat underlaget för samhällsekonomiska bedömningar och rangordning av åtgärder.

Samtidigt kvarstår flera av de kvalitetsbrister som Trafikanalys identifierade i granskningen av planförslaget för 2022–2033. Framför allt gäller detta brister i transparens och spårbarhet mellan bedömningar, urval och rangordning. Trafikverkets redovisning ger i flera fall inte en tydlig bild av hur olika typer av nyttor, särskilt ej kvantifierade effekter, har vägts in i urvalsprocessen. Detta gäller både satsningar i ny kapacitet och andra åtgärdsområden,

såsom vidmakthållande, trimnings- och miljöåtgärder. Den metodologiska utvecklingen är på vissa områden begränsad, och redovisningen visar att den interna samordningen fortsatt behöver stärkas, särskilt när det gäller uppföljning av strategiska prioriteringar och långsiktiga effekter.

Trafikverket redovisar även en tydligare ambition att ompröva tidigare beslutade objekt. Detta framställs som en följd av förändrade förutsättningar, men också som ett uttryck för ökad kostnadsmedvetenhet. I redovisningen framgår att ett antal investeringar med låg eller negativ samhällsekonomisk lönsamhet har tagits bort ur planförslaget. Samtidigt är beskrivningen av konsekvenserna av dessa omprövningar begränsad, särskilt när det gäller regionala effekter och miljöpåverkan, vilket försvårar en samlad bedömning av följderna.

Redovisningen av planförslagets relation till transportpolitikens mål är mer utvecklad än i tidigare planomgångar. Trafikverket redovisar mer systematiskt hur planförslaget bedöms bidra till det övergripande transportpolitiska målet, inklusive samhällsekonomisk effektivitet och långsiktigt hållbar transportförsörjning, samt till både funktionsmålet och hänsynsmålet. Flera åtgärder, särskilt inom vidmakthållande och trimning, bedöms vara samhällsekonomiskt lönsamma. Samtidigt framgår att flera större investeringar fortfarande är olönsamma, och redovisningen visar inte alltid tydligt hur dessa har vägts mot andra objekt i prioriteringen.

En viktig iakttagelse är att redovisningen av måluppfyllelse i första hand fokuserar på tillgänglighet, trafiksäkerhet och miljö, dvs. delar av funktions- och hänsynsmålet. Däremot saknas en mer utvecklad analys av hur planförslaget bidrar till en fungerande transportförsörjning i hela landet för både medborgare och näringsliv, vilket är en central del av det övergripande transportpolitiska målet. Denna aspekt behandlas endast översiktligt i underlaget och ges ingen tydlig samlad bedömning.

För vissa åtgärdsområden saknas fortfarande tillräckligt metodstöd, vilket begränsar möjligheten att bedöma bidraget till måluppfyllelse. Det gäller också redovisningen av fördelningseffekter och effekter för särskilda grupper, såsom barn och personer med funktionsnedsättning. Sammantaget innebär detta att vissa delar av målen riskerar att få ett svagare genomslag i planeringsprocessen.

Trafikverket redovisar i större utsträckning än tidigare osäkerheter och begränsningar i underlagen, exempelvis inom vidmakthållande, miljöbedömningar, totalförsvar och TEN-T. Samtidigt är redovisningarna i flera av dessa delar övergripande.

Samtaget visar Trafikverkets redovisning av planförslaget 2026–2037 på förbättringar jämfört med planförslaget 2022–2033 och i förhållande till de brister som identifierades i Trafikanalys granskningsrapport 2022–2033. Den strategiska inriktningen framgår tydligare och flera delar av redovisningen har stärkts. Samtidigt kvarstår utvecklingsbehov, särskilt när det gäller metodstöd, spårbarhet i urval och rangordning samt transparens i hur olika typer av effekter har beaktats i beslutsunderlaget. Detta är centralt för att Trafikverkets redovisning ska kunna fungera som ett transparent, effektivt och robust underlag för beslut.

2.4 Avslutande slutsatser

Vår samlade bedömning är att Trafikverkets redovisning av planförslaget för perioden 2026–2037 visar tydliga förbättringar jämfört med tidigare planeringsomgångar och i relation till de rekommendationer som Trafikanalys tidigare har lämnat. Redovisningen är mer strukturerad, med en tydligare koppling till de transportpolitiska målen, samt en ambition att

öka transparensen i metodanvändning och prioriteringsgrunder. Sammantaget utgör Trafikverkets redovisningar ett mer överskådligt och sammanhållet underlag än tidigare planförslag.

Planförslaget präglas i hög grad av regeringens direktiv. Detta gäller bl.a. ökad fokus på vidmakthållande, införandet av en riskreserv, omprövning av olönsamma objekt, förslag till OPS-projekt samt hänsyn till totalförsvaret och TEN-T. Planen speglar därmed tydligt de politiska prioriteringar som Trafikverket har att förhålla sig till. Samtidigt visar vår granskning att redovisningen i vissa delar fortfarande är översiktlig, särskilt när det gäller hur olika mål, nyttor och risker har vägts mot varandra.

Ett centralt inslag i planförslaget är det ökade fokuset på vidmakthållande och trimningsåtgärder, i linje med fyrstegsprincipens tidiga steg. Möjligheten att bedöma effektivitet och måluppfyllelse begränsas dock av att metodstödet för samhällsekonomiska analyser av dessa åtgärder delvis saknas eller är otillräckligt utvecklat. Trafikverket redovisar metodbegränsningarna, men konsekvenserna för prioriteringar och måluppfyllelse analyseras endast i begränsad omfattning.

När det gäller måluppfyllelse visar redovisningen av planförslagets samlade effekter på objektsnivå en tydlig struktur och omfattande analysarbete. Bedömningen baseras dock i huvudsak på summeringar av enskilda objekts nettonuvärdeskvoter. Avsaknaden av systematiska och samlade kalkyler begränsar möjligheten att bedöma planens övergripande effekter och att jämföra resultaten med tidigare planperioder.

Liknande begränsningar återfinns i redovisningen av länsplanerna. Länsplanerna uppfyller i stort de formella kraven enligt direktiv och förordning, men transparens, tydlighet och spårbarhet varierar mellan regionerna. Skillnader i prioriteringar, urvalsmetoder, ekonomiska ramar och trafiksäkerhetsbedömningar försvårar jämförelser och en samlad bedömning av kvalitet och måluppfyllelse.

Redovisningen visar att Trafikverket i större utsträckning än tidigare systematiskt identifierar och diskuterar målkonflikter och synergier, särskilt kopplat till funktionsmålet och hänsynsmålet. Begränsningar kvarstår dock i hanteringen av ej kvantifierade effekter, vilket påverkar spårbarheten i prioriteringsprocessen. Detta är särskilt tydligt inom områden som miljöeffekter, totalförsvär och OPS, där redovisningen ofta är mer beskrivande än analytisk.

Vår bedömning är att Trafikverket tydligt identifierar flera metodologiska utmaningar, men att utvecklingen av praktiskt tillämpbara metoder och rutiner i stor utsträckning återstår. Justeringar av nyttokvoter, vägning av kvalitativa nyttor samt uppföljning av planens faktiska resultat saknar fortfarande tillräcklig dokumentation och standardisering. Detta begränsar transparensen och försvårar möjligheten att följa sambandet mellan mål, analyser och prioriterade åtgärder.

Samtantaget visar Trafikverkets redovisning en tydlig ambition att stärka planeringens strategiska inriktning och kostnadsmedvetenhet. Samtidigt kvarstår utvecklingsbehov när det gäller metodik, transparens och spårbarhet – både i förslaget till nationell plan, i länsplanerna och i bedömningen av planförslagets samlade effekter. För att planeringen fullt ut ska fungera som ett effektivt styr- och beslutsunderlag krävs fortsatt metodutveckling och en tydligare, spårbar koppling mellan transportpolitiska mål, urvalskriterier och prioriterade åtgärder.

3 Vidmakthållande

Kapitlet behandlar Trafikverkets underlag och förslag till insatser inom vidmakthållande väg och järnväg. Vår analys baseras dels på redovisningen i huvudrapporten, dels på de två underlagsrapporterna Vidmakthållande väg samt Vidmakthållande järnväg. För genomförandet av och de mer detaljerade prioriteringarna i planen hänvisar Trafikverket till den 4-åriga underhållsplanen som uppdateras årligen. Underhållsplanen har inte granskats. Granskningen bygger på ett underlag från Sweco.⁵

3.1 Trafikverkets redovisning

Anslagsramen för vidmakthållande för den kommande 12-års-perioden är 210 miljarder kronor för statliga järnvägar och 354 miljarder kronor för statliga vägar, inklusive bärighet, tjälsäkring och reinvesteringar av vägar samt till statlig medfinansiering till enskilda vägar. Anslagsramen har ökat jämfört med föregående planförslag, särskilt för vidmakthållande väg.

I planförslaget redovisar Trafikverket förslag på fördelning av anslagen mellan olika åtgärdstyper och vilka prioriteringar som ligger bakom denna fördelning. Enligt regeringens direktiv ska Trafikverket återta underhållsskulden för väginfrastrukturen och så långt som möjligt för järnvägsinfrastrukturen.⁶ Anslagsramen för vidmakthållande väg och järnväg baseras på Trafikverkets redovisningar i inriktningsunderlaget.⁷ Där beskriver Trafikverket att det under planperioden är möjligt att återta allt eftersatt underhåll för väg, men att det för järnväg inte är möjligt.

3.1.1 Vidmakthållande väg

Trafikverket beskriver i huvudrapporten att de kraftigt ökade ekonomiska ramarna för vägunderhåll, i kombination med att Trafikverket har ökat sin operativa förmåga och nu får ut fler underhållsåtgärder än tidigare, gör att allt eftersatt vägunderhåll kan återtas under planperioden.

Enligt regeringens direktiv till Trafikverket ska Trafikverket presentera en genomförandeplan för utbyggnaden av bärighetsklass från BK1 till BK4, inklusive kriterier.⁸ Utbyggnaden är på

⁵ Sweco (2025) *PM Granskning av vidmakthållande väg och järnväg*. PM utarbetat på uppdrag av Trafikanalys, Dnr. Utr 2025/41.

⁶ Regeringen (2025) *Uppdrag till Trafikverket att ta fram förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen och möjlighet för länsplaneupprättarna att ta fram länsplaner för regional transportinfrastruktur*. Regeringsbeslut LI2025/00640, sid. 8.

[uppdrag-till-trafikverket-att-ta-fram-forslag-till-nationell-plan-for-transportinfrastrukturen-och-mojlighet-for-lansplaneupprattarna-att-ta-fram-lansplaner-for-regional-transportinfrastruktur.pdf](#).

⁷ Trafikverket (2024) *Inriktningsunderlag för infrastrukturplaneringen. För perioden 2026–2037*. Rapport 2024:003.

⁸ Regeringen (2025) *Uppdrag till Trafikverket att ta fram förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen och möjlighet för länsplaneupprättarna att ta fram länsplaner för regional transportinfrastruktur*. Regeringsbeslut LI2025/00640, sid. 10.

[uppdrag-till-trafikverket-att-ta-fram-forslag-till-nationell-plan-for-transportinfrastrukturen-och-mojlighet-for-lansplaneupprattarna-att-ta-fram-lansplaner-for-regional-transportinfrastruktur.pdf](#).

27 miljarder kr och baseras enligt Trafikverket på "samhällsekonomiska principer på en strategisk nivå" vilket innebär att de försöker identifiera stora godsflöden för att få ut mest nytta per satsad krona.⁹

Trafikverket poängterar att kostnadsbedömningarna för utbyggnad till BK4 har stora osäkerheter och bygger på beräkningar gjorda för ett antal år sedan utifrån dåvarande tillstånd och bedömningar. Trafikverket beskriver att det finns ett behov av nya analyser och tillståndsmätningar av bärigheten på vägnätet för att förbättra kunskapen om tillståndet.

Trafikverket beskriver att de kraftigt ökade ambitionerna för vidmakthållande väg att återta det eftersatta underhållet under planperioden samtidigt som BK1-nätet byggs ut till BK4 innebär en stor utmaning, både i utrednings- och projekteringsfasen samt i genomförandefasen. Trafikverket pekar därför på ett antal åtgärder för att försöka skapa en långsiktighet och framtidstro på marknaden.¹⁰

3.1.2 Vidmakthållande järnväg

Trafikverket ger en bild av den komplexitet som finns inom järnvägssystemet och även inom området vidmakthållande. Det ger en till viss del splittrad och svåröverskådlig bild av effekterna som inte beskrivs stringent eller konsekvent.

Till skillnad från vägsidan är ambitionen för järnväg att återta en andel av och inte hela det eftersatta underhållet i järnvägsinfrastrukturen under planperioden. Detta följer de resonemang och slutsatser som Trafikverket har beskrivit i Trafikverkets inriktningsunderlag¹¹, i regeringens infrastrukturproposition¹² och i regeringens direktiv¹³. Trafikverket beskriver att målet är att 10 procent av det eftersatta underhållet ska ha återtagits vid planperiodens utgång 2037, och att en majoritet av det eftersatta underhållet ska ha återtagits år 2050, under förutsättning att de ekonomiska resurserna stegvis och stabilt ökar, samtidigt som branschens samlade förbättringsinitiativ realiserar.¹⁴

En omfattande åtgärd inom vidmakthållande järnväg är ett fortsatt införande av det nya signalsystemet ERTMS. Trafikverket redovisar en strategi för hur ERTMS ska införas i hela det statliga svenska järnvägssystemet till 2042. 15 Trafikverket prioriterar viktiga transportflöden och att i stället för införande av ERTMS på vissa delar välja att i stället livstidsförlänga dagens ATC-system. Se även avsnitt 4.1 för vår granskning av ERTMS.

⁹ Trafikverket (2025) Vidmakthållande väg. Underlagsrapport till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026–2037, 2025:113, sid. 39.

¹⁰ Ibid. sid. 44–47.

¹¹ Trafikverket (2024). Inriktningsunderlag inför infrastrukturplaneringen för perioden 2026–2037.

¹² Regeringen (2024). *Vägen till en pålitlig transportinfrastruktur – för att hela Sverige ska fungera* (Prop. 2024/25:28), sid. 37. I propositionen anges bland annat att "allt det eftersatta underhållet på järnväg ska återtas som är möjligt ska återta under perioden".

¹³ Regeringen (2025), *Direktiv och ekonomiska ramar för åtgärdsplaneringen för perioden 2026–2037*.

¹⁴ Trafikverket (2025). *Vidmakthållande järnväg: underlagsrapport till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026–2037*. Rapport 2025:112, sid. 52. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:2002002/FULLTEXT01.pdf>

¹⁵ Regeringen (2025) *Uppdrag till Trafikverket att ta fram förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen och möjlighet för länsplaneupprättarna att ta fram länsplaner för regional transportinfrastruktur*. Regeringsbeslut LI2025/00640, sid. 10.

[uppdrag-till-trafikverket-att-ta-fram-forslag-till-nationell-plan-for-transportinfrastrukturen-och-mojlighet-for-lansplaneupprattarna-att-ta-fram-lansplaner-for-regional-transportinfrastruktur.pdf](#).

3.2 Kvalitetsgranskning och bedömning

3.2.1 Samhällsekoniskt synsätt vägledande i prioriteringarna trots brist på vedertagna metoder

Trafikverket beskriver att prioriteringen utgår ifrån de transportpolitiska målen och regeringens direktiv. Samhällsekonomiska principer har varit vägledande liksom att vägsystemet ska fungera bra i hela landet, vilket innebär att hela vägnätet prioriteras utifrån den funktion vägsträckorna har i systemet. Vi bedömer att det är en rimlig prioriteringsgrund.

Trafikverket beskriver att prioriteringar inom vidmakthållande utgår från att "upprätthålla funktion och tillstånd utifrån ett samhällsekoniskt synsätt"¹⁶, men samtidigt anger Trafikverket att de till stora delar saknar vedertagna metoder för att systematiskt och transparent kunna beräkna och bedöma de samhällsekonomiska effekterna. Trafikverket uppger att de ändå försökt att prioritera åtgärder genom att utgå från högt trafikerade vägar och banor för att erhålla "mest nytta per satsad krona", vilket ligger i linje med samhällsekonomiska prioriteringar. Genom att prioritera de högtrafikerade stråken kan satsningarna enligt Trafikverket rangordnas i förhållande till varandra som underlag för prioritering, även om det inte är kompletta samhällsekonomiska beräkningar.

För vidmakthållande järnväg konstaterar Trafikverket att det finns stora osäkerheter kring de samhällsekonomiska bedömningarna av åtgärderna. Trafikverket pekar på ett stort utvecklingsbehov kring metod, effektsamband av åtgärder och anläggningens påverkan på tågförseeningar.

En övergripande samhällsekonomisk analys av olika utvecklingsscenarier har genomförts av Trafikverket och redovisas. Förutom att det finns stora osäkerheter har även betydande områden inte omfattats av analysen då vedertagna metoder för detta saknas. Det som tydliggörs är att effekter på gods inte ingår då metoder saknas, samt att effekter på reseefterfrågan inte beräknas.

Den samhällsekonomiska analysen som redovisas i rapporten bedömer effekterna på systemnivå av olika budgetnivåer för underhåll av järnväg. Trafikanalys konstaterar att Trafikverkets redovisning framför allt ger en översiktlig bild av hur effektivt olika nivåer av underhåll är, snarare än att visa på enskilda åtgärders effekt eller ställa olika åtgärdstyper mot varandra.

Trafikverket kan inte visa att planförslaget är det scenario som ger störst netto nytta jämfört med scenarier med mindre eller större medelstilldelning, och Trafikverket presenterar inte heller några kommentarer eller resonemang kring detta. Vi bedömer att Trafikverket här skulle ha kunnat presentera hur de ser på resultaten kopplat till den nivå på underhåll som planen innebär.

Trafikverket ska även enligt direktivet redogöra för totalförsvarets behov. Hur detta har beaktats för vidmakthållande väg och järnväg är svårt att bedöma utifrån underlaget. Det redovisas mer som en extra nytta, att föreslagna åtgärder eller strategier även påverkar totalförsvarets behov. Se vidare avsnitt 5.8.

¹⁶ Trafikverket (2025) Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026–2037. Huvudrapport. 2025:111, sid. 38.

3.2.2 Olika åtgärdstyper innebär olika omfattande osäkerheter kring att bedöma framtida behov

It- och telekominfrastruktur är ett förhållandevis nytt teknikområde inom vidmakthållande järnväg, jämfört med till exempel kontaktledning, med en mycket hög tillväxttakt och teknikutveckling. Det sker en stor ökning av behoven samtidigt som det är svårt att förutse vilken eller hur stor teknikutveckling som kommer att ske under planperioden. Detta finns tydligt och vederhäftigt beskrivet i underlaget. Att olika åtgärdstyper har olika förutsättningar tas dock inte vidare i något resonemang kring osäkerheter eller risker. Osäkerheten i att bedöma utveckling och behov (i relation till avsatta medel) för it- och telekommunikation torde vara mycket större än för kontaktledningar. Denna obalans i osäkerhet eller risk behandlas inte vidare i underlagen.

Motsvarande tendens finns på vägsidan där stora och komplexa anläggningar inom infrasystem beskrivs som kännetecknande av en snabb teknikutveckling och relativt sett korta livslängder.

3.2.3 Svepande beskrivningar av hur det eftersatta underhållet ska hanteras för väg

Trafikverket beskriver att de nu tilldelats medel för att täcka behovet av underhåll inklusive återta tidigare eftersatt underhåll för vidmakthållande väg. Däremot är beskrivningarna relativt övergripande och svepande, ofta i stil med att ökade satsningar kommer att göras, vilket leder till ett förbättrat läge och återtagande. Trafikverket beskriver att man genom att samordna åtgärder (till exempel beläggningsåtgärder med avvattningsåtgärder) uppnår ett mer effektivt genomförande. Trafikverket presenterar inte någon bedömning av sannolikheten att denna ambition uppnås, vilket vi menar vore önskvärt.

För vidmakthållande väg anger Trafikverket att de årligen kommer att följa storleken av det eftersatta underhållet för att planera och prioritera detta mot det långsiktiga målet om att det eftersatta underhållet är återtaget vid planperiodens slut som anges i direktivet.¹⁷ Trafikverket beskriver vidare att det årliga återtagande av eftersatt underhåll följs genom att särskilja de insatser som genomförs utöver underhåll i syfte att åtgärda årlig nedbrytning. Trafikanalys menar att det är positivt att Trafikverket kommer att följa upp utfallet av genomförda åtgärder mot planen.

3.2.4 Strategisk inriktning för minskning av det eftersatta underhållet för järnväg presenteras, men genomförandet preciseras inte

Trafikverket anger att järnvägsanläggningen är gammal och behovet av reinvesteringar är stort. Trafikverket anger att de strävar efter att genomföra de omfattande reinvesteringarna med en väl avvägd balans. Hur denna balans ska bedömas eller uppnås preciseras inte.

¹⁷ Regeringen (2025) *Uppdrag till Trafikverket att ta fram förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen och möjlighet för länsplaneupprättarna att ta fram länsplaner för regional transportinfrastruktur*. Regeringsbeslut LI2025/00640, sid. 8.

[uppdrag-till-trafikverket-att-ta-fram-forslag-till-nationell-plan-for-transportinfrastrukturen-och-mojlighet-for-lansplaneupprattarna-att-ta-fram-lansplaner-for-regional-transportinfrastruktur.pdf](#).

Ytterligare hinder eller aspekter som det behöver tas hänsyn till enligt Trafikverket är:

- undvika att skapa toppar för entreprenörsbranschen,
- risk för kostnadsökningar (vid toppar),
- ojämnt framtida reinvesteringsbehov (toppar då stort reinvesteringsbehov sammanfaller på grund av att tidigare åtgärder genomförts koncentrerat i tid).

Planförslaget tydliggör även att effekterna av det eftersatta underhållet beror på vilken funktion banan har. Bristen på det mindre trafikerade järnvägsnätet kan utgöra en större andel av bristen, men påverka en mindre del av trafiken. Därför är strategin att fokusera åtgärder mot det mer trafikerade järnvägsnätet. Trafikanalys menar att det förefaller vara en klok inriktning.

3.2.5 En ökad ambitionsnivå medför större risker i genomförandet av planen

Trafikverket beskriver utmaningarna med de höga ambitionsnivåerna i planen då det både ska ske stora satsningar med att återta det eftersatta underhållet, samtidigt som BK4-nätet ska byggas ut. Svårigheter handlar bl.a. om att marknaden ska hinna anpassa sig till den ökade ambitionsnivån. En risk med bristande konkurrens som lyfts är att priserna på marknaden kan komma att öka, vilket kan leda till färre underhållsåtgärder än planerat för medlen. Trafikverket pekar på att det är viktigt med långsiktiga förutsättningar i form av stabila anslagsnivåer för att kunna arbeta med de långsiktiga målsättningarna som direktivet anger och för att skapa förutsättningar för marknaden att växla upp med den ökade ambitionen. För vidmakthållande järnväg beskriver Trafikverket att arbete sker tillsammans med branschen för att stärka den operativa förmågan. Trafikanalys ser att det är positivt att Trafikverket har identifierat områden som är viktiga att arbeta med för att hantera de risker som den ökade ambitionsnivån i planen innebär. Vi ser att det är viktigt att detta arbete följs upp för att säkerställa framdrift i genomförandet av planen.

3.2.6 Ingen analys av konsekvenser om underhållet inte återtas i planerad takt

I planförslaget presenteras inte någon avslutande analys kring möjlighet och rimlighet att återta allt eftersatt underhåll för väg och vilka konsekvenserna blir om detta inte görs. Trafikverkets olika scenarier kring belagd väg utgår samtliga från att underhållsskulden ska åtgärdas "mot 2037" men att takten på tillståndsförbättringen sker olika snabbt beroende på hur stor del som behöver rekonstrueras, beräkningar presenteras dock inte för något scenario som inte åtgärdar allt eftersatt underhåll.

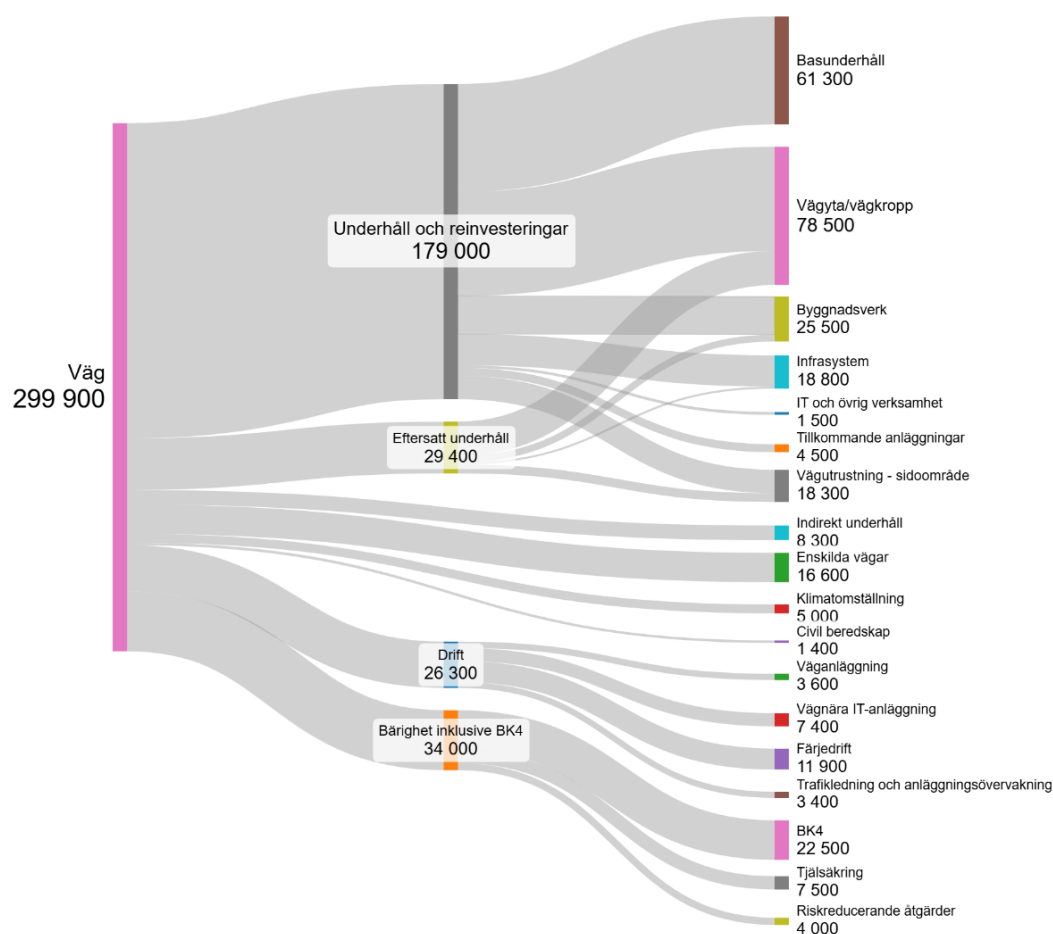
För järnväg presenteras ingen analys av konsekvenserna om ambitionen att majoriteten av det eftersatta underhållet ska kunna återtas till 2050 inte uppnås. Vi menar att en sådan analys skulle kunna bidra till att öka förståelsen för järnvägens förutsättningar.

3.2.7 Vissa brister i redovisning av fördelade medel för väg tyder på behov av mer kvalitetsgranskning

Trafikverkets beskrivning av vidmakthållande väg ger uttryck för stora planer om att återta tidigare eftersatt underhåll och hur dessa satsningar kommer att bidra till ett förbättrat tillstånd

i vägnätet. I de flesta fall är det dock ganska generella och ofta något svepande beskrivningar om att eftersatt underhåll kommer kunna återtats bara Trafikverket får mer. Beskrivningar görs för ett flertal underkategorier (se Figur 3.1 för en illustration av underkategorierna inom vidmakthållande väg) och för varje enskilt delområde beskrivs en förväntad förbättring. Fördelningen av medel motiveras utifrån syftet att bibehålla en fortsatt hög standard i vägnätet.

Redovisningen av fördelningen av medel på olika underkategorier av åtgärdsområden för "underhåll och reinvesteringar" visar på en mängd underkategorier där effekterna av medelsfördelningen är svår att överblicka och kontentan i allmänhet är att mer tilldelning av medel för vidmakthållande är lösningen.



Figur 3.1. Struktur för ekonomiska behov för vidmakthållande av väginfrastrukturen i inriktningsunderlaget för planperioden 2026–2037 i miljoner kronor.

Källa: Trafikanalys (2025)¹⁸

¹⁸ Trafikanalys (2025) *Utveckling av de ekonomiska behoven för att vidmakthålla väg- och järnvägsinfrastrukturen*. PM 2025:11. www.trafa.se/globalassets/pm/2025/pm-2025-11-utveckling-av-de-ekonomiska-behoven-for-att-vidmakthalla-vag--och-jarnvagsinfrastrukturen.pdf

Trafikanalys har i en promemoria som har tagits fram inom ramen för regeringsuppdraget om att granska och följa Trafikverkets arbete med kostnadskontroll, presenterat ett sätt att åskådliggöra det ekonomiska behovet för de olika åtgärdstyperna (se Figur 3.1). Vi menar att transparensen i planförslaget skulle förbättras om Trafikverket utvecklade ett mer pedagogiskt sätt att beskriva vidmakthållandeområdets komponenter, i linje med den struktur som presenteras i Figur 3.1.

3.2.8 Tydlig medelsfördelning på järnväg men oklarare motiv

För vidmakthållande järnväg redovisas fördelningen av medel på drift, underhåll samt reinvestering tydligt. Det redovisas även andelen som går till eftersatt underhåll, bidrag till Inlandsbanan AB samt ERTMS. Även en indelning i anläggning, IT-anläggning, trafikledning och övrigt redovisas, vilket ger en ökad förståelse. Någon tydlig motivering till fördelningen mellan områdena framgår inte.

3.2.9 Precisionen för kostnader för drift och underhåll för tillkommande anläggningar skiljer sig åt mellan väg och järnväg

Vi noterar att Trafikverkets hantering av underhållsbehov för tillkommande anläggning skiljer sig mellan vägprojekt och järnvägsprojekt. För vägprojekt använda schablonen att det årligt tillkommande underhållsbehovet motsvarar 0,3 % av investeringskostnaden. För järnvägsobjekten är det specifika beräkningar för respektive objekt.

Noterbart är även den stora variationen i det tillkommande underhållet för järnvägsobjekt. Generellt har mindre projekt en högre andel tillkommande underhåll samt större variation medan större projekt har en lägre andel med mindre variation mellan projekten. Att det tillkommande underhållets andel minskar med projektens storlek kan antas rimligt. Det som dock kan vara en risk är om stora projekt systematiskt underskattar behovet av tillkommande underhåll. Med den relativt låga andelen tillkommande underhållsbehov i kombination med mycket stora projekt kan en mindre förändring (ökning) i verkligt tillkommande underhållsbehov ge en mycket stor påverkan.

3.2.10 Håll hårdare i begreppen så läsaren greppar innehållet

Drift, underhåll och reinvestering är en komplex verksamhet med en stor mängd olika åtgärder och begrepp. Detta gäller såväl väg- som järnvägsinfrastruktur. Att redovisningen i underlagsrapporterna till viss del är svåröverskådlig och inte stringent använder samma namnsättning eller rubriknivåer försämrar underlagens transparens och tydlighet. Innehållet blir därför svårtolkat och medför att läsaren själv behöver jämföra och tolka om det är samma information som presenteras på olika sätt eller om det är olika information som presenteras. Här finns det mer att önska redaktionellt av Trafikverket för att underlätta för läsaren och öka transparens och förståelsen för innehållet och i slutändan möjliggöra för en mer relevant kvalitetsgranskning av underlagen.

I vår granskning har vi noterat att olika kostnadsuppgifter har presenterats i huvudrapport respektive underlagsrapport för åtgärdsområden som förefaller vara desamma.¹⁹ Denna

¹⁹ Den totala driftposten för väg redovisas i huvudrapporten som 32 500 miljoner kronor under planperioden (sid. 83), samtidigt som den i underlagsrapporten för väg redovisas som 31 800 miljoner kronor (sid. 19).

sammanblandning av olika begrepp och redovisning av olika poster menar vi visar på ett behov på Trafikverket av att stärka den interna kvalitetsgranskningen av uppgifter som redovisas i planförslaget för vidmakthållande.

3.3 Sammanfattande reflektioner och övergripande slutsats

Trafikverket har fått kraftigt ökade anslag till den kommande planperioden och regeringen förväntar sig att Trafikverket planerar och arbetar i riktning mot att återta det eftersatta underhållet. Trafikverket beskriver de svårigheter som finns kring genomförandet av planen, där det å ena sidan ska kraftsamlas kring att återta det eftersatta underhållet och det å andra sidan ska kraftsamlas kring att bygga ut BK4-nätet och ERTMS. Trafikanalys menar att det är bra att Trafikverket synliggör de förutsättningar som myndigheten behöver för att kunna hålla fokus och planera långsiktigt.

De prioriteringar som presenteras i planförslaget handlar om fördelning av medel till olika områden inom anslagen, liksom övergripande inriktningar för genomförandet av BK4- och ERTMS-satsningarna och återtagandet av det eftersatta underhållet. Huruvida planförslaget fördelar medlen på ett väl avvägt sätt eller ej beror i stor utsträckning på kvaliteten på underlagen. Då vidmakthållande väg och järnväg är en omfattande och heterogen verksamhet är det utmanande att beskriva underlagen på ett överskådligt sätt. Vi har konstaterat ovan att det finns vissa problem med tillförlitlighet, spårbarhet och transparens i underlagen. Vi menar att det hade varit önskvärt om Trafikverket hade kommenterat fördelningen av medel i större utsträckning utifrån de samhällsekonomiska bedömningar och övriga analyser som har gjorts. Trafikverket hänvisar till Underhållsplanen för en mer detaljerad beskrivning av genomförandet och prioriteringar i planen, men vi menar att ett tydliggörande av övergripande avvägningar även vore önskvärt i huvudrapport och underlagsrapporter. För att stärka transparensen i planförslaget skulle det exempelvis vara relevant om Trafikverket presenterade alternativa inriktningar i planen som har valts bort.

Effekterna av de prioriteringar och övergripande inriktningar som presenteras i planförslaget är vagt beskrivna och svåra att överblicka. Trafikanalys skulle önska en mer stringent beskrivning av hur Trafikverket planerar att använda anslagen för vidmakthållande väg och järnväg. Vi ser att detta är särskilt angeläget på grund av det ökade fokuset på vidmakthållande.

Trafikanalys har i tidigare rapporter pekat på transparensproblem kring hur ekonomiska behov för vidmakthållande åtgärder beskrivs och vi har därför pekat på behov av att utveckla sätt som området beskrivs på för att öka förståelsen av hur Trafikverket prioriterar inom vidmakthållandeområdet.²⁰ Vi ser att detta behov finns kvar.

²⁰Trafikanalys (2025). *Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll. Delredovisning 2. Rapport 2025:3.* www.trafa.se/globalassets/rapporter/2025/rapport-2025-3-granskning-och-uppfoljning-av-trafikverkets-arbete-med-kostnadskontroll---delredovisning-2.pdf

4 Utveckling av transportsystemet

4.1 Namngivna investeringar och systemet ERTMS

Detta avsnitt behandlar Trafikverkets redovisning av namngivna investeringar och systemet ERTMS i planförslaget. Bedömningen grundar sig främst på kapitel 7 i huvudrapporten samt på underlagsrapporterna Namngivna investeringar²¹ och Sammanhållen signalplan²². Fokus ligger på hur Trafikverket har motiverat sina prioriteringar, redovisat kostnader och nytta samt hur förslagen förhåller sig till transportpolitiska mål och direktiv.

4.1.1 Trafikverkets redovisning

Namngivna objekt

Trafikverket beskriver i kapitel 7 i huvudrapporten hur framtagningsprocessen för namngivna investeringar ser ut, liksom fördelningen av bundna respektive obundna objekt. Trafikverket redovisar också för varje prioritetskategori antal objekt, total kostnad och fördelningen mellan trafikslag. I underlagsrapporten Namngivna investeringar redovisar Trafikverket också vilka namngivna investeringar som ligger i vilka län.

Trafikverket redovisar ett flertal objekt som har omprövats, dels några där omtag har gjorts, dels ett större antal som har utgått. De flesta utgår på grund av bristande samhällsekonomisk effektivitet och/eller på grund av stora kostnadsökningar. Tack vare dessa omprövningar har 27 nya objekt med mycket hög kostnadseffektivitet kunnat inrymmas i planen. Trafikverket motiverar också några bundna objekt med att de har långt gången planering.

ERTMS

När det gäller infrastrukturen för ERTMS gör Trafikverket i huvudrapporten (avsnitt 7.2) en kort sammanfattning av underlagsrapporten Sammanhållen signalplan. Trafikverket fortsätter med införandet av ERTMS, där arbete har påbörjats, och följer teknikområdets utveckling och standardisering inom EU. De prioriterar de mest högtrafikerade stråken fram till 2042, vilket främst handlar om stomnät och övergripande nät inom TEN-T, samt på anslutningar till nätet. På övriga nät behålls ATC²³. Stockholmsområdet undantas tills vidare från ERTMS till efter 2042 på grund av att Trafikverket har låg erfarenhet av utbyggnad i en så komplex miljö.

I underlagsrapporten Namngivna investeringar (avsnitt 5.23) görs en lite mer utförlig beskrivning av systemet och de olika delarna av ERTMS. Där skriver Trafikverket att ur ett

²¹ Trafikverket (2025). *Sammanhållen signalplan: underlagsrapport till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026–2037*, TRV 2025/37255. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:2002051/FULLTEXT01.pdf>

²² Ibid.

²³ ATC står för Automatic Train Control. I Sverige används ATC för det nationella tågskyddssystemet som övervakar hastighet och signalbesked för att öka säkerheten i järnvägstrafiken.

svenskt perspektiv utgör ERTMS-införandet en moderniserings- och reinvesteringsåtgärd då nuvarande system är ålderstiget.

4.1.2 Kvalitetsgranskning och bedömning

När det gäller namngivna objekt har Trafikverket ett ökat fokus på lönsamhet i prioritering och rangordning av objekt. Utgångspunkten för prioriteringen är den kvantitativt beräknade nyttan. Justeringar har gjorts med hänsyn till de kvalitativt bedömda nyttorna, som framgår av den samlade effektbedömningen för respektive objekt. Detta är ändamålsenligt och generellt sett relativt tydligt.

Det är dock svårt att få en geografisk överblick av var investeringarna görs. Trafikverket problematiserar inte heller för- och nackdelar med det ökade fokuset på samhällsekonomisk nytta. En risk är att glesbefolkade delar av landet med mindre trafik missgynnas, vilket kan försämra acceptansen för förslaget.

När det gäller ERTMS innehåller Signalplanen en kostnadsbeskrivning, men ingen kalkyl av samhällsekonomisk nytta finns tillgänglig. Någon osäkerhetsanalys av kostnaderna för olika etapper tycks inte ha gjorts. Spårbarhet för hur kostnaderna i Signalplanen har beräknats saknas och någon konsekvensanalys gentemot de transportpolitiska målen har inte gjorts, vare sig för reinvesteringarna på kort sikt, eller för de långsiktiga investeringarna.

Trafikverkets underlag avseende ERTMS innehåller delar som kan härledas till de transportpolitiska målen, men underlaget ger ingen fullödig konsekvensanalys av bidragen till vare sig funktionsmål eller hänsynsmål. De samlade effektbedömningarna följer inte Trafikverkets riktlinjer för samlad effektbedömning. Trafikverket ger inte någon bild av den samhällsekonomiska effektiviteten eller lönsamheten för ERTMS. Systemet medför mycket stora kostnader, men det sägs mycket lite om den samhällsekonomiska nyttan i form av kapacitetsökning, som till stor del ligger långt in i framtiden. På kort sikt beskrivs systemet i termer av reinvesteringar där nyttan är ett mer kostnadseffektivt underhåll av järnvägen. Det är inte tydligt hur ERTMS bidrar till positiv klimatpåverkan genom att främja en överflyttning av gods från väg till järnväg så länge inte kapaciteten i järnvägssystemet ökar. Den karta som Trafikverket redovisar i huvudrapporten (sid. 113) visar ett system som år 2042 inte tycks ha ett sammanhängande system av kapacitetshöjande funktionalitet (s.k. LASER) från norra Sverige till södra Sverige.

4.1.3 Sammanfattande reflektioner och övergripande slutsatser

För de namngivna investeringarna uppfylls generellt direktivens krav. Det är ändamålsenligt med ett ökat fokus på samhällsekonomisk effektivitet, men det kan medföra nackdelar för vissa regioner, vilket Trafikverket behöver diskutera. Beskrivningen av prioriteringskriterier och rangordning är i huvudsak tydlig och transparent. I Trafikverkets rapport Planförslagets effekter framgår att det gjorts systemkalkyler för Södra stambanan, Västra stambanan, Stockholmsområdet, Norrlandskusten, Malmбанan, Längre tyngre större tåg (LTS) och Öxnared–Lund och Uppsala–Umeå, hastighetshöjning till 250 km/h. I rapporten Planförslagets effekter görs en bra beskrivning av effekterna, men i huvudrapportens bilaga 1 finns endast systemkalkylen för LTS tillgängliggjord genom länk. Övriga systemkalkyler finns inte tillgängliga, vilket är en brist när deras betydelse så tydligt framhålls av Trafikverket.

En annan reflektion är att systemkalkylerna för väg redovisar en mindre nytta än de enskilda kalkylerna tillsammans (Planförslagets effekter, sid. 92). Där sägs att för en tredjedel av

objektskalkylerna saknar beräknade effekter för trafiksäkerhet, vilket visar på en brist. Huruvida objektskalkylerna därmed överskattar eller underskattar den samhällsekonomiska nyttan är inte tydligt. Det är ytterligare ett skäl att tillgängliggöra kalkylerna för granskning.

När det gäller ERTMS finns en konkret Signalplan för utbyggnaden, vilket är positivt. Planen beskriver dock kostnaderna relativt översiktligt och nyttorna beskrivs inte alls. Planen är otydlig med att de fulla nyttorna med kapacitetsökning inte blir verklighet förrän långt in i framtiden. På kort sikt handlar nyttan endast om mer kostnadseffektivt underhåll. När det gäller de så kallade samlade effektbedömningarna (SEB) för ERTMS-objekten i byggstartsförslaget följer de inte regeringens direktiv avseende samlade effektbedömningar.

4.2 Byggstarter

Detta avsnitt behandlar Trafikverkets förslag till byggstarter för planperioden 2026–2037, med utgångspunkt i kapitel 4 i underlagsrapporten Namngivna investeringar²⁴. Bedömningen bygger på Trafikverkets redovisning av urvalsprinciper, objektsstatus, planeringsläge och kostnader, samt på hur byggstartsförslaget förhåller sig till övriga delar av planförslaget och direktiv.

4.2.1 Trafikverkets redovisning

Trafikverket beskriver processen för framtagandet av förslaget. I mars 2025 fick Trafikverket i uppdrag att lämna förslag på objekt som bör få byggstart under år 1–3 (2026–2028), samt objekt som bör förberedas för byggstart under år 4–6 (2029–2031). Uppdraget redovisades den 24 april och innefattade två objekt som föreslogs få byggstart år 1–3.²⁵ Trafikverket föreslår nu i förslaget till nationell plan 2026–2037 att 16 objekt flyttas från byggstartsgrupp år 4–6 till grupp år 1–3. Ett beslut om att flytta objekten till grupp 1–3 förutsätter att dessa planer vinner laga kraft innan regeringen fastställer den nationella planen.

Trafikverket skriver att grundprincipen för objekt som föreslås för byggstart år 1–3 är att objektet ska ha kommit långt i planeringsprocessen och bör ha en lagakraftvunnen väg- eller järnvägsplan för de objekt där plan krävs. För placering i grupp år 4–6 gäller som princip att objektet ska ha kommit så långt i planeringsprocessen att kalkylunderlaget är relativt stabilt, till exempel bör val av lokaliseringalternativ vara gjort.

På sid. 23 i underlagsrapporten redovisar Trafikverket objekten som föreslås för grupp 1–3, det vill säga år 2026–2028 och deras status för väg- respektive järnvägsplan (se Tabell 4.1). De flesta objekt i grupp 1–3 har lagakraftvunna planer. För övriga tre objekt gör Trafikverket en beskrivning av planläget och bedömer att planerna vinner laga kraft under 2025.

²⁴ Trafikverket (2025). *Namngivna investeringar: underlagsrapport till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026–2037*, TRV 2025/37255. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A2002036&dswid=5950>

²⁵ Trafikverket (2025). *Byggstartsrapportering*, Rapport 2025:081. [Byggstartsrapportering: Förslag till namngivna objekt som bör få byggstartas år 1–3 \(2026–2028\) samt namngivna objekt som bör få förberedas för byggstart år 4–6 \(2029–2031\)](#)

Tabell 4.1. Förslag på objekt som bör få byggstarta år 2026–2028.

Göteborg och Västsverige Omloppsnära uppställningsspår, delen Pilekrogen*	Laga kraft
Laxå, bangårdsombyggnad	2025
Blekinge kustbana, mötesspår och hastighetshöjning	Laga kraft
Malmö godsbangård, utbyggnad av spår 58	Laga kraft
Malmbanan Murjek förlängning av mötesstation	2025
E65 Svedala–Böringe	2025
Markarydsbanan/Knäred mötesspår	Laga kraft
E22 Björketorp (Ronneby Ö)–Nättraby	Laga kraft
Rv 26 Mullsjö - Slättäng, delen Mullsjö-Mon	Laga kraft
E45 Säffle-Valnäs, delen Hammar-Valnäs*	Laga kraft
ERTMS, TC Göteborg*	Inte aktuellt
ERTMS, TC Stockholm Gävle*	Inte aktuellt
Malmbanan Nattavaara bangårdsförlängning*	Laga kraft
E4/Lv 259 Tvärförbindelse Södertörn*	Laga kraft
E4/E20 Hallunda-Vårby, delen Fittja-Vårby, Kap. till följd av Förbifart Stockholm*	Laga kraft
E4 Kongberget-Gnarp	Laga kraft

* Föreslagen i tidigare byggstartsrapportering. Inväntar beslut.

Källa: Trafikverket (2025).²⁶

4.2.2 Kvalitetsgranskning och bedömning

Trafikverket har inte tillämpat samma kriterier, analysgrunder och transparensnivå i planförslagets byggstartsförslag som i den tidigare byggstartsredovisningen. Vidare saknas en samlad redovisning av kostnadsutvecklingen för de objekt som Trafikverket föreslår för byggstart. Krav på redovisning av kostnadsutveckling har betonats allt tydligare i senare års direktiv. I bilaga 1 redovisas aktuella kostnader, och objektsbeskrivningarna innehåller vissa uppgifter om tidigare kostnadsnivåer, men Trafikverket presenterar ingen övergripande sammanställning som möjliggör en systematisk bedömning av kostnadsutveckling och eventuella avvikelser.

Trafikanalys har därför tagit fram en egen sammanställning av kostnadsförändringar, prioriteringsstatus, samhällsekonomisk lönsamhet och kostnadsosäkerhet för objekten i byggstartsförslaget (se Tabell 4.2). En motsvarande redovisning i Trafikverkets eget underlag hade förbättrat överskådligheten och underlättat både intern styrning och extern granskning. Sammantaget bedöms redovisningen av byggstartsförslaget ha en låg grad av överblick över

²⁶ Trafikverket (2025). *Byggstartsrapportering*, Rapport 2025:081. [Byggstartsrapportering: Förslag till namngivna objekt som bör få byggstartas år 1–3 \(2026–2028\) samt namngivna objekt som bör få förberedas för byggstart år 4–6 \(2029–2031\)](#)

de ingående objektens samlade kostnader, kostnadsutveckling och samhällsekonomiska effektivitet.

Tabell 4.2. Trafikverkets förslag på objekt som bör få byggstarta 2026–2028.

	<i>Plan 2022</i>	<i>Plan 2026</i>	<i>Förändring kostnad 2022–2026 (sedan start)</i>	<i>Risk</i>	<i>Prio</i>	<i>Samhälls- ekonomisk lönsamhet NNK*</i>
Kongberget-Gnarp (VM034)	2 728	2 741	0,5% (397%)	19%	4	0,1
Laxå, bangårds- ombyggnad (JO1801)	399	546	37% (145 %)	15%	4	1,8
Blekinge Kustbana (JSY1801)	163	143	-12%	12%	4	1,0
Malmö godsbangård (JSY1812)	485	258	-47%	16%	4	1,4
Malmbanan Murjek, förlängning av mötes- station (XSN301d)	360	235	-35%	15%	4	-0,8
Markarydsbanan/Knäred mötesspår (JVA2222)	147	123	-16%	16%	4	3,5
E22 Björketorp (Ronneby Ö)–Nättraby (VSO008a)	1 353	1 473	9%	12%	4	0,7
Rv 26 Mullsjö–Slättäng, delen Mullsjö–Mon (YSY007)	294	411	40% (71%)	18%	4	0,3
E45 Säffle–Valnäs, delen Hammar–Valnäs* (YVA003b)	276	283	2%	14%	4	0,0
ERTMS, TC Göteborg* (JTR201)	8 661	7 421	-31%	25%	1	-
ERTMS, TC Stockholm– Gävle* (JTR2213)	11 655	12 981	-10%	25%	1	-
Malmbanan Nattavaara, bangårdsförlängning* (XSN301c)	278	285	3%	21%	4	-0,6
E4/Lv259 Tvärförbindelse Södertörn* (VST005)	18 775	23 582	26%	16%	1	-0,01
E4/E20 Hallunda–Vårby, delen Fittja–Vårby, kapacitetsförstärkning* (VST001ba)	2375	1 332	-44%	16%	1	- (Lönsam, endast bedömd)
Gbg Västsverige omloppsnära uppställningsspår, delen Pilekrogen* (JVA1808b)	961	UR/B1: 868 SEB: 870	-10%	15%	4	- (Lönsam, endast bedömd)

Anm.: Samtliga priser avser 2025 års prisnivå.

* NNK står för nettonuvärdeskvot och anger åtgärdens nettovärde per satsad krona.

De objekt som är markerade med stjärna (*) i Tabell 2.2 har tidigare föreslagits för byggstart av Trafikverket och inväntar beslut. I det nu aktuella planförslaget presenterar Trafikverket uppdaterade uppgifter och nytt underlag för dessa objekt. De objekt som har prioritet 1 i tabellen betraktas av Trafikverket som bundna (se avsnitt 7.1 i huvudrapporten), medan objekt med prioritet 4 rangordnas utifrån en samlad samhällsekonomisk bedömning. Denna inkluderar både kvantifierade och icke-kvantifierade effekter samt hänsyn till totalförsvaret (se avsnitt 2.10 i rapporten Namngivna investeringar). De flesta av de tidigare föreslagna objekten har granskats av Trafikanalys i tidigare versioner, varför ingen fördjupad granskning görs i detta sammanhang.

För vissa objekt utan lagakraftvunnen plan är kostnadsökningen sedan tidigare planperioder relativt hög. Ett exempel är Laxå bangårdsombyggnad, där kostnaderna ökat med 37 procent sedan planen 2022–2033 och med 145 procent sedan 2018–2029, vilket är mer än en fördubbling. I andra fall har Trafikverket låtit objekt utgå ur planförslaget vid liknande kostnadsökningar (till exempel E10 Kauppinen–Kiruna). I fallet med Laxå kan dock den robusta samhällsekonomiska lönsamheten vara avgörande för att objektet får ligga kvar.

När det gäller Malmbanan Murjek, förlängning av mötesstation, framstår objektet som robust olönsamt i enskild analys, men motiveras av betydande systemeffekter. Enligt Trafikverkets systemanalys uppgår lönsamheten till 1,43. Även Nattavaara, bangårdsförlängning, som är ett närliggande objekt, har liknande egenskaper: enskilt olönsamt, men med stora systemeffekter. Det är positivt att Trafikverket lyfter fram dessa effekter, men det är en brist att de bakomliggande systemanalyserna inte görs tillgängliga. Med tanke på att flera objekt i planförslaget motiveras just med stöd i sådana analyser bör dessa – inklusive antaganden och metodik – vara möjliga att granska.

Osäkerheter kring ett par objekt

Trafikanalys gör ingen fördjupad granskning av tidigare föreslagna objekt, men vill ändå lyfta ett par objekt som innehåller vissa osäkerheter. Det gäller objektet E4/lv259 Tvärförbindelse Södertörn (VST 005), som hänger ihop med Hallunda-Vårby (Fittja-Vårby).

I vår analys har vi sett uppgifter i underlaget för Tvärförbindelse Södertörn som väcker vissa frågetecken. Trafikanalys gjorde i juni 2025 en granskning av Trafikverkets förnyade underlag angående Tvärförbindelse Södertörn.²⁷ Kalkylen i det förnyade underlaget visade en kostnad på 19,4 miljarder kr i 2021 års prisnivå, vilket motsvarar 25,6 miljarder kr i prisnivå 2025. Där skrev Trafikverket att det förnyade förslaget "kräver omtag i vägplaneprocessen, vilket beräknas ta fyra år plus tid för eventuellt överklagande." Trafikverket skrev också att det finns risker kopplade till osäkerhet om nödvändiga följdåtgärder och deras kostnader.

Drygt en månad efter att Trafikverket lämnat in det förnyade underlaget (maj 2025) gjordes en ny kalkyl som nu ligger till grund för den SEB som Trafikverket hänvisar till i planförslaget. Kalkylen är nu 23 582 mnkr, dvs. Trafikverket har lyckats banta bort cirka 2 miljarder sedan det förnyade underlaget. Det är svårt att tydligt se vilka förändringar som har gjorts jämfört med förslaget i det (tidigare) förnyade underlaget från i maj.

Nu skriver Trafikverket under rubriken Planeringsläge att "vägplanen för Tvärförbindelse Södertörn, som även omfattar objektet VST001ba Hallunda-Vårby, delen Fittja-Vårby (Vårbybroarna), har vunnit laga kraft genom regeringsbeslut i januari 2024" (SEB, s 26).

²⁷ Trafikanalys (2025). *Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag 2025*, Rapport 2025:5. [Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag 2025](#).

Detta betyder antingen att det förnyade underlaget i maj hade fel information om konsekvenserna av förslaget eller att den nuvarande skrivningen om laga kraft är felaktig. Om den nuvarande skrivningen om laga kraft i januari 2024 är korrekt blir frågan om varför inte det framgick av det förnyade underlaget i maj. Det kan bero på de förändringar som har gjorts, men det framgår inte i Trafikverkets planförslag. Enligt Trafikanalys borde Trafikverket själva lyfta denna förändring gentemot det förnyade underlaget tydligare.

Tvärförbindelse Södertörn beroende av E4/E20 Hallunda-Vårby (Fittja-Vårby)

Trafikverket skriver i planförslaget att objektet Tvärförbindelse Södertörn tillhör prioritetsgrupp 1, vilket betyder bundna objekt. Trafikverket motiverar prioriteringen med att planeringen är långt gången och att objektet föreslagits för byggstart tidigare.²⁸ Trafikanalys menar att turerna kring innehållsförändringar i objektet har varit flera på senare år, och att planeringen därför inte kan sägas vara långt gången. Det är ett komplext projekt och det närliggande objektet E4/E20 Hallunda-Vårby, delen Fittja-Vårby, kapacitetsförstärkning är en viktig del för helheten. Det objektet har inte hunnit analyserats i gängse ordning på grund av omprövningar och innehållsförändringar. Även objektet VST001ba Hallunda-Vårby, delen Fittja-Vårby har Trafikverket klassificerat som prioritetsgrupp 1, med samma motivering som för Tvärförbindelse Södertörn, vilket enligt Trafikanalys kan ifrågasättas.²⁹

4.2.3 Sammanfattande reflektioner och övergripande slutsatser

Trafikverket ger över lag ändamålsenliga och relevanta beskrivningar av de namngivna objekten, med uppdaterade kostnader och information om i vilka län de planeras. De samlade effektbedömningarna (SEB), som finns tillgängliga i bilaga 1, ger ett detaljerat underlag om objekten och deras kvantitativa och kvalitativa konsekvenser, vilket stärker grunden för prioritering. Det är även positivt att Trafikverket i vissa fall har kompletterat med systemanalyser (System-SEB) eller särskilda promemorior (SEB-PM), men dessa underlag – särskilt systemanalyserna – bör i högre grad göras tillgängliga eftersom de ofta är avgörande för att exempelvis järnvägsobjekt behålls i planen.

Samtidigt saknas en övergripande överblick över den geografiska fördelningen av väg- och järnvägsobjekt, vilket försvårar bedömningen av om vissa delar av landet riskerar att missgynnas. Trafikanalys ser även ett antal osäkerheter i underlagen, inte minst kopplade till risker för kostnadsökningar och förseningar. I många fall är det oklart hur dessa risker har hanterats eller vägt in i prioriteringsarbetet. Bristande tydlighet i detta avseende kan leda till att resurserna i planen inte räcker till om negativa utfall inträffar. En tydligare konsekvensanalys vid uteblivna eller försenade åtgärder, och större transparens kring riskhantering, skulle därför stärka planens robusthet.

²⁸ I underlagsrapporten *Namngivna investeringar* under rubriken Grund för prioritering skriver Trafikverket "Prioriteringskategori 1: Planeringen är långt gången och objektet har sedan tidigare föreslagits för byggstart år 1–3" (sid. 117).

²⁹ Ibid. (sid. 119).

4.3 Central riskreserv

Detta avsnitt behandlar Trafikverkets förslag om att inrätta en central riskreserv, med utgångspunkt i avsnitt 7.3 i huvudrapporten. Bedömningen utgår från Trafikverkets redovisning av syfte, kriterier och processer för användning av riskreserven samt de två alternativa modeller som presenteras för dess anslagsmässiga hantering.

4.3.1 Trafikverkets redovisning

I avsnitt 7.3 i huvudrapporten redovisar Trafikverket inrättandet av en central riskreserv som ett finansiellt verktyg för att hantera oväntade kostnadsökningar i namngivna investeringar i den nationella planen (sid. 113). Syftet är att skapa stabilitet och motverka att kostnadsökningar i enskilda projekt tränger undan andra prioriterade objekt (sid. 115–116). Riskreserven omfattar hela investeringsportföljen och föreslås uppgå till cirka 39 miljarder kronor, motsvarande 10 procent av de namngivna objekten.

Som motiv redovisar Trafikverket historiska kostnadsökningar i tidiga skeden, vilket illustreras i Figur 31 med utvecklingen mellan planerna 2010, 2014, 2018 och 2022 (sid. 114). Trafikverket kopplar även riskreserven till utvecklingen av verktyget referensklassprognoser (Reference Class Forecasting, RCF)³⁰, som ska ge typvärden för kostnadsutveckling och därigenom komplettera etablerade kalkylmetoder och stödja bedömningen av riskexponering i tidiga projektfaser.

Riskreserven redovisas som ett eget objekt i planen, och outnyttjat planeringsutrymme från avslutade namngivna objekt föreslås återföras till reserven (sid. 118).

Trafikverket redovisar vidare att användningen av riskreserven ska styras av tydliga grund- och bedömningskriterier, och att dessa ska ingå i beslutsunderlaget oavsett om objektet har byggstartats eller inte.

Grundkriterierna innebär att:

- objektet ska vara ett namngivet objekt i planen,
- kostnadsökningen ska vara verifierad genom uppdaterad kalkyl och riskanalys,
- kostnadsreducerande åtgärder ska vara prövade och dokumenterade med beaktande av samhällsekonomi,
- en uppdaterad analys ska visa hur nyttorna påverkas.

Bedömningskriterierna omfattar:

- objektets betydelse för transportsystemets funktionalitet,
- dess bidrag till transportpolitiska mål,
- genomförbarhet i form av förprojektering och tillståndprocesser,
- medfinansieringens omfattning,
- samt den alternativa kostnaden om riskreserven tas i anspråk (sid. 116).

³⁰ Se avsnitt 4.5.3 i Trafikanalys (2025) för kritik mot användningen av RCF. Trafikanalys (2025). *Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll. Delredovisning 2. Rapport 2025:3.*

Trafikverket anger som huvudprincip att riskreserven inte ska användas för innehålls- förändringar, men medger samtidigt att undantag kan förekomma och i så fall ska redovisas tydligt (sid. 115).

För ej byggstartade objekt ska kostnadsreducerande åtgärder prövas först. Riskreserven kan användas när sådana åtgärder inte anses tillräckliga, och ärendet ska då beredas i en central riskreservkommitté innan förslag lämnas till regeringen (sid. 116). För byggstartade objekt ska kostnadsökningar i första hand hanteras inom ordinarie avvikelshantering, och först därefter – när övriga möjligheter är uttömda – via riskreserven. Regeringen fattar slutligt beslut om användning av riskreserven i samband med byggstartsbesluten (sid. 117).

Trafikverket redovisar två alternativa modeller för anslagsmässig hantering av riskreserven (sid. 117–118):

Alternativ A – lån via Riksgälden

Ett riskbelopp reserveras inom låneramen för samhällsinvesteringar (7 kap. 6 § budgetlagen). Trafikverket kan därmed lånefinansiera kostnadsökningar i pågående objekt. Lånen återbetalas med anslagsmedel samtidigt som riskreserven minskas med motsvarande belopp. Trafikverket lyfter att detta är likviditetseffektivt eftersom medel inte behöver reserveras inom anslaget under kommande tre år.

Alternativ B – utökade anslag innevarande år

Trafikverket ansöker om medel genom vår- eller höständringsbudget. Anslaget utökas och riskreserven reduceras i motsvarande grad. Trafikverket framhåller att detta kräver tydliga arbetssätt både inom myndigheten och departementet.

I redovisningen framhåller Trafikverket att val av modell är beroende av det fortsatta arbetet och dialogen med regeringen (sid. 118).

4.3.2 Kvalitetsgranskning och bedömning

Vi bedömer att Trafikverkets förslag om en central riskreserv är ändamålsenligt och är i linje med regeringens direktiv. Det möter det strukturella problem som Trafikverket pekar på – systematiska kostnadsökningar i tidiga planeringsskeden – och syftet att stabilisera investeringsportföljen och undvika undanträngningseffekter är därför väl grundat.

Redovisningen är också relevant i förhållande till Trafikverkets uppdrag. Trafikverket beskriver en tydlig beslutsprocess som kräver verifierade kostnadsökningar, prövade kostnadsreducerande åtgärder och uppdaterade nyttoanalyser innan riskreserven kan användas. Kopplingen till utvecklingen av RCF visar att Trafikverket försöker integrera systematiska riskbedömningar i tidiga skeden, vilket bidrar till modellens relevans.

När det gäller omfattningen konstaterar Trafikverket att en reserv av denna storlek (10 %) inte kan förväntas täcka alla kostnadsökningar i portföljen (sid. 116). Trots detta redovisas ingen kvantitativ analys av hur stor del av portföljens samlade risker reserven är avsedd att täcka, eller hur riskerna fördelar sig mellan projekttyper och objektstorlekar. Trafikverket beskriver inte heller vilka riskkategorier som driver de historiska kostnadsökningarna som visas i Figur 31 eller hur dimensioneringen av reserven relaterar till dessa.

Vidare framgår inte hur kostnadsreducerande åtgärder ska bedömas för att anses tillräckligt prövade, eller hur beslut ska vägas när flera projekt samtidigt aktualiserar behov av riskreservmedel. Detta begränsar möjligheten att fullt ut bedöma om föreslagen omfattning är proportionerlig till riskexponeringen.

Trafikverket redovisar en övergripande struktur för hur riskreserven ska användas, inklusive kriterier, processer och beslutsnivåer (sid. 115–118). Detta skapar en grundläggande transparens. Trafikverket anger även att beslut ska dokumenteras och följas upp, bl.a. genom byggstartsprocessen och genom kvartalsvisa avstämningar (sid. 118), vilket bidrar till spårbarhet.

Det saknas dock centrala delar som försvårar möjligheten att bedöma tillförlitligheten i modellen. En första begränsning gäller valet av anslagsmässig hantering. Trafikverket redovisar två alternativ – Alternativ A: låneram via Riksgälden och Alternativ B: utökade anslag innevarande år – men analyserar inte hur dessa alternativ påverkar budgetdisciplin, beslutsflöden, räntekostnader, ansvarsfördelning eller intern styrning. Eftersom dessa modeller skapar olika administrativa och ekonomiska förutsättningar saknas ett underlag för att bedöma vilken transparens, kontrollnivå och förutsägbarhet respektive modell medför.

En andra begränsning gäller spårbarheten i kriterietillämpningen. Trafikverket beskriver kriterierna tydligt, men redovisar inte hur dessa ska viktas, prioriteras eller bedömas enhetligt. Det framgår inte hur Trafikverket avser att säkerställa att kostnadsreducerande åtgärder bedöms konsekvent mellan projekt, och hur alternativa kostnader ska dokumenteras så att beslut kan följas upp. Avsaknaden av en sådan metod bidrar till minskad transparens och riskerar att göra det svårt att spåra hur beslut om riskreservmedel har motiverats.

En tredje brist är att Trafikverket inte redovisar någon modell för systematisk uppföljning av riskreserven över tid. Även om reserven redovisas som ett eget planobjekt (sid. 118), saknas information om hur Trafikverket ska koppla beslut till utfall, exempelvis genom att bedöma om användning av riskreserven minskat kostnadsökningar, förhindrat undanträngningseffekter eller stärkt portföljens genomförbarhet. Detta begränsar både intern och extern spårbarhet.

Slutligen finns ingen tydlig redovisning av hur portföljens samlade riskexponering ska följas, trots att detta är centralt för att bedöma hur reserven bör användas. Trafikverket beskriver syftet att motverka undanträngningseffekter (sid. 116), men förklarar inte hur projektens inbördes beroenden ska analyseras, eller hur risken för samlade kostnadsökningar över flera objekt ska följas upp.

4.3.3 Sammanfattande reflektioner och övergripande slutsatser

Förslaget om en central riskreserv är ett i grunden välmotiverat initiativ för att hantera den kostnadsosäkerhet som förekommer i tidiga planeringsskeden. Förslaget innehåller flera relevanta delar såsom krav på verifierade kostnadsökningar, prövade kostnadsreducerande åtgärder och uppdaterade nyttoanalyser. Detta skapar förutsättningar för en mer systematisk hantering av osäkerheter kring tidiga kostnadsbedömningar.

Samtidigt saknar redovisningen flera centrala komponenter som vi bedömer är nödvändiga för att säkerställa tillförlitlighet, spårbarhet och transparens i tillämpningen. Trafikverket redovisar inte någon kvantitativ analys av hur riskreservens omfattning (10 procent) förhåller sig till investeringsportföljens samlade riskexponering. Det framgår inte hur denna nivå har motiverats i relation till historiska utfall eller projektens riskprofil, vilket försvårar bedömningen av om dimensioneringen är tillräcklig.

Kriterierna för hur riskreserven ska användas är tydligt formulerade, men Trafikverket ger ingen vägledning för hur kriterierna ska tillämpas eller prioriteras mellan olika objekt. Denna brist på operationalisering innebär att besluten riskerar att bli inkonsekventa och svåra att följa upp.

Det är också oklart hur Trafikverkets föreslagna riskreservskommitté ska integreras i myndighetens styrning. Det saknas t.ex. information om hur kommitténs beslut kopplas till andra delar av Trafikverkets interna kontrollsystem.

Ytterligare en oklarhet gäller den anslagsmässiga hanteringen. Trafikverket redovisar två alternativ – upplåning via Riksgälden eller utökat anslag under året – men analyserar inte tydligt konsekvenserna av dessa val för budgetdisciplin, likviditet och transparens.

Sammanfattningsvis bedömer vi att förslaget är välgrundat i sin problembeskrivning och logiskt i sin övergripande utformning. Men för att det ska fungera som ett praktiskt styrmedel krävs att Trafikverket utvecklar redovisningen. Det gäller särskilt hur riskreservens nivå relaterar till portföljens riskbild, hur kriterierna ska användas i beslutsfattande, samt hur tillämpningen ska följas upp i myndighetens ordinarie styrnings- och rapporteringsprocesser.

4.4 Trimnings- och miljöåtgärder

Detta avsnitt behandlar Trafikverkets förslag rörande trimnings- och miljöåtgärder i den nationella planen. Bedömningen baseras främst på huvudrapporten samt underlagsrapporten Trimnings- och miljöåtgärder, där Trafikverket redogör för inriktning, prioriteringar och fördelning av den indikativa budgetramen mellan olika åtgärdsområden.

4.4.1 Trafikverkets redovisning

I enlighet med direktivet så har den övre beloppsgränsen för trimnings- och miljöåtgärder höjts i denna planomgång från 100 till 150 miljoner kronor. Åtgärderna delas in i tre åtgärdsområden: tillgänglighet, trafiksäkerhet och miljö, som i sin tur delas in i olika undergrupper som Trafikverket kallar preciserade åtgärdsområden. Trafikverket ser trimnings- och miljöåtgärder som kostnadseffektiva bidrag för att åstadkomma framkomliga och trafiksäkra vägar och tillförlitliga och trafiksäkra järnvägar som används effektivt (se även sid. 73–74 i rapporten Planförslagets samlade effekter)³¹.

Som en grund för prioritering mellan åtgärder har anspråk eller behov uppskattats inom de olika åtgärdsområdena.³² Underlagen för att uppskatta anspråken skiljer sig åt mellan de preciserade åtgärdsområdena. Inom åtgärdsområden där beslutade mål finns anger anspråket en bedömd volym som krävs för att uppnå målen under planperioden. Inom områden där mål saknas, t.ex. kapacitet och kvalitet, anger anspråket en uppskattad volym utifrån prioriterade brister, vilka bl.a. framkommit efter åtgärdsvalsstudier.

Inom åtgärdsområde tillgänglighet ingår fem preciserade åtgärdsområden som syftar till att förbättra kapacitet och kvalitet för personresor och godstrafik, förbättra kollektivtrafik med hjälp av attraktiva stationsmiljöer, busshållplatser och bytespunkter för alla resenärer, ökad och säker cykling, göra järnvägsinfrastrukturen mer robust inför klimatförändringar samt höja säkerheten i infrastrukturanläggningen genom fysiska åtgärder, IT- och cybersäkerhet. Trafiksäkerhetsområdet delas inte in i ytterligare preciserade åtgärdsområden utan berör enbart de trimningsåtgärder som minskar antalet omkomna och svårt skadade i väg- och

³¹ Trafikverket (2025). *Planförslagets samlade effekter*. TRV 2025/37255.

<https://trafikverket.divaportal.org/smash/get/diva2:2017022/FULLTEXT02.pdf>

³² Trafikverket (2025). *Trimnings- och miljöåtgärder: underlagsrapport till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026-2037*, Trafikverket 2025:114. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:2002023/FULLTEXT01.pdf>

järnvägstrafiken. Åtgärdsområde miljö består av fyra preciserade åtgärdsområden: buller och vibrationer, landskap, vatten och förorenade områden, vars åtgärder ska bidra till goda livs- och naturmiljöer genom att minska brister i och intill befintlig infrastruktur som påverkar miljön och människors hälsa negativt.

I planförslaget föreslår Trafikverket framför allt ökade satsningar för tillgänglighetsåtgärder där det preciserade åtgärdsområdet Kapacitet och kvalitet får störst ökning i kronor. Störst ökning procentuellt får däremot det preciserade åtgärdsområdet IT-infrastruktur och säkerhet. En stor ökning föreslås även för Trimningsåtgärder för trafiksäkerhet. Den enda posten som föreslås minska är Trimningsåtgärder för ökad och säker cykling. I huvudrapporten förklaras detta med att samfinansieringssatsningen av cykelåtgärder på det regionala vägnätet av Riksrevisionen inte bedöms ha gett förväntad effekt. Regeringen anger därför i direktivet att sådana åtgärder i stället ska planeras helt inom ramen för länsplanerna. Av bl.a. detta skäl utökar regeringen länsplanernas ekonomiska utrymme.

Motiv till ökade satsningar på trimningsåtgärder inom området tillgänglighet redovisas inte i huvudrapporten men i underlagsrapporten till Trimnings- och miljöåtgärder. På sid. 10–13 ges en närmare beskrivning av Trafikverkets förslag till fördelning och deras motiv. Trafikverket tar upp att satsningar kommer att underlätta människors vardag med resor till jobb och utbildning samt stärka förutsättningar för effektiva godstransporter som främjar jobb och tillväxt. Åtgärder inom det namngivna LTS (Längre, tyngre och större tåg) som har en kostnad upp till 150 miljoner kr, flyttas till det preciserade åtgärdsområdet Kapacitet och kvalitet. Medel avsätts även för ett nytt område inom trimning och miljö; Teknikutveckling, då en annan post; Planering, stöd och myndighetsutövning försvinner år 2026. Investeringar, tre miljarder, satsas för att möjliggöra införande av ERTMS, och det förändrade säkerhetsläget i världen anges som skäl till att posten IT-infrastruktur och säkerhet förstärks, eftersom IT-infrastrukturen är en grundläggande förutsättning för styrning, kommunikation och säker drift av väg- och järnvägsanläggningar (sid. 26–28)³³.

I avsnittet för trimning- och miljöåtgärder beskrivs övergripande mål, åtgärdsområden och indikativa ekonomiska ramar på ett sätt som ger en samlad bild av Trafikverkets inriktning. Strukturen är tydlig och de tre huvudområdena – tillgänglighet, trafiksäkerhet och miljö – behandlas konsekvent och med tydliga kopplingar till det övergripande transportpolitiska målet, funktions- och hänsynsmålet. De föreslagna medelsramarna framstår som väl avvägda i förhållande till identifierade behov och verkar bygga på relevanta prioriteringsgrunder såsom lagkrav, brister i transportsystemet och samhällsekonomiska överväganden.

Motiveringar till varför ramarna bör öka för trimningsåtgärder inom åtgärdsområde tillgänglighet är tydligare än motiveringar till varför trimningsåtgärder inom miljöområdet inte ökar lika mycket. Trimningsåtgärder för bättre tillgänglighet föreslås öka från en beslutad ram på 20,3 miljarder till den indikativa ramen på 33,6 miljarder, medan miljöåtgärder enbart ökar från 14,3 miljarder till en indikativ ram på 16,4 miljarder, cirka 66 procents ökning för bättre tillgänglighet jämfört med 15 procent för miljöåtgärder. Här hade det varit önskvärt med mer utförliga förklaringar, särskilt eftersom Trafikverket själv konstaterar att många av miljöbristerna är strukturella och att de orsakats av projektering och byggande av de äldre anläggningarna då miljökraven var lägre.

Vidare framgår inte tydligt hur Trafikverket viktat behoven mellan åtgärdsområden och vilka överväganden som ligger bakom neddragningen inom vissa poster, som cykelåtgärder. Där

³³ Trafikverket (2025). *Trimnings- och miljöåtgärder: underlagsrapport till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026-2037*, Trafikverket 2025:114. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:2002023/FULLTEXT01.pdf>

anges endast att tidigare satsningar inte gett förväntad effekt enligt Riksrevisionens granskning, men det förklarar inte i sig varför området inte får nya insatser med förbättrad utformning. Det är också svårt att förstå hur den sänkta cykelbudgeten – i kontrast till ökade anslag till övriga åtgärder – förhåller sig till statliga mål om hållbara resor och ökad cykling, såsom Riksdagens beslutade miljökvalitetsmål för god miljö och minskad klimatpåverkan³⁴.

4.4.2 Kvalitetsgranskning och bedömningar

När det gäller tillförlitlighet och transparens finns också flera svagheter. Det finns inga kvantifierade effekter kopplade till de olika åtgärdsområdena, och Trafikverket redovisar inte någon samlad analys, varken i huvudrapporten eller i rapporten Planförslagets samlade effekter, av hur satsningarna förväntas påverka de transportpolitiska målen över tid (se även kapitel 8). Den totala effekten av en ökning från 100 till 150 miljarder kronor förblir därmed otydlig. Inte heller finns någon detaljerad redovisning av de metoder som använts för att uppskatta behov, kostnader eller samhällsnytta inom de olika områdena. I stället pekar Trafikverket på att inom åtgärdsområden där beslutade mål finns anger anspråket den bedömda volymen som krävs för att uppnå målen under planperioden. Inom områden där mål saknas, t.ex. kapacitet och kvalitet, anger anspråket en uppskattad volym utifrån prioriterade brister, vilka bl.a. framkommit efter åtgärdsvalsstudier. Vilka målen och bristerna är, vilka åtgärdsområden som bedömts utifrån mål och vilka som uppskattats baserat på bristanalys, hur man kommit fram till dessa brister, dess underlag, och sen vad bedömningen och uppskattningen baseras på och på vilka grunder man gjort anspråk som lett till redovisade volymer, framkommer inte i förslaget. Det försvårar granskning och gör det svårt att följa med i Trafikverkets resonemang.

En ytterligare svaghet gäller den geografiska fördelningen. Eftersom inga konkreta åtgärder är namngivna, saknas helt insyn i hur satsningarna är tänkta att fördelas över landet. Det förhindrar bedömningar om planens regionala träffsäkerhet, och gör det svårt att granska hur väl olika delar av landet tillgodoses i förhållande till behov.

4.4.3 Sammanfattande reflektioner och övergripande slutsatser

Trafikverkets förslag om att öka satsningarna på trimnings- och miljöåtgärder utgör en tydlig prioritering i planförslaget. Det har lyfts fram att mindre, riktade insatser kan bidra till betydande effekter i förhållande till kostnad, särskilt inom områden som trafiksäkerhet, klimat, cykling och kollektivtrafik. Trafikverkets ambition att effektivisera genomförandet, bl.a. genom att minska administrationen och korta ledtider, tar upp flera av de utmaningar som tidigare planperioder har visat på.

Förslaget saknar dock tillräcklig konkretisering för att kunna ge en tydlig bild av vad som faktiskt uppnås med de föreslagna åtgärderna. Det saknas inte bara exempel på åtgärder, utan även klara samband mellan mål, behov, budgetramar och förväntade resultat. Den bristande transparensen innebär att det är svårt att förstå hur pengarna fördelas – både mellan åtgärdsområden och geografiskt i landet – och det är heller inte möjligt att följa hur målen om tillgänglighet, säkerhet och miljö förbättras över tid.

³⁴ Andelen persontransporter med kollektivtrafik, cykel och gång i Sverige ska vara minst 25 procent år 2025, uttryckt i personkilometer, i riktning mot att på sikt fördubbla andelen för gång-, cykel- och kollektivtrafik. Se vidare Sveriges miljömål. www.sverigesmiljomal.se/etappmalen/andelen-gang--cykel--och-kollektivtrafik/

Ytterligare en brist är att Trafikverket inte redovisar någon konsekvent effektanalys av vad som händer om dessa satsningar uteblir eller minskar. Utifrån underlagen går det att anta att avsaknaden av dessa åtgärder skulle kunna leda till fortsatt bullerexponering, undermålig cykelinfrastruktur, eftersatta klimatanpassningar, kvarstående brister i trafiksäkerhet och låg kapacitet i viktiga delar av väg- och järnvägsnätet. Men eftersom detta inte analyseras i planen förblir konsekvenserna hypotetiska. En konsekvensanalys vid uteblivna åtgärder hade varit viktig, inte minst för att motivera den föreslagna budgetökningen jämfört med föregående plan.

Trafikverkets redovisning framstår mer som en övergripande inriktning än som ett färdigt förslag. För att det ska vara möjligt att göra en självständig bedömning av innehållet behövs en mer detaljerad och transparent beskrivning.

4.5 Forskning och innovation (Fol)

Avsnittet behandlar Trafikverkets underlag och förslag till insatser inom Fol, digitalisering och kompetensförsörjning. Granskningen avser redovisningen av dessa frågor i planförslagets huvudrapport 2026–2037,³⁵ samt frågornas förankring i Trafikverkets inriktningsunderlag och tidigare Fol-planer och rapporter på området.^{36,37}

4.5.1 Trafikverkets redovisning

Trafikverket föreslår 7,4 miljarder till Fol under planperioden 2026–2037, i nivå med anslaget för innevarande planperiod. Myndigheten pekar ut fyra prioriterade Fol-områden: (1) Minskad klimat-, miljö- och naturpåverkan, (2) Ökad effektivitet och produktivitet, (3) Ett effektivt och inkluderande transportsystem och (4) Ett redundant och resiliellt transportsystem. Dessutom listas flera tvärgående Fol-frågor, bl.a. digitalisering. För att driva på nyttorealisering av Fol kommer fyra arbetssätt att prioriteras (1) strategiska samarbeten, (2) systemdemonstratorer, (3) nyttogörande genom upphandling och (4) effektivare Fol-implementering.

Trafikverket bedömer att elektrifiering, digitalisering och automatisering bidrar till att transportinfrastrukturen nyttjas mer effektivt för alla trafikslag. För att tillvarata utvecklingsmöjligheterna ser Trafikverket behov av intern ökad digital mognad. Kompetensförsörjning är generellt avgörande för planförslagets genomförande. Kompetensbristen i transportsektorn förväntas öka. Trafikverket efterfrågar ett tydligare ansvar för frågorna.

4.5.2 Kvalitetsgranskning och bedömningar

Trafikverkets Fol-inriktning är i linje med regeringens plandirektiv och proposition 2024/25:28 "Vägen till en pålitlig transportinfrastruktur – för att hela Sverige ska fungera". Däremot avviker Fol-anslaget på 7,4 miljarder från tidigare inriktningsunderlag,³⁸ 8–10 miljarder, där det var proportionerligt mot det totala ramanslaget. I proposition 2024/25:28 uppger regeringen att

³⁵ Trafikverket (2025). *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026–2037 – Huvudrapport*, Rapport 2025: 111. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A2002088&dswid=8708>

³⁶ Trafikverket (2024). *Inriktningsunderlag för infrastrukturplaneringen för perioden 2026–2037*, Rapport 2024:003. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1827847/FULLTEXT01.pdf>.

³⁷ Årliga Fol-planer och rapporter finns i Digitala Vetenskapliga Arkivet: <https://trafikverket.diva-portal.org/>.

³⁸ Trafikverket (2024). *Inriktningsunderlag för infrastrukturplaneringen för perioden 2026–2037*, Rapport 2024:003. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1827847/FULLTEXT01.pdf>

inriktningsunderlaget om Fol överensstämmer med dess egna bedömningar. Trafikverkets nu föreslagna anslag ligger under den lägsta nivån i inriktningsunderlaget, trots ett rekordstort ramanslag. Trafikverket kommenterar inte denna diskrepans i planförslaget.

Fol-anslaget bör motiveras i ljuset av de Fol-behov som finns. En jämförelse av Fol-prioriteringar i aktuella och tidigare planer (2026–2037, 2022–2033 och 2018–2029) indikerar växande Fol-behov. Formuleringarna i nationell plan 2026–2037 är mer komplexa och omfattar flera kunskapsområden. Även de prioriterade arbetssätten är mer ambitiösa. Konsekvenserna av växande och komplexa Fol-behov problematiseras inte närmare i planförslaget och dess underlag,³⁹ trots att Fol-anslaget som andel av det totala ramanslaget minskar. I nationell plan 2018–2029 var andelen 1,3 procent; i plan 2022–2033 0,8 procent. Det nu föreslagna Fol-anslaget utgör 0,6 procent av ramanslaget.

Sammantaget innebär planförslaget en relativ nedprioritering av långsiktiga kunskapsbehov till förmån för mer kortsiktiga utvecklingsinsatser. Trafikverket riskerar därmed att marginalisera långsiktig kunskaps- och teknikutveckling i sin verksamhet. Det finns också Fol-områden som regeringen har prioriterat, men som inte diskuteras i planförslaget. I regeringens proposition 2024/25:28 framhålls vikten av att tillgängliggöra data för digitala tjänster (sid. 51–52). Frågan nämns inte i planförslaget, även om det finns beröringspunkter i inriktningsunderlaget.⁴⁰

I planförslaget är det oklart hur aktuella Fol-prioriteringar förhåller sig till tidigare mål, planer och insatser. Det är vidare svårt att se hur föreslagna Fol-prioriteringar kommer att styra fördelningen av Fol-medel. Trafikverkets styrdokument för Fol omfattar femåriga planer, årliga fördjupade behovsanalyser och årsrapporter om fördelade medel.⁴¹ Dessa är inte formellt förankrade i prioriteringarna i planförslaget.

Trafikverkets Fol-insatser tjänar flera kunskapsbehov: egna verksamhetsbehov, näringslivets och samhällets behov.⁴² Det förblir dock oklart hur Trafikverket prioriterar mellan dessa. I regeringens infrastrukturproposition och planförslaget nämns att Sverige är framstående inom transportforskning och innovation, samt vikten av att vi stärker denna position. Det finns dock ingen närmare analys eller plan för Trafikverkets bidrag på området.⁴³

Mer systematisk uppföljning, av både tidigare föreslagna Fol-satsningar och Fol-resultat, skulle bidra till tydligare och mer konkreta beslutsunderlag. Det gäller inte bara Fol-prioriteringar i planförslaget, utan också de föreslagna arbetssätten, t.ex. Trafikverkets deltagande i internationella samarbeten. Trafikanalys noterar att EU-projekten har sjunkit i volym och anslag de tre senaste åren (2023–2025).⁴⁴ Trafikverket kommenterar dock inte utvecklingen i planförslaget eller inriktningsunderlagen.

³⁹ Trafikverket (2023). PM. *Forskning och innovation*, TRV 2023/70321.

https://bransch.trafikverket.se/contentassets/f29dfc5bf6c8456784eb03d1a02fd8ba/pm_forskning_och_innovation.pdf

⁴⁰ Trafikverket (2024). *Elektrifiering, digitalisering och automatisering i vägtransportsystemet. Underlagsrapport till Inriktningsunderlag för 2026–2037*, Rapport 2024:008. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1827870/FULLTEXT01.pdf>.

⁴¹ Planer och årsrapporter finns publicerade i Digitala Vetenskapliga Arkivet: <https://trafikverket.diva-portal.org/>.

⁴² Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket: www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2010185-med-instruktion-for-sfs-2010-185/.

⁴³ Det är oklart om och hur Trafikverkets Fol-prioriteringar relaterar till resultatmål. Trafikanalys genomgång av forskningspublikationer visar att Trafikverket omnämns relativt sällan som finansör, även om utvecklingen är positiv på senare år. Bedömningen bygger på publikationer i forskningsdatabasen Scopus för perioden 2015–2024. Vidare, Sveriges Fol-position är stark inom fordonsteknik, men svagare inom bygg- och anläggningsteknik (jmf. EPO:s patentstatistik 2015–2024 för Transport respektive Civil engineering: <https://www.epo.org/en/about-us/statistics>).

⁴⁴ Trafikanalys har analyserat öppna data om Trafikverkets deltagande i EU:s Fol-program Horizon 2020 och Horizon Europe: <https://cordis.europa.eu/projects>. Under 2018–2022 deltog Trafikverket i 20–25 projekt per år. Sedan 2024 rör det sig om 10–15. Sedan 2023 planade också nya anslagstilldelningar ut.

Elektrifiering, digitalisering och automatisering

Enligt regeringens direktiv ska Trafikverket beakta utvecklingspotentialerna och möjligheterna till effektivisering och kostnadsbesparingar som elektrifiering, digitalisering och automatisering medger.⁴⁵ I planförslaget beskrivs dessa områden översiktligt som effektiviseringsmöjligheter och kompetensutmaningar (sid. 213–217). De beskrivs därtill som samhällstrender som inte förändrar transportmönster på något fundamentalt sätt.

Trafikverket behandlar teknikutvecklingen främst i inriktningsunderlag,^{46,47} och då med fokus på myndighetens möjligheter och utmaningar att nyttogöra sig ny teknik. Det handlar främst om kvalitativa analyser av åtgärdsbehov av relevans för Trafikverket som infrastruktur-förvaltare. Trafikverket beskriver sin roll i linje med det, dvs. att initiera och driva utvecklings- och Fol-projekt till stöd för dess uppdrag, t.ex. digital vinter (informationssystem för vinterväglag) och system för övervakning av järnvägsrälsens skick.

Trafikanalys saknar en samlad läges- och målbild för resurser, kostnader, besparingar och investeringar på området. Det förekommer exempel på kostnadsbesparingar tack vare ny teknik, men ingen systematisk och samlad analys, t.ex. hur resurser fördelas mellan digital transportinfrastruktur och digital förvaltning. Ny digital teknik kan rymmas i investeringsobjekt, trimningsåtgärder, Fol och verksamhetsutveckling, men det är inte alltid klart vad som är vad. I Riksrevisionens granskning "Statliga strategiska digitaliseringsprojekt" har exempelvis Trafikverket uppgett två pågående IT-projekt med budgetar över 150 miljoner, dels Nationell tågledning (NTL), dels Gemensamt underhållsstöd (Gus).⁴⁸ NTL är namngivet i planförslaget, inte Gus.

Hanteringen av tekniksatsningar i planförslaget speglar slutsatserna i en av Trafikverkets egna forskningsrapporter, att digital teknik sällan beaktas systematiskt som åtgärd i infrastruktur-planering.⁴⁹ En förklaring kan vara avsaknaden på strategisk resurssamordning och planering, vilket resulterar i isolerade nedslag i planförslaget. Ett tidigare underlag om digitaliseringen av sjöfarten skulle kunna vara vägledande för ett mer systematiskt grepp om frågorna.⁵⁰

Kompetensförsörjning

I regeringens proposition 2024/25:28 (sid. 66) och Trafikverkets planförslag (sid. 215–217) beskrivs kompetensförsörjning som en akut och stor utmaning för genomförandet av planförslaget. Arbetet med kompetensförsörjning behöver därför intensifieras. Bl.a. bör transportsektorns kompetens- och resursbehov följas mer noggrant. Trafikverket har föreslagit att myndigheten får ett tydligare formellt ansvar för frågorna.⁵¹

⁴⁵ Vi exkluderar här förslag och underlag som rör ERTMS. Det är en särskilt utpekad insats i regeringens direktiv som vi granskar under förslag om infrastrukturens vidmakthållande.

⁴⁶ Trafikverket (2024). *Elektrifiering, digitalisering och automatisering i vägtransportsystemet. Underlagsrapport till Inriktningsunderlag för 2026–2037*, Rapport 2024:008. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1827870/FULLTEXT01.pdf>.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Riksrevisionen (2025). *Statliga strategiska digitaliseringsprojekt – stora gemensamma utmaningar*. RiR 2025:8. www.riksrevisionen.se/granskningar/granskningsrapporter/2025/statliga-strategiska-digitaliseringsprojekt---stora-gemensamma-utmaningar.html.

⁴⁹ Trafikverket (2023). *DigITS. Steg 1 och 2-åtgärder med fokus på digitalisering och ITS*, Rapport 2023:220. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1832332/FULLTEXT01.pdf>.

⁵⁰ Trafikverket (2024). *Digitalisering av sjöfarten. Underlag till revidering av nationell plan*, Rapport 2024:077 <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1856279/FULLTEXT01.pdf>.

⁵¹ Trafikverket (2025). *Förslag till åtgärder för att stärka kompetensförsörjningen inom järnvägsområdet*, TRV 2024/135325. [Regeringsuppdrag att föreslå åtgärder för att stärka kompetensförsörjningen inom järnvägsområdet](https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1856279/FULLTEXT01.pdf).

Trafikverket redovisar inga underlag och uppgifter om utvecklingen av och tillgången till kritisk kompetens i sin egen verksamhet och bland sina entreprenörer. Trafikanalys begärde ut uppgifter om sökande till Trafikverkets utlysta tjänster 2019, 2021 och 2024. Vår bedömning är att Trafikverket bör kunna bygga upp en uppföljning av kritisk kompetens inom ramen för egna rekryteringsprocesser och i samverkan med större entreprenörer.

4.5.3 Slutsatser och konsekvensanalys

Trafikverkets kvalitativa prioriteringar inom Fol, digitalisering och kompetensförsörjning är generellt i linje med regeringens direktiv och infrastrukturproposition. De är breda och täcker in alla tänkbara transportrelaterade Fol-frågor. Elektrifiering, digitalisering och automatisering är tvärgående Fol-områden. Underhålls- och beredskapsfrågor är också prioriterade. Det finns vidare en uttalad vilja att dra nytta av ny digital teknik och snabba på nyttorealiseringsen av Fol-insatser och ny teknik. Däremot presenterar Trafikverket inga närmare åtgärdsplaner som svarar på och konkretiserar andra delar av regeringens Fol-inriktning, t.ex. vikten av att stärka Sverige som Fol-nation, det framtida deltagandet i europeiska Fol-program, samt betydelsen av Fol för datatillgångar och digitala tjänster på transportområdet.

Trafikverkets underlag om Fol och digitalisering presenterades främst i samband med inriktningsunderlaget till nationell plan. Dessa underlag problematiserade många av de Fol-frågor som regeringen betonar i infrastrukturpropositionen och direktivet till nationell plan. Trafikanalys bedömer dock att de slutliga Fol-prioriteringarna i planförslaget kan och bör underbyggas med mer systematiska underlag som tydligare motiverar och konkretiserar åtgärds- och resurs-behov på Fol-området, t.ex. avsteget från ett Fol-anslag som är proportionerligt mot det totala ramanslaget. Det riskerar att marginalisera de långsiktiga kunskapsbehoven. Behovet av bättre långsiktiga underlag gäller även kompetensförsörjningen. Trafikverket bör kunna följa upp och redovisa egna tillgångar och behov av kritisk kompetens.

4.6 Länsplaner för regional transportinfrastruktur

Detta avsnitt behandlar Trafikverkets och länsupprättarnas underlag och förslag som presenteras i länsplanerna. Vår kvalitetsgranskning och bedömning baseras på de 21 länsplaner som har föreslagits av länsplaneupprättarna för perioden 2026–2037.⁵² Granskningen bygger på ett underlag från WSP.⁵³

⁵² Regeringen (2025). *Uppdrag till Trafikanalys att kvalitetssäkra förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen*. Regeringsbeslut LI2025/01092.

www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2025/05/uppdrag-till-trafikanalys-att-kvalitetsgranska-forslag-till-nationell-plan-for-transportinfrastrukturen/

⁵³ WSP (2025). PM Granskning av länsplaner. PM utarbetat på uppdrag av Trafikanalys. Dnr. Utr 2025/29.

4.6.1 Regeringens direktiv

Regeringens direktiv⁵⁴ anger att de regionala ramarna ska användas för investeringar och förbättringsåtgärder av länens transportinfrastruktur. Länsplanerna ska vara trafikslagsövergripande och avse perioden 2026–2037. De upprättade länsplanerna kan omfatta åtgärder som anges i förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur.

Länsplaneupprättarna bör i sina prioriteringar även utgå från ett länsöverskridande och nationellt perspektiv samt där så är relevant ett perspektiv över nationsgränserna. Prioritet bör ges till åtgärder som förbättrar trafiksäkerheten och ska inriktas mot åtgärder i infrastrukturen utan omotiverade inskränkningar gällande framkomlighet eller transporteffektivitet.

För att få del av statliga medel behöver länsplanerna, förutom vad som anges i förordningen om länsplaner, redovisa:

1. Hur de ekonomiska ramarna för planperioden ska fördelas på olika åtgärder och typer av åtgärder. Åtgärder som beräknas kosta under 75 miljoner kronor behöver inte anges i förslagen till länsplaner.
2. Vilka prioriteringar som planförslagen baseras på.
3. Om fyrstegsprincipen och ett trafikslagsövergripande perspektiv har tillämpats i planförslagen.
4. Hur mycket medel som går till åtgärder i infrastrukturen som förbättrar trafiksäkerheten.
5. Hur mycket medel som går till samfinansiering av åtgärder i nationell plan samt hur mycket medel som avsätts till statlig medfinansiering.
6. Miljöbedömning kopplat till respektive förslag till länsplan.

4.6.2 Kvalitetsgranskning och bedömning i förhållande till direktivet

Länsplanerna innehåller i de flesta fall de delar som regeringens direktiv kräver, men transparensen, tydligheten och spårbarheten varierar mellan regionerna. Regionerna beskriver i regel sina förutsättningar och behov väl, och samråden med kommuner, länsstyrelser och Trafikverket har i många fall varit ändamålsenliga. De flesta länsplaneupprättare baserar sina prioriteringar på ett brett underlag av nationella och regionala styrdokument och på ett betydande samverkansarbete med berörda parter.

Samtidigt är det svårt att följa hur prioriteringarna har gjorts, trots att direktivet anger att det ska framgå vilka prioriteringar som ligger till grund för planerna. De flesta regioner beskriver planeringsprocessen och de styrande dokumenten ingående, men det framgår sällan hur olika behov har vägts mot varandra, hur målkonflikter har hanterats eller vilka objekt som har valts bort. Redovisningen av tillämpningen av fyrstegsprincipen är övergripande i samtliga planer och spårbarheten mellan åtgärdsvalsstudier och prioriterade åtgärder är svag.

Det trafikslagsövergripande perspektivet finns med i samtliga planer, men integreringen varierar. De flesta län föreslår åtgärder inom flera trafikslag och lyfter betydelsen av bytespunkter, men det är ovanligt att regionerna redovisar hur olika trafikslag har prövats som

⁵⁴ Regeringen (2025). *Uppdrag till Trafikanalys att kvalitetssäkra förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen*. Regeringsbeslut LI2025/01092.
www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2025/05/uppdrag-till-trafikanalys-att-kvalitetsgranska-forslag-till-nationell-plan-for-transportinfrastrukturen/

alternativa lösningar för att hantera identifierade brister. Hela-resan-perspektivet förekommer ofta i beskrivningarna men är sällan konkretiserat i åtgärdsprioriteringarna.

När det gäller redovisning av ekonomiska ramar uppfyller alla planer direktivets krav på att redovisa fördelningen av medel, men formerna skiljer sig åt vilket gör det svårt att jämföra länsplanerna med varandra. Det finns stor variation i hur regionerna redovisar samfinansiering och statlig medfinansiering, och i vissa fall saknas tydliga uppgifter. Uppgifter om upparbetning från föregående planperiod är ofta knapphändiga, och det är svårt att följa hur mycket av medlen som är uppbundna från tidigare perioder.

Samtliga länsplaner har genomfört en miljöbedömning, men graden av integrering i planeringsprocessen är tämligen låg. I många fall presenteras miljöbedömningen som en separat bilaga, och det framgår inte hur bedömningen har påverkat prioriteringarna eller val av åtgärder, trots att detta är en del av regeringens krav.

Sammanfattningsvis bedömer vi att länsplanerna uppfyller delar av regeringens direktiv, men variation i redovisningsformer, bristande spårbarhet i prioriteringsprocesserna och svag koppling till fyrstegsprincipen och miljöbedömningen innebär att direktivets intentioner inte alltid tillgodoses fullt ut.

4.6.3 Kvalitetsgranskning och bedömning i förhållande till förordningen

Förslagen i länsplanerna omfattar i stort sett de områden som anges i förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur, men redovisningen sker ofta på en övergripande nivå och att flera krav hanteras olika mellan regionerna. Alla länsplaner innehåller investeringar i statliga vägar som inte ingår i stamvägnätet, men inte alla regioner namnger objekt inom denna kategori. Åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt omnämns i samtliga planer, men tolkningen av förordningens skrivning varierar.

Samtliga planer beskriver länets förutsättningar och identifierade brister, men det är inte alla som redovisar standard på anläggningarna i den bemärkelse som förordningen kräver. Beskrivningarna varierar från generella redovisningar av transportsystemets funktion till mer detaljerade genomgångar av exempelvis bärighetsklasser och brister i vägnätet.

Förordningen kräver att länsplanerna ska ange den inriktning på åtgärder enligt 3 och 3 a §§ som bedöms ha störst effekt för att nå de transportpolitiska målen, och att planen ska innehålla en bedömning av inverkan på dessa mål. Nästan alla länsplaner refererar till de transportpolitiska målen, men ofta som bakgrundsinformation snarare än som en systematisk analys av hur prioriterade åtgärder bidrar till måluppfyllelsen. I flera planer görs bedömningar på en övergripande nivå och sällan på objektsnivå. Några regioner har mer strukturerade analyser, men generellt är kopplingen mellan prioriterade åtgärder och inverkan på de transportpolitiska målen svag.

Kravet i förordningen att länsplanerna ska innehålla en beskrivning av ett för personer med funktionsnedsättning prioriterat regionalt transportnät hanteras i regel mycket generellt. I många planer nämns tillgänglighet i samband med social hållbarhet eller kollektivtrafik, men utan att konkretisera vilka stråk eller anläggningar som ingår i ett sådant nät. Endast ett fåtal regioner, såsom Västra Götaland, beskriver arbetet med tillgänglighetsanpassning på ett sätt som tydligare relaterar till förordningens krav.

När det gäller uppgifter om åtgärdskostnader uppfyller planerna kravet på att redovisa kostnader, men formerna varierar. Det saknas en enhetlig praxis för hur objekt som beräknas kosta minst 25 miljoner kronor ska anges och hur dessa relaterar till planens genomförande under giltighetstiden. I flera fall redovisas kostnader samlat i pottar, vilket innebär att enskilda objekt är svåra att följa. Detta försvåras ytterligare av att direktivet anger en annan beloppsgräns (75 miljoner kronor), vilket gör tolkningen av förordningens krav osäker.

Förordningen kräver att flera delar rörande medfinansiering redovisas, men i praktiken förekommer ingen redovisning av överenskommelser om icke-statlig medfinansiering eftersom dessa uppgifter numera hanteras utanför länsplanerna. Detta innebär att förordningens skrivning inte är anpassad till dagens ordning och därmed inte återspeglas i planerna. Statlig medfinansiering redovisas däremot i samtliga planer, men även här varierar redovisningsformen.

Samråd med berörda parter är ett område där länsplanerna i regel uppvisar god kvalitet. Alla regioner beskriver dialoger med kommuner, länsstyrelser och andra relevanta aktörer, men detaljgraden varierar. Vissa regioner redovisar strukturerade modeller för samplanering, medan andra beskriver processen mer kortfattat.

Sammanfattningsvis bedömer vi att länsplanerna i stor utsträckning uppfyller förordningens krav, men att variationer i redovisningsformer, detaljeringsgrad och tolkningar innebär att flera av förordningens krav hanteras olika mellan regionerna och ibland endast på en övergripande nivå.

4.6.4 Sammanfattande reflektioner och övergripande slutsatser

Vår bedömning är att länsplanernas redovisningar i de flesta fall innehåller de delar som regeringens direktiv och förordningen kräver, men att transparens, tydlighet och spårbarhet varierar betydligt mellan regionerna. Länsplanernas redovisningar visar ofta förutsättningar och behov på ett bra sätt, och samrådsarbetet med kommuner, länsstyrelser och Trafikverket beskrivs utförligt. De flesta länsplaner motiverar sina åtgärder utifrån nationella och regionala mål samt andra styrande dokument.

Samtidigt bedömer vi att redovisningarna ofta är bristfälliga när det gäller hur prioriteringar har gjorts. Det är svårt att följa vilka urvalsmetoder som använts, hur målkonflikter har hanterats eller vilka objekt som har valts bort. Den spårbarhet som efterfrågas i direktiven framträder endast i begränsad utsträckning, och redovisningen av tillämpningen av fyrstegsprincipen är generellt översiktlig.

Vi bedömer att länsplanernas redovisningar visar att trafiksäkerhet prioriteras tydligt, och många redovisningar anger hur stor andel av medlen som avsätts till åtgärder som förbättrar trafiksäkerheten. Samtidigt varierar tolkningen av vad som räknas som trafiksäkerhet. Vissa redovisningar anger andel av planen, andra antal objekt. Länsplanernas redovisningar kopplar sällan åtgärderna till hur effektivt medlen styr mot exempelvis Nollvisionen eller platsbaserade uppgifter om olyckor, och regionerna har ofta begränsad tillgång till denna typ av data.

Vi bedömer att länsplanernas redovisningar lyfter det trafikslagsövergripande perspektivet, men oftast på en övergripande nivå. Redovisningarna visar sällan hur olika trafikslag har prövats som alternativa lösningar, och hela-resan-perspektivet är mest beskrivet i text och saknar konkretisering i åtgärdslistorna.

Redovisningen av ekonomiska ramar i länsplanerna varierar mellan regionerna, vilket försvårar jämförelser. Samfinansiering och statlig medfinansiering redovisas inte alltid tydligt, och uppgifter om upparbetning från tidigare planperioder är ofta oklara. Vi bedömer därför att

länsplanernas redovisningar brister i spårbarhet och gör det svårt att följa sambandet mellan upparbetningstakt, kostnadsförändringar och tilldelning.

Vi bedömer att miljöbedömningarna i länsplanernas redovisningar genomförs i samtliga länsplaner, men integreringen i planeringsprocessen är begränsad. Miljöbedömningarna presenteras ofta som separata bilagor utan tydlig koppling till prioriterade åtgärder. Kopplingen till transportpolitiska mål i redovisningarna är övergripande och gäller hela länsplanen snarare än specifika objekt.

Sammanfattningsvis bedömer vi att länsplanernas redovisningar behöver en mer enhetlig och strukturerad form. Variationer i hur ekonomiska ramar, upparbetning, kostnadsförändringar, finansiering och åtgärder över flera planperioder redovisas gör det svårt att bedöma kvaliteten på planerna och jämföra prioriteringar mellan regionerna.

5 Planförslaget effekter

Detta kapitel behandlar Trafikverkets redovisning av vilka effekter planförslaget förväntas ge i förhållande till de transportpolitiska målen. Bedömningen bygger främst på underlag i huvudrapportens kapitel 8 samt rapporten Planförslagets samlade effekter. Se även kapitel 7 om granskningen av Planförslagets samlade effekter, på vilka Trafikverkets redovisning i detta kapitel baseras.

5.1 Samhällsekonomisk nyttokostnadsanalys och rangordning av investeringar

Detta avsnitt utgör granskningen av avsnitt 9.1 i huvudrapporten samt kompletterande promemorior och behandlar Trafikverkets samhällsekonomiska redovisning av investeringsobjekt i planförslaget. Fokus ligger på analysen av nyttokostnadskvoter (NNK), känslighetsanalyser, hantering av osäkerheter och hur samhällsekonomisk effektivitet har tillämpats som prioriteringsgrund i rangordningen av investeringar. Granskningen omfattar även hur väl analysramen stödjer jämförbarhet och transparens i beslutsunderlaget.

5.1.1 Trafikverkets redovisning

I avsnitt 9.1 i huvudrapporten har Trafikverket redovisat rangordningen av cirka 160⁵⁵ investeringsobjekt utifrån justerad NNK, där objekten grupperats som robust lönsamma, lönsamma och olönsamma. De olönsamma har vidare delats i tre undergrupper beroende på NNK:s storlek. Analysen baseras på Trafikverkets metodstöd för samhällsekonomiska analyser.

Den justerade NNK:n inkluderar såväl kvantifierade effekter som viktiga icke-kvantifierade effekter enligt Trafikverkets riktlinjer, exempelvis restidsvariationer, kapacitet, robusthet och effekter på gods. Objekt utan fullständig nyttoanalys har inkluderats i rangordningen utifrån jämförelser med liknande åtgärder eller andra relevanta planeringsunderlag. Trafikverket betonar att rangordningen inte utgör ett direkt urvalsinstrument, utan fungerar som ett stöd för att belysa investeringarnas samhällsekonomiska effektivitet.

Avvikelser från den samhällsekonomiska rangordningen förekommer i det slutliga planförslaget. Dessa motiveras med hänvisning till direktivstyrda eller strategiska överväganden, såsom bidrag till TEN-T-nätverket (se avsnitt 5.7), totalförsvarets behov (se avsnitt 5.8), kopplingar till andra länders nät eller specifika näringslivsintressen.

⁵⁵ Notera att rapporten *Planförslagets samlade effekter* (sid. 53–55) uppger att antalet SEB är 168 objekt, varav 78 ingår i nationell plan och 90 i länsplaner.

<https://trafikverket.divaportal.org/smash/get/diva2:2017022/FULLTEXT02.pdf>

Trafikverket redovisar även hur osäkerheter har beaktats. Känslighetsanalyser har genomförts för ett antal variabler, bl.a. trafikflöden, investeringskostnader och värderingar av olika effekter. Resultaten från analyserna visar att rangordningen är relativt robust även vid större variationer i dessa parametrar, vilket sammantaget stärker underlagets tillförlitlighet.

5.1.2 Kvalitetsgranskning och bedömning

Trafikverkets underlag för rangordning av investeringar är i huvudsak ändamålsenligt och metodologiskt förankrat. Det bygger på en kombination av kvantitativa nyttokostnadsanalyser och en strukturerad poängsättning för icke-kvantifierade effekter enligt metodstödet TRV 2021:251. Denna modell är väl anpassad till investeringsplaneringens behov och möjliggör en systematisk värdering även för objekt där fullständiga kalkyler saknas, vilket enligt vår bedömning stärker underlagets praktiska användbarhet.

Användningen av justerad NNK i kombination med poängsatta kvalitativa effekter är relevant givet de variationer i datatillgång och kalkylmognad som präglar olika objekt. Det framgår tydligt att rangordningen är genomförd enligt en enhetlig struktur, där både samhällsekonomisk effektivitet och andra målsättningar har vägts in, vilket är positivt.

Samtidigt finns vissa begränsningar i omfattningen av underlaget. Rapporten Planförslagets samlade effekter tydliggör att flera objekt saknar fullständiga kalkyler och att osäkerheter kring parametrar som trafikprognoser, kostnader och effektsamband kan påverka resultatet. Detta är särskilt tydligt för investeringar med högt inslag av systemeffekter, där kopplingen mellan objekt och nytta är mer indirekt. Det är även oklart hur Trafikverket vägt olika typer av effekter mot varandra i de fall där poängsättning har haft avgörande betydelse för rangordningen.

Utifrån detta bedömer vi att underlaget är relevant och i huvudsak väl avvägt i relation till direktivets krav på samhällsekonomisk analys, men vissa delar saknar tillräcklig transparens för att möjliggöra en fullständig spårbarhet i bedömningsgrunderna.

Trafikverkets redovisning av känslighetsanalyser och osäkerheter i det samhällsekonomiska underlaget innehåller flera moment som stärker transparensen. Det redovisas tydligt vilka parametrar som varierats – exempelvis trafikflöden, investeringskostnader och värderingar av olika effekter – och hur dessa variationer påverkar rangordningen av objekt.

Trafikverket bedömer att påverkan i de flesta fall är begränsad, och detta ligger till grund för slutsatsen att rangordningen är relativt robust. Redovisningen av känslighetsanalyser är i flera avseenden transparent och metodiskt tydlig, särskilt när det gäller de högst prioriterade objekten. Samtidigt är det viktigt att denna slutsats tolkas med viss försiktighet, i ljuset av kända metodproblem. I ett PM⁵⁶ visar Trafikverket att Sampersmodellen för långväga personresor innehöll metodbrister, vilket kan ha lett till överskattning av nyttan för vissa järnvägsprojekt. Det innebär att rangordningen för vissa objekt kan vara baserad på felaktiga prognoser. Samtidigt är det positivt att Trafikverket har genomfört en separat känslighetsanalys för att bedöma effekterna av detta fel, samt att analysen visar att den samhällsekonomiska rangordningen i stort sett inte påverkas (se även kapitel 7).

Vidare visar Trafikverkets analyser att flera objekt byts ut vid förändringar i antaganden, exempelvis när vikten av trafiksäkerhetseffekter justeras eller trafikflöden ändras. Detta indikerar att ett antal objekt befinner sig nära gränsen för lönsamhet och att rangordningen i

⁵⁶ Trafikverket (2025). *PM Resultatpåverkande förändringar i Sampers arbetsversion till Basprognos 2026. Microsoft Word - Resultatpåverkande korrigeringar i modellen för långväga personresor.docx*

dess fall är känslig för metodval. Det aktualiserar behovet av att tydligare redovisa vilka antaganden som ligger bakom klassificeringen i gränsfall.

Justeringar av NNK:er för att inkludera icke-kvantifierade effekter och systemeffekter bidrar till spårbarheten. Det framgår hur dessa justeringar påverkat rangordningen. Dock framgår det inte alltid vilka bedömningsgrunder eller empiriska antaganden som ligger bakom vissa schablonpåslag, vilket försvårar tolkningen av alternativa effektvärderingar.

5.1.3 Sammanfattande reflektion och övergripande slutsatser

Trafikverkets samhällsekonomiska redovisning bygger på etablerad metodik och relevanta riktlinjer, med samhällsekonomisk effektivitet som central utgångspunkt vid prioritering av investeringar. Analysramen baseras på nyttokostnadsanalyser kompletterade med kvalitativa bedömningar, vilket möjliggör en samlad värdering av kostnader och nyttor. Sammantaget uppvisar redovisningen flera styrkor i fråga om tillförlitlighet och metodmässig spårbarhet.

Redovisningen är systematisk för objekt med fullständiga kalkyler, medan andra har bedömts med justerad NNK och kategoriserats som robust lönsamma, lönsamma eller olönsamma. För objekt utan fullständig kalkyl saknas dock i vissa fall tydliga grunder för rangordning och tillräckligt dokumenterade antaganden, vilket begränsar transparensen. Känslighetsanalyser visar att flera objekt är metodkänsliga, särskilt de nära lönsamhetsgränsen, samtidigt som osäkerheter i prognosmodeller och antaganden inte alltid redovisas på ett fullt ut tydligt sätt.

Vidare är jämförbarheten begränsad mellan investeringsobjekt och åtgärder inom exempelvis vidmakthållande och miljö, där etablerade värderingsmetoder i stor utsträckning saknas. Sammantaget är redovisningen genomarbetad och relevant som beslutsunderlag, men kan stärkas genom ökad transparens i bedömningsgrunder, tydligare redovisning av osäkerheter i underlagen samt en mer konsekvent hantering av objekt nära lönsamhetsgränsen.

5.2 Det övergripande transportpolitiska målet

Övergripande mål

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Detta avsnitt behandlar Trafikverkets redovisning av planförslagets bidrag till det övergripande transportpolitiska målet. Bedömningen baseras i huvudsak på huvudrapportens avsnitt 9.2. Fokus ligger på hur Trafikverket redovisar resursanvändningens effektivitet, samhälls-ekonomisk lönsamhet och hållbarhetsaspekter, samt på vilka metodbegränsningar och avgränsningar som påverkar möjligheterna att bedöma målpuppfyllelse.

5.2.1 Trafikverkets redovisning

Det övergripande transportpolitiska målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet.

Trafikverket redovisar i avsnitt 9.2 i huvudrapporten att planens bidrag till detta mål analyseras med fokus på hur de offentliga medlen till utveckling och vidmakthållande av transportsystemet används, och i vilken grad de åtgärder som ingår i planen är samhällsekonomiskt lönsamma. Den första delen, transportsystemets användning, styrs bl.a. av skatter, regleringar och offentliga transporttjänster, vilka inte är en del av Trafikverkets uppdrag enligt förordning (2010:185)⁵⁷ med instruktion för Trafikverket. Följaktligen är transportsystemets användning inte heller en del av den samhällsekonomiska effektbeskrivningen (se även kapitel 7).

Trafikverket uppger att arbetet med planförslaget fokuserar på hur de statliga resurserna för infrastruktur kan användas för att maximera samhällsnyttan i förhållande till kostnaderna. Myndigheten redovisar samhällsekonomiska analyser av investeringar, underhåll och trimningsåtgärder som enligt Trafikverkets bedömning visar att ökade anslag till underhåll av järnväg och väg är samhällsekonomiskt motiverade, även om det finns behov av fortsatt metodutveckling för att minska osäkerheterna i beräkningarna. Trafikverket framhåller också att trimnings- och miljöåtgärder, såsom bullerreducering och trafiksäkerhetsförbättringar, enligt deras analyser har hög kostnadseffektivitet och bedöms kunna bidra till ökad effektivitet och hållbarhet på kort sikt.

Trafikverket redovisar samtidigt att flera stora järnvägsprojekt i planförslaget är samhällsekonomiskt olönsamma, vilket bedöms dra ner planens genomsnittliga lönsamhet. Detta enligt verket beror delvis på att vissa projekt är politiskt beslutade eller strategiskt nödvändiga och därför inte omprövas, trots låg samhällsekonomisk avkastning. Genom att jämföra beräknade och justerade NNK:er visar Trafikverket dock att planens totala effektivitet har förbättrats jämfört med tidigare plan, särskilt genom införandet av fler lönsamma väg- och järnvägsobjekt.

I redovisningen framhåller Trafikverket också att planförslaget bidrar till långsiktig hållbarhet i tre dimensioner:

- Social hållbarhet genom förbättrad tillgänglighet, ökad trafiksäkerhet och minskad transportfattigdom.
- Ekologisk hållbarhet genom åtgärder som minskar utsläpp, buller och naturpåverkan.
- Ekonomisk hållbarhet genom kostnadseffektivt underhåll och investeringar som stärker produktivitet och konkurrenskraft.

Sammantaget uppger Trafikverkets i sin redovisning att planförslaget i huvudsak bidrar till att uppfylla transportpolitikens mål, även om samhällsekonomisk effektivitet begränsas av vissa olönsamma men nödvändiga projekt och kvarstående metodosäkerheter.

5.2.2 Kvalitetsgranskning och bedömning

Trafikverkets redovisning tar tydlig utgångspunkt i det övergripande transportpolitiska målet., Den del av målet som rör effektiv resursanvändning utgör huvudfokus i analysen, medan transportsystemets användning uttryckligen avgränsas bort, eftersom det, enligt myndigheten, ligger utanför Trafikverkets uppdrag enligt gällande förordning.

Denna avgränsning är tydligt redovisad och metodologiskt konsekvent, men innebär också att planförslagets konsekvenser för flera delar av de transportpolitiska målen inte har analyserats

⁵⁷ Sveriges riksdag (2010). *Förordning (2010:185) med instruktioner för Trafikverket*, SFS nr: 2010:185.
[Förordning \(2010:185\) med instruktion för Trafikverket | Sveriges riksdag.](#)

fullt ut inom ramen för underlaget. Det gäller särskilt effekter för samhällsekonomisk effektivitet och för funktionsmålet. Planförslaget innehåller visserligen NNK för de objekt som ingår i planförslaget och visar hur resurser fördelas mellan trafikslag och regioner, men det saknas en samlad analys av hur dessa resurser påverkar transportsystemets totala funktion, effektivitet och tillgänglighet för medborgare, näringsliv och olika delar av landet. Det gör att underlaget inte möjliggör en rimlig bedömning av vilka effekter detta får för användningen av transportsystemet eller för uppfyllelsen av de transportpolitiska målen.

I detta sammanhang bör det också noteras att redovisningen av den del av det övergripande transportpolitiska målet som avser transportförsörjning i hela landet kan utvecklas ytterligare. Det gäller inte minst hur åtgärder för vidmakthållande kan användas strategiskt för att bidra till en likvärdig tillgänglighet och funktionalitet i hela transportsystemet.

Analysen baseras på samhällsekonomiska nyttokostnadsanalyser för investeringar, vidmakthållande och trimningsåtgärder. Dessa beräkningar är centrala för att bedöma planförslagets ändamålsenlighet. Trafikverket redovisar att ökat anslag till vidmakthållande av järnväg är lönsamt enligt de modeller som använts (dvs. uppvisar NNK > 1), men att osäkerheter i effektsambanden innebär att detta resultat ska tolkas med försiktighet. För vägunderhåll redovisas att endast 45 procent av anslaget kunnat analyseras, och att NNK för dessa åtgärder varierar mellan -0,15 och 0,29, vilket gör det svårt att dra entydiga slutsatser om lönsamheten i hela anslaget.

När det gäller investeringar framgår det att namngivna objekt som helhet har en negativ NNK (-0,3), och att detta till stor del förklaras av fem stora järnvägsobjekt. Samtidigt redovisar Trafikverket att flera andra objekt, både inom väg och järnväg, har positiv samhällsekonomisk lönsamhet. Redovisningen nyanseras också genom att justerade NNK presenteras, där ej beräknade nyttor och systemeffekter har vägts in. Detta stärker underlagets relevans, men det framgår inte i detalj hur dessa justeringar gjorts, vilket begränsar möjligheten till oberoende granskning.

Trimnings- och miljöåtgärder redovisas med genomgående positiva resultat, och Trafikverket bedömer att dessa åtgärder borde förstärkas. I dessa fall förefaller kopplingen mellan föreslagna medel och påvisad samhällsnytta vara mer direkt än för flera av investeringarna

Trafikverket redovisar tydligt att endast delar av anslagen för vidmakthållande har kunnat effektberäknas. För järnväg anges att NNK är drygt 1, men att det finns osäkerheter kring effektsambanden som sannolikt leder till en överskattning av nyttan. För väg har endast 45 procent av anslaget kunnat beräknas samhällsekonomiskt. Denna öppenhet om begränsningarna i beslutsunderlaget är en viktig aspekt av redovisningens transparens.

Vidare anges att flera stora järnvägsprojekt har negativa NNK:er, men att de ändå ingår i planen eftersom de inte har omprövats. Det förklaras även att justerade NNK:er har använts för att väga in ej beräknade effekter och systemeffekter. Metodbeskrivningen för hur dessa justeringar genomförts är dock begränsad i rapporten, vilket innebär att det är svårt att fullt ut följa hur slutsatserna har dragits. Detta påverkar spårbarheten i den slutliga prioriteringen.

Trafikverket redovisar också resultat från känslighetsanalyser, där olika parametrar som kostnader, trafikflöden och effektvärderingar har varierats. Enligt rapporten påverkas planens samhällsekonomiska lönsamhet i begränsad utsträckning av dessa variationer, vilket kan tolkas som att resultaten är robusta. Samtidigt framgår inte om dessa analyser är genomförda för hela objektportföljen, vilket begränsar möjligheten att bedöma generaliserbarheten i slutsatserna.

Redovisningen innehåller även flera figurer (t.ex. Figur 4.3) som visar nyttokostnadskvoter och objektens kostnader i relation till deras bedömda nytta. Dessa visualiseringar bidrar till att ge överblick och underlättar extern förståelse, även om det krävs viss sakkunskap för att tolka dem fullt ut.

5.2.3 Sammanfattande reflektion och övergripande slutsatser

Trafikverkets redovisning utgår tydligt från det övergripande transportpolitiska målet, men fokuserar huvudsakligen på hur resurser används – inte på hur transportsystemet faktiskt används. Detta följer Trafikverkets tolkning av sitt uppdrag enligt förordning (2010:185), men innebär samtidigt att flera delar av målet, särskilt kopplat till samhällsekonomisk effektivitet och funktionsmålet, inte har analyserats i sin helhet.

Planförslaget redovisar visserligen fördelningen av resurser och NNK för enskilda objekt, men saknar en samlad analys av hur dessa åtgärder påverkar tillgänglighet, funktion och effektivitet för medborgare, näringsliv och olika delar av landet. Detta begränsar möjligheten att fullt ut bedöma måluppfyllelsen. I analysen lyfts att flera delar av planförslaget, särskilt ökade anslag till vidmakthållande åtgärder för järnväg och väg, samt trimnings- och miljöåtgärder, bedöms vara samhällsekonomiskt lönsamma. Samtidigt redovisas att flera större järnvägsprojekt i planförslaget har negativ NNK och därmed är samhällsekonomiskt olönsamma, vilket påverkar planens genomsnittliga lönsamhet.

Trafikverket beskriver att vissa av dessa projekt inte har omprövats i denna planprocess, vilket innebär att det finns begränsningar i möjligheten att helt prioritera efter samhällsekonomisk lönsamhet. Det framgår också att lönsamhetsbedömningen för underhållsåtgärder, särskilt för väg, delvis saknar metodstöd, vilket påverkar möjligheten att genomföra fullständiga nyttokostnadsanalyser. Dessa metodbrister är tydligt redovisade i underlaget.

Trafikverket använder både beräknade och justerade NNK:er i sina analyser. De justerade kvoterna inkluderar även ej beräknade effekter och systemeffekter, men det är inte alltid tydligt hur dessa justeringar genomförts eller hur de påverkat rangordningen av objekt. Detta begränsar spårbarheten i analysen.

Sammantaget bedömer vi att Trafikverkets redovisning av planförslagets bidrag till det övergripande transportpolitiska målet som strukturerad och i flera delar transparent. Myndigheten redovisar tydligt sitt uppdrag och ansvar, samt de begränsningar som påverkar analysens räckvidd – såsom bristande metodstöd för vissa åtgärder och begränsad möjlighet att ompröva tidigare beslutade objekt. Dessa faktorer påverkar planens samhällsekonomiska effektivitet, särskilt då flera stora investeringar med låg eller negativ lönsamhet kvarstår i planförslaget. Samtidigt visar analyserna att flera andra delar av planen, särskilt inom vidmakthållande och trimningsåtgärder, kan bidra positivt till måluppfyllelsen. Det finns dock kvarstående utmaningar när det gäller spårbarhet i hur justeringar av nyttor påverkat prioriteringar, vilket begränsar möjligheten till full insyn i beslutsunderlaget. Därför bör Trafikverkets slutsatser om planförslagets bidrag till det övergripande målet tolkas med viss försiktighet. Det är särskilt viktigt att åtgärder med låg lönsamhet inte permanentas i framtida planer utan ny prövning.

5.3 Funktionsmålet

Funktionsmålet

Funktionsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, dvs. likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

I detta avsnitt granskar vi Trafikverkets redovisning av planförslagets bidrag till funktionsmålet. Granskningen baseras i huvudsak på huvudrapportens avsnitt 9.3 samt kompletterande uppgifter i rapporten Planförslagets samlade effekter. Fokus ligger på hur tillgänglighetsnyttor kvantifieras, hur olika typer av åtgärder bedöms påverka funktionaliteten i transportsystemet, samt i vilken utsträckning relevanta aspekter som restidsosäkerhet, funktionsrätt och regional utvecklingskraft beaktas i redovisningen. Syftet är att bedöma i vilken grad planförslaget svarar mot funktionsmålets intentioner och om det föreligger tillräckligt underlag för att bedöma måluppfyllelse.

5.3.1 Trafikverkets redovisning

Funktionsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Funktionsmålet innebär också att transportsystemet ska vara jämställt, dvs. likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov. Trafikverket beskriver i avsnitt 9.3 i huvudrapporten tillgänglighet som en förutsättning för landets sammanhållning och som den största positiva effekten av infrastrukturen.

Trafikverket har i planförslaget beräknat tillgänglighetsnyttor kopplade till funktionsmålet. För de namngivna objekt vars effekter har kvantifierats uppgår dessa nyttor till totalt 151 miljarder kronor, med en genomsnittlig nyttoutgiftskvot på 0,8. Därtill redovisas att ej beräknade effekter och systemeffekter också kan bidra positivt.

Planförslaget innehåller åtgärder som minskar kapacitetsbrister i både väg- och järnvägssystemet, stärker punktligheten och moderniserar tekniska system. För vägnätet betonas satsningar på vidmakthållande, bärighet och klimatanpassning. För järnvägen framhålls att tillförlitligheten kan upprätthållas eller förbättras beroende på bantyp. Dessa åtgärder bedöms bidra till ökad tillgänglighet för person- och godstransporter och till stärkt konkurrenskraft. Trafikverket lyfter särskilt fram betydelsen av god tillgänglighet för att vidga arbetsmarknadsregioner.

Ytterligare tillgänglighetseffekter kan uppstå från objekt vars effekter inte har kvantifierats eller bara delvis kvantifierats, t.ex. investeringar för längre tåg, signaloptimering och bangårdsombyggnad. Effekter för vissa grupper eller aspekter, som personer med funktionsnedsättning, gång- och cykeltrafik, trygghet och restidsosäkerhet, är svårare att kvantifiera men ingår som ej beräknade effekter. Trafikverket nämner jämställdhet enbart i samband med att deras medfinansiering av stadsmiljöavtalen omnämns. Stadsmiljöavtalen är under avveckling, men viss finansiering kommer att utgå fram till och med år 2029. För att öka inkludering nämns universell utformning och funktionsrättsperspektiv i utformningen av vissa objekt.

5.3.2 Kvalitetsgranskning och bedömning

Trafikverkets redovisning av funktionsmålet är övergripande strukturerad och fokuserar på tillgänglighet som det centrala för transportsystemets funktion. Redovisningen beskriver hur planförslaget bidrar till ökad tillgänglighet för både person- och godstransporter, genom konkreta åtgärder inom såväl järnväg som väg och sjöfart.

Underlaget innehåller kvantitativa uppgifter om tillgänglighetsnytta för namngivna objekt, där nyttoutgiftskvoten används som nyckeltal för att beskriva kostnadseffektivitet. Det gör att den samhällsekonomiska bedömningen av funktionsmålet delvis kan följas upp i termer av nyttor i förhållande till satsade resurser. Den angivna nyttoutgiftskvoten för kvantifierade objekt indikerar att analyserna omfattar ett betydande urval av planens innehåll. Vidare redovisas ett aggregerat nyttovärde för olika trafikslag, vilket ökar relevansen i underlaget.

Planförslaget omfattar också en beskrivning av andra effekter kopplade till tillgänglighet som inte har kunnat kvantifieras. Det gäller t.ex. gång- och cykeltrafik, tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning samt restidsosäkerhet. Dessa aspekter lyfts fram som relevanta för funktionsmålet, men redovisas utan fullständig analys. Det framgår inte heller i detalj i vilken grad dessa icke-kvantifierade effekter har påverkat bedömningen av enskilda objekt eller det samlade planförslaget.

Trafikverket hänvisar till att vissa effekter sannolikt fångas i de beräknade nyttorna, men detta förhållande specificeras inte närmare. Det framgår inte heller hur stor del av investeringarna som omfattas av effektberäkningar för just funktionsmålet, vilket påverkar bedömningen av underlagets täckningsgrad.

Sammantaget bedömer vi redovisningen som ändamålsenlig och relevant i sin struktur och huvudinriktning. Det är positivt att Trafikverket nämner flera dimensioner av funktionsmålet än restidsnytta (ex. anpassningar för individer med funktionsnedsättning och bärighet). Samtidigt begränsas omfattningen av bristande kvantifiering för vissa tillgänglighetsaspekter, vilket påverkar möjligheten att fullt ut följa upp planförslagets bidrag till funktionsmålet. I huvudrapporten saknas mer utvecklade resonemang kring planens bidrag till grundläggande tillgänglighet och utvecklingskraft i hela landet. I den samlade effektbedömningen återfinns visserligen en geografisk fördelningsanalys som visar hur konsumentöverskottet av de namngivna objekten fördelas över olika kommuner och kommungrupper. En sådan beskrivning ger dock inga svar på frågan hur många människor och företag som inte har tillgång till en grundläggande tillgänglighet till följd av brister i infrastrukturen.

Trafikverkets redovisning präglas över lag av transparens i fråga om vilka effekter som kvantifierats respektive inte kvantifierats. Det framgår tydligt vilka nyttor som har beräknats med hjälp av samhällsekonomiska verktyg (t.ex. Bansek) och vilka som endast hanteras som ej beräknade effekter. Trafikverket anger exempelvis att nyttoutgiftskvoten för funktionsmålet i genomsnitt är 0,8 för kvantifierade investeringar och redovisar nuvärden för olika trafikslag. Denna information bidrar till spårbarhet i hur planförslaget kopplas till måluppfyllelse.

Samtidigt kvarstår vissa begränsningar. Det är inte tydligt hur många eller vilka objekt som helt saknar kvantifierade effekter kopplade till funktionsmålet, vilket påverkar möjligheten att överblicka hur representativ analysen är. Likaså är det oklart i vilken grad de ej beräknade effekterna – såsom förbättrad tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning eller minskad restidsosäkerhet – faktiskt påverkat Trafikverkets bedömning av enskilda objekt eller den samlade nyttan.

Där ej beräknade effekter inkluderas (t.ex. minst 1,7 miljarder kronor för restidsosäkerhet och förseningar) anges nuvärden, vilket ökar transparensen. Men det redovisas inte hur dessa värden har härletts eller hur osäkerheten i beräkningarna hanterats. För flera effekter, såsom tillgänglighet för gång och cykel, anges att de är svårbedömda och att storleksordningen är okänd. Detta gör det svårt att bedöma tillförlitligheten i den samlade nyttobedömningen.

Det anges också att effekter i flera fall "sannolikt" fångas i de beräknade nyttorna, men det ges inga exempel eller metodstöd som styrker denna bedömning. Sådana formuleringar minskar spårbarheten eftersom det inte går att verifiera i vilken utsträckning detta faktiskt gäller.

Sammantaget är redovisningen transparent i att den skiljer mellan kvantifierade och ej kvantifierade effekter och i att den anger vissa belopp även för svårbedömda nyttor. Samtidigt begränsas spårbarheten av att det saknas tydlig metodik för hur dessa effekter har integrerats i den övergripande bedömningen. Det minskar också möjligheten att fullt ut granska den samhällsekonomiska effektiviteten i relation till funktionsmålet.

5.3.3 Sammanfattande reflektion och övergripande slutsatser

Trafikverkets redovisning visar på ett rimligt sätt hur planförslaget på flera sätt bidrar till transportpolitikens funktionsmål, särskilt genom förbättrad tillgänglighet för både person- och godstransporter. Detta sker genom satsningar på underhåll, kapacitetsförstärkningar och trimningsåtgärder, samt genom ökade anslag till vidmakthållande åtgärder. Redovisningen beskriver också hur olika åtgärder bidrar till ökad robusthet och minskade störningar i infrastrukturen, vilket i sin tur stärker tillgängligheten. I planen saknas en diskussion kring vad som utgör en grundläggande tillgänglighet och hur planen påverkar denna. Denna del av funktionsmålet betyder att investeringar och underhållsåtgärder även kan vara aktuella för delar av transportsystemet med liten trafik där det kan vara svårt att påvisa att åtgärder uppfyller kraven på samhällsekonomisk effektivitet.

De samhällsekonomiska analyserna omfattar en stor del av investeringarna och ger en översiktlig bild av tillgänglighetsnyttan. Trafikverket anger att nyttoutgiftskvoten i genomsnitt är 0,8 för de objekt där tillgänglighetseffekter kvantifierats. Det redovisas även flera typer av ej beräknade effekter, såsom restidsosäkerhet och tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning, vilket ger en bredare förståelse för planförslagets påverkan på funktionsmålet.

Samtidigt finns begränsningar i spårbarheten, särskilt vad gäller hur de ej beräknade effekterna har vägts in i den samlade bedömningen. Det är inte tydligt hur dessa effekter har påverkat prioriteringar eller slutliga slutsatser. För vissa nyttor saknas metodstöd, vilket Trafikverket öppet redovisar.

Sammantaget framstår redovisningen som relativt tydlig i fråga om kvantifierade effekter, medan osäkerheter kvarstår kring hanteringen av ej beräknade nyttor. Det innebär att planförslagets bidrag till funktionsmålet i flera delar är väl beskrivet, men att vissa delar kräver fortsatt metodutveckling och ökad transparens för att möjliggöra en mer fullständig bedömning.

5.4 Hänsynsmålet

Hänsynsmålet

Hänsynsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa.

Etappmål

Växthusgasutsläppen från inrikes transporter – utom inrikes luftfart som ingår i EU:s utsläppshandelssystem – ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010.

Antalet omkomna till följd av trafikolyckor inom vägtrafiken, sjöfarten respektive luftfarten ska halveras till år 2030. Antalet omkomna inom bantrafiken ska halveras till år 2030.

Antalet allvarligt skadade inom respektive trafikslag ska till år 2030 minska med minst 25 procent.

Detta avsnitt granskar Trafikverkets redovisning av hur planförslaget bidrar till hänsynsmålet. Granskningen baseras främst på avsnitt 9.4 i huvudrapporten samt relevanta delar av rapporten Planförslagets samlade effekter där Trafikverket redovisar kvantitativa och kvalitativa bedömningar av planens påverkan på trafiksäkerhet, klimat, miljö och hälsa. Underlagen innehåller även information om nyttoutgiftskvoter och måluppfyllelse i relation till nationella etappmål.

5.4.1 Trafikverkets redovisning

Trafikverket uppger att hänsynsmålet innebär att transportsystemet ska utformas så att ingen dödas eller skadas allvarligt och att det bidrar till miljö-, klimat- och hälsomålen. Myndigheten redovisar nyttoutgiftskvoter som visar kostnadseffektiviteten i dessa effekter, men konstaterar att många effekter inte kan kvantifieras och att deras samlade påverkan är svår att bedöma.

De beräknade nyttorna för hänsynsmålet uppgår till ungefär 10 miljarder (8 miljarder trafiksäkerhet, 2 miljarder hälsoeffekter och 0,2 miljarder klimatnytta). Klimatnyttorna uppgår egentligen till 4 miljarder, men merparten av dessa tillfaller tillgänglighetsnyttorna.

Planförslaget bedöms bidra till ett trafiksäkrare transportsystem genom underhåll, trimnings- och miljöåtgärder som mötesseparering och intrångsskydd. Effekten på de nationella etappmålen bedöms dock som marginell. Klimatpåverkan minskar något – cirka 0,5 procent av transportsektorns utsläpp – främst genom antaganden om elektrifiering och fossilfria bränslen till 2045 (se även avsnitt 5.9).

Vidmakthållande och miljöåtgärder uppges även stödja natur-, kultur- och hälsovärden, bl.a. genom bullerreducering och förbättrad gång- och cykelinfrastruktur, men samtidigt med vissa negativa effekter från nybyggnation och ökad drift.

Sammantaget bedömer Trafikverket att planförslaget bidrar till hänsynsmålet, men att effekterna är begränsade och förknippade med betydande osäkerheter. Trafikverket konstaterar att åtgärderna i planen inte är tillräckliga för att uppnå etappmålen för trafiksäkerhet respektive klimat.

5.4.2 Kvalitetsgranskning och bedömning

Trafikverkets redovisning av hänsynsmålet omfattar flera olika aspekter – trafiksäkerhet, klimat, miljö och hälsa – vilket sammantaget speglar målets bredd. Det framgår att redovisningen bygger på både kvantitativa och kvalitativa analyser, där nyttoutgiftskvoter används för att illustrera de kvantifierade nyttorna i förhållande till kostnaderna.

Trafikverkets bedömning framstår som ändamålsenlig i vissa avseenden. Det redovisas konkreta effekter för trafiksäkerhet, klimatpåverkan och hälsorelaterade faktorer. Trafikverket beskriver tydligt vad som har kunnat kvantifieras och vad som inte har kunnat kvantifieras, som växt- och djurliv eller vissa kulturmiljöeffekter. Denna avgränsning ökar tydligheten i vad analyserna omfattar.

Samtidigt uppvisar redovisningen begränsningar. Endast en mindre del av de totala nyttorna är kvantifierade i relation till hänsynsmålet, och den genomsnittliga nyttoutgiftskvoten på 0,06 pekar på en förhållandevis låg kostnadseffektivitet i de åtgärder som omfattas av beräkningarna. Detta kan bero på att många positiva effekter inte har kunnat räknas med – men det begränsar samtidigt möjligheten att fullt ut bedöma omfattningen av planförslagets bidrag till hänsynsmålet.

Vidare bedömer vi att det är svårt att avgöra om de ej beräknade effekterna totalt sett är positiva eller negativa. Även om detta redovisas öppet innebär det att det saknas en samlad värdering av helhetseffekten. Att vissa effekter, t.ex. på restidsosäkerhet, endast delvis har kvantifierats, eller att negativa effekter från ny infrastruktur beskrivs men inte värderas, är exempel på sådana begränsningar.

Trafikverket använder tydligt definierade indikatorer som nyttoutgiftskvoter för att bedöma kostnadseffektiviteten för investeringar kopplade till hänsynsmålet. Kvoten på 0,06 är dock tämligen låg och antyder att kostnaderna vida överstiger de nyttor som kunnat kvantifieras. Det är bra att Trafikverket själva uppmanar till försiktighet vid tolkning av detta mått, men det hade varit önskvärt med en djupare analys av osäkerheten i dessa kvoter, särskilt vad gäller miljö- och klimataspekter.

Ett annat problem är att flera effekter – särskilt miljöeffekter kopplade till vattenkvalitet, växt- och djurliv samt luftföroreningar – inte har kvantifierats, vilket försvårar en helhetsbedömning. I flera fall anges att påverkan troligtvis är negativ (t.ex. vid nyinvesteringar), men konsekvenserna vägs inte in i nyttoberäkningarna. Det skapar en skevhet där positiva effekter delvis värderas men negativa effekter ofta inte.

5.4.3 Sammanfattande reflektion och övergripande slutsatser

Trafikverket redovisar hänsynsmålet med en tydlig struktur där kvantitativa och kvalitativa resultat hålls isär, och där nyttoutgiftskvoter används som indikator på kostnadseffektivitet. Det framgår vilka delar som har kvantifierats – t.ex. trafiksäkerhet, klimatnytta och vissa hälsoeffekter – och vilka som inte har kunnat räknas med i kalkylerna. Denna öppenhet ökar transparensen i redovisningen.

Samtidigt ser vi att stora delar av effekterna relaterade till hänsynsmålet inte har kunnat kvantifieras. Det gäller exempelvis miljöpåverkan på växt- och djurliv, effekter på kulturmiljö och vissa aspekter av människors hälsa. Trafikverket anger att det är svårt att dra slutsatser om huruvida dessa sammantaget är positiva eller negativa. Denna osäkerhet är väsentlig,

men beskrivs utan närmare metodologisk diskussion kring hur den påverkar den samlade värderingen. Det begränsar spårbarheten i hur slutsatser om måluppfyllelse har dragits.

Det framgår att vissa miljöeffekter kan vara negativa, särskilt vid investeringar i ny sträckning. Samtidigt redovisas att andra åtgärder – såsom riktade miljöinsatser och återtagande av eftersatt underhåll – bedöms ha positiva effekter. Dock saknas en systematisk genomgång av hur dessa bedömningar har vägts samman i den slutliga helhetsbedömningen.

För trafiksäkerhet redovisas både beräknade och ej beräknade effekter, och det anges att dessa troligtvis bidrar positivt. Här hade dock en tydligare metodbeskrivning för hur icke-kvantifierade effekter bedöms påverka slutsatserna kunnat öka spårbarheten ytterligare.

Vad gäller klimatpåverkan presenteras uppskattningar av planförslagets utsläppseffekter till 2045, både med dagens teknik och med antaganden om framtida utveckling. Redovisningen av metod och antaganden är översiktlig men tydlig. Däremot saknas närmare diskussion om osäkerhetsnivåer i dessa modeller eller känslighetsanalyser kopplat till olika antaganden, vilket begränsar möjligheten att bedöma den tillförlitligheten i siffrorna.

Sammantaget bedömer vi att Trafikverkets redovisning av hänsynsmålet framstår som strukturerad men endast delvis transparent, särskilt i fråga om vad som ingår i kalkylerna och vad som inte gör det. Dock kvarstår osäkerheter i hur icke-kvantifierade effekter påverkar slutsatserna, och spårbarheten i hur olika faktorer vägs samman till en samlad bedömning kan förbättras (se även avsnitt 7.2.5).

5.5 Målkonflikter och målsynergier

I detta avsnitt granskas Trafikverkets redovisning av målkonflikter och målsynergier i planförslaget, så som den presenteras i avsnitt 9.5 i huvudrapporten samt i rapporten Planförslagets samlade effekter. Granskningen fokuserar på hur Trafikverket analyserar och illustrerar avvägningar mellan transportpolitiska funktions- och hänsynsmål, samt i vilken utsträckning denna analys påverkat urval och rangordning av investeringar (se även avsnitt 7.2.5).

5.5.1 Trafikverkets redovisning

Trafikverket redovisar i avsnitt 9.5 i huvudrapporten samt i Planförslagets samlade effekter kapitel 5 hur olika åtgärder i planförslaget förhåller sig till transportpolitikens funktions- och hänsynsmål, inklusive förekomst av målkonflikter och målsynergier. Redovisningen utgår främst från nyttoutgiftskvoter per måltyp samt exempelvis Figur 44 i huvudrapporten (sid. 189), som illustrerar hur olika typer av investeringar och trafikslag kan bidra till flera mål samtidigt eller medföra målkonflikter. I Planförslagets samlade effekter ges en mer utförlig beskrivning av hur målkonflikter identifierats inom och mellan trafikslag samt inom olika åtgärdsgrupper.

Trafikverket redovisar för användandet av nyttokostnadsanalysen som en gemensam värderingsram, kompletterad med schablonjusteringar för att hantera icke-kvantifierade effekter. Dessa redovisas med motivering, bl.a. i relation till buller, landskapsintrång och barriäreffekter. Trafikverket konstaterar att målkonflikter förekommer, t.ex. mellan tillgänglighet och miljömål, och redovisar hur dessa hanteras.

5.5.2 Kvalitetsgranskning och bedömning

Trafikverkets redovisning av målkonflikter och målsynergier är strukturerad och vilar på en gemensam metodram, där nyttokostnadsanalysen används som verktyg för att väga funktions- och hänsynsmål. Den kompletteras med exempel på målkonflikter och synergier för olika typer av åtgärder, vilket bidrar till att ge en övergripande förståelse av hur olika mål samverkar eller står i motsättning till varandra. Detta är ändamålsenligt och i linje med etablerad analyspraktik.

Genomgång av målkonflikter i Planförslagets samlade effekter ger ytterligare fördjupning och tydliggör att dessa inte bara förekommer mellan olika trafikslag, utan även inom samma åtgärdskategori. Det framgår också att Trafikverket, i vissa fall, beaktat dessa målkonflikter vid den samlade bedömningen av investeringar. Samtidigt framgår inte i vilken utsträckning analysen faktiskt påverkat det konkreta urvalet eller rangordningen av objekt.

De exempel som presenteras är i huvudsak illustrativa och aggregerade, och analysen ger ett samlingsperspektiv snarare än ett operativt. Det är därmed svårt att följa hur målkonflikter har hanterats i praktiken, t.ex. om objekt har valts bort eller omprioriterats på grund av negativ påverkan på hänsynsmål. Det saknas även redovisning av eventuella kompensationsåtgärder eller principer för avvägningar som använts i fall där nyttomålet vägt över miljöhänsyn.

Trafikverkets användning av nyttoutgiftskvoter som illustrativt verktyg för att analysera målkonflikter och synergier bidrar till en ökad transparens. I Figur 44 i huvudrapporten visualiseras hur olika objekt förhåller sig till transportpolitikens funktions- och hänsynsmål, och redovisningen omfattar både föreslagna och tidigare bortvalda objekt. Denna typ av jämförelse möjliggör viss spårbarhet över tid och visar hur Trafikverkets prioriteringar utvecklats.

Att även icke-kvantifierade effekter beaktas genom schablonjusteringar i kvoterna är ett försök att skapa en mer heltäckande bild av måluppfyllelsen (se även avsnitt 7.2.6). Trafikverket anger att sådana justeringar har gjorts inom ett intervall om $\pm 0,1$ för att väga in effekter som inte fångas i de samhällsekonomiska kalkylerna, såsom påverkan på kulturmiljöer, riksintressen och buller.

Det framgår dock inte vilken metodik eller vilka bedömningsgrunder som ligger bakom justeringarna. Det anges inte om schablonpåslagen bygger på empiriska data, expertbedömningar eller andra systematiska underlag, vilket försvårar tolkningen av justeringarnas faktiska betydelse. Denna brist på transparens begränsar möjligheten att bedöma hur tillförlitliga och jämförbara nyttoutgiftskvoterna är som beslutsunderlag, särskilt i fall där målkonflikter har avgörande betydelse för investeringsprioriteringar.

5.5.3 Sammanfattande reflektion och övergripande slutsatser

Trafikverkets användning av nyttoutgiftskvoter som ett verktyg för att illustrera målkonflikter och synergier bidrar till transparensen i redovisningen. Figur 44 i huvudrapporten ger en tydlig överblick över hur olika objekt relaterar till funktions- och hänsynsmålet. Det är även positivt att tidigare bortvalda objekt inkluderas i figuren, vilket ger möjlighet till viss spårbarhet över tid och jämförelse mellan planeringsomgångar.

Samtidigt finns brister i hur justeringarna i kvoterna har redovisats. Trafikverket anger att icke-kvantifierade effekter kan påverka utfallet och har därför tillämpat schablonjusteringar om $\pm 0,1$ i nyttoutgiftskvoterna. Det framgår dock inte hur dessa schabloner har fastställts eller om de bygger på empiriska analyser, expertbedömningar eller andra metoder. Denna otydlighet

begränsar möjligheten att bedöma hur justeringarna påverkar kvoternas tillförlitlighet och deras faktiska betydelse i urvals- och rangordningsprocessen.

Flera icke-kvantifierade effekter som kan ha stor lokal betydelse – exempelvis påverkan på riksintressen, buller i tätorter eller intrång i kulturmiljöer – hanteras i modellen, men utan närmare analys av hur de vägs mot samhällsekonomisk nytta i praktiken. Det finns därmed en risk att dessa effekter inte tillmäts tillräcklig vikt i förhållande till kvantifierade nyttor som restidsvinster och trafiksäkerhet.

Sammantaget bedöms Trafikverkets redovisning visa på en ambition att hantera målkonflikter systematiskt, men underlaget hade vunnit på tydligare redovisning av metodiken bakom justeringarna, liksom exempel på hur dessa påverkat enskilda objekt. För att analysen ska kunna fungera som ett verkkningsfullt planeringsunderlag krävs en tydligare koppling mellan identifierade målkonflikter och de prioriteringar som gjorts i planförslaget.

5.6 Konsekvenser av omprövning

I detta avsnitt granskas Trafikverkets redovisning av konsekvenserna av att tidigare planerade investeringar omprövas och tas bort i det nya planförslaget. Granskningen fokuserar på i vilken utsträckning Trafikverket redovisar de effekter som uppstår till följd av dessa förändringar – särskilt med avseende på samhällsnytta, måluppfyllelse och påverkan på andra aktörers planeringsförutsättningar.

Underlaget för granskningen utgörs främst av avsnitt 7.1 och 9.7 i Trafikverkets huvudrapport. Dessa avsnitt behandlar både Trafikverkets generella syn på omprövningars roll i planeringsprocessen och de konkreta investeringar som föreslås tas bort eller ändras i den aktuella planen.

5.6.1 Trafikverkets redovisning

Trafikverket redovisar i avsnitt 7.1 Planeringssystemets uppbyggnad, att investeringar ska utredas och beslutas stegvis, där regeringen slutligen fattar byggstartsbeslut. Fram till dess ska investeringsförslag betraktas som under utredning, och kan omprövas om kostnader ökar eller nyttor minskar. Denna tillämpning beskrivs ligga i linje med regeringens infrastrukturproposition och inriktningsunderlaget samt med direktivet i termer av hög samhällsekonomisk nytta per investerad krona.

I avsnitt 9.1 redovisar Trafikverket hur arbetet med planförslaget inkluderat en systematisk genomgång av objekt i gällande plan. Syftet har varit att identifiera om det finns objekt som bör utgå till förmån för andra åtgärder med högre samhällsnytta per satsad krona (se även avsnitt 2.3). Totalt har två objekt fått omtag och nio objekt har uteslutits ur planförslaget. Trafikverket uppger att det i flera fall rör sig om investeringar vars kostnader bedömts ha mer än fördubblats, eller där nyttorna visat sig vara lägre än tidigare beräknat. I flera fall anges "bristande samhällsekonomisk effektivitet" som orsak till att objekt har uteslutits. Genom att dessa objekt tas bort frigörs enligt Trafikverkets redovisning över 20 miljarder kronor, vilka kan omfördelas till åtgärder med högre samhällsnytta per krona.

Avsnitt 9.7 redogör för Trafikverkets bedömning av konsekvenserna av dessa omprövningar. Enligt Trafikverket är den samlade effekten av omprövningarna att planens bidrag till funktionsmålet ökar – till exempel genom förbättrad framkomlighet, robusthet, punktlighet och

tillgänglighet – medan bidraget till hänsynsmålet minskar något. Den sammanlagda nyttan kopplad till funktionsmålet uppges öka med cirka 35 miljarder kronor, medan den kvantifierbara nyttan, kopplad till hänsynsmålet minskar med cirka 0,1 miljard. Trafikverket uppger att de nya objekt som tillkommit främst utgörs av järnvägsåtgärder med inriktning på godstransporter, medan flera större vägprojekt har tagits bort. Detta bedöms öka nyttan per investerad krona, men innebär även att vissa investeringar med tidigare klimat- eller miljönytta utgår.

5.6.2 Kvalitetsgranskning och bedömning

Vi bedömer att Trafikverkets redovisning av konsekvenserna av omprövningar framstår som ändamålsenlig i förhållande till uppdragets syfte att säkerställa samhällsekonomisk effektivitet inom givna ekonomiska ramar. Myndigheten redogör för att ett antal objekt från tidigare planperiod har uteslutits ur det nya planförslaget på grund av kraftiga kostnadsökningar eller försämrad lönsamhet. Genom att frigöra resurser från dessa projekt skapas utrymme för nya objekt som uppvisar högre nytta per investerad krona.

Relevansen i redovisningen stärks av att Trafikverket kopplar omprövningsarbetet till tydliga kriterier och principer, inklusive stegvis planeringsprocess, NNK:er och kompletterande hänsyn till osäkerhet, ej beräknade effekter och mognadsgrad. Det framgår också att Trafikverket tagit hänsyn till faktorer som risk för ryckighet i andra aktörers planering samt regionala konsekvenser, vilket är positivt eftersom det bidrar till ökad bredd i redovisningen och visar att omprövningarna inte enbart motiveras av ekonomiska nyckeltal.

När det gäller omfattningen av redovisningen är det också positivt att Trafikverket redovisar den sammanlagda effekten av omprövningarna på funktionsmålet och hänsynsmålet kvantifieras. Dock hade redovisningen kunnat stärkas ytterligare genom mer detaljerad beskrivning av de miljömässiga och regionala konsekvenserna, särskilt när det gäller vilka miljönyttor som går förlorade genom att vissa objekt utgår. Det framgår exempelvis att bortvalda objekt kan ha haft klimat- eller miljörelaterad nytta, men någon systematisk konsekvensanalys på dessa punkter redovisas inte. Inte heller utvecklas omprövningarnas konsekvenser för berörda regionala och lokala aktörer med avseende på planeringsprocessen.

Trafikverkets redovisning av omprövningar präglas av en relativt hög grad av transparens och spårbarhet i urvalet av vilka objekt som uteslutits ur planen. I avsnitt 9.7 presenteras samtliga investeringar som tas bort, tillsammans med relevant motivering.

Vidare redovisar Trafikverket att nyttan kopplad till funktionsmålet ökar och att nyttan kopplad till hänsynsmålet minskar, vilket visar att olika mål beaktas och sätts i relation till varandra. Redovisningens tillförlitlighet ökar genom att den visar att beslut inte enbart fattats utifrån ett enskilt perspektiv. Dock saknas en närmare beskrivning av hur denna avvägning har gjorts i praktiken, vilket innebär att det inte är fullt ut möjligt att följa analysgången från rangordning till beslut.

I avsnitt 7.1 utvecklas ytterligare hur omprövningsarbetet genomförts. Trafikverket redogör här för den process som använts för att rangordna både befintliga och nya objekt utifrån samhällsekonomisk lönsamhet, kompletterat med justeringar för ej beräknade effekter, osäkerheter och systemeffekter. Dessutom anges att vissa andra faktorer – som långt gångna planeringsprocesser – också har vägt in. Denna metodbeskrivning bidrar till ökad transparens kring hur Trafikverket kommit fram till vilka objekt som bör uteslutas eller kvarstå.

Samtidigt innebär komplexiteten i bedömningsgrunderna att det är svårt att fullt ut följa den exakta vägen från grunddata till beslut. Det framgår exempelvis inte hur stor vikt som lagts vid respektive kriterium eller hur avvägningar har gjorts i de fall då ett objekt har svag lönsamhet men ändå bedömts ligga kvar, eller omvänt.

Sammanfattningsvis kan Trafikverkets redovisning bedömas ha en god grundstruktur med avseende på tillförlitlighet, spårbarhet och transparens, särskilt vad gäller motiveringarna till vilka objekt som tas bort. Samtidigt begränsas den fulla spårbarheten av att metodbeskrivningen är övergripande och att avvägningar mellan olika kriterier inte alltid är tydligt redovisade. Transparensen skulle kunna förbättras genom en mer konsekvent koppling mellan principer och enskilda beslut.

5.6.3 Sammanfattande reflektion och övergripande slutsatser

Trafikverkets förslag om omprövning av tidigare beslutade investeringar är ett viktigt steg mot ett mer kostnadseffektivt planeringssystem. Genom att ta bort olönsamma projekt och ersätta dem med mer lönsamma objekt ökar planens samhällsnytta och långsiktiga effektivitet. Omprövningen visar också att det svenska planeringssystemet har en inbyggd förmåga att anpassa sig till förändrade omständigheter, vilket är centralt i tider av osäkerhet och ekonomiska begränsningar.

Sammantaget bedömer vi att Trafikverkets redovisning av konsekvenserna av omprövning i huvudsak är ändamålsenlig och relevant, med tydlig koppling till Planeringssystemets principer. Omfattningen är till stora delar tillräcklig, men kan förbättras genom mer utvecklad beskrivning av de negativa effekterna av borttagna objekt, särskilt i relation till miljömål och lokal/regional planering.

Vidare bedömer vi att Trafikverkets redovisning har en god grundstruktur med avseende på tillförlitlighet, spårbarhet och transparens, särskilt vad gäller motiveringarna till vilka objekt som tas bort. Samtidigt begränsas den fulla spårbarheten av att metodbeskrivningen är övergripande och att avvägningar mellan olika kriterier inte alltid är tydligt redovisade. Transparensen skulle kunna förbättras genom en mer konsekvent koppling mellan principer och enskilda beslut.

5.7 Kraven i TEN-T-förordningen

Avsnittet behandlar Trafikverkets redovisning av planförslagets bidrag till kraven i TEN-T-förordningen. Analysen baseras främst på redovisningen i huvudrapporten och delvis på Trafikverkets redovisning av regeringsuppdraget att analysera kraven i den nya, reviderade TEN-T-förordningen⁵⁸. Granskning av Trafikverkets underlagsrapport om namngivna investeringar har inte inkluderats i analysen.

⁵⁸ Trafikverket (2025). *Kraven för TEN-T, Analys och åtgärder, regeringsuppdrag*, Rapport 2025:051. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1941682&dswid=1163>

5.7.1 Trafikverkets redovisning

I avsnitt 9.7 redovisar Trafikverket hur planförslaget bidrar till kraven i TEN-T-förordningen⁵⁹. Redovisningen inkluderar en redogörelse för de nya länkar som tillkommit i TEN-T-nätet, som regeringen har pekat ut som prioriterade sträckor för utbyggnad samt en beskrivning av vilka objekt som bidrar till de krav i förordningen som Sverige för närvarande inte helt uppfyller. En sammanställning av planförslagens namngivna objekt som ingår i nätet och deras bidrag till TEN-T-kraven redovisas i tabellform i en bilaga till planförslaget.

5.7.2 Kvalitetsgranskning och bedömning

Trafikanalys bedömer att Trafikverkets redovisning delvis är relevant och av en omfattning som ligger i linje med regeringens direktiv. Redovisningen av systemspecifika krav (t.ex. krav om mötesseparering på stomnätet för väg), som Sverige för närvarande inte helt uppfyller enligt stipulerade målår samt de objekt som föreslås för att uppfylla dessa, är över lag tydlig.

I avsnitt 9.7 (sid. 195) redovisar Trafikverket att Sverige kommer att uppfylla EU:s krav på införande av ERTMS i det övergripande nätet till målåret 2050. Däremot framgår det inte i detta avsnitt att Sverige inte uppfyller målet om införande av ERTMS i stomnätet till 2030. Detta klargörs däremot i ett annat avsnitt av förslaget (avsnitt 7.2, sid. 111). Där anger Trafikverket att ERTMS ska införas i hela det statliga svenska järnvägssystemet till 2042, vilket innebär en betydande försening i förhållande till EU:s målår för färdigställandet av stomnätet.

Angående redovisningen av nya länkar i Sverige (sid. 192) vill Trafikanalys betona att flera sådana har tillkommit i revideringen av TEN-T-förordningen, utöver de som regeringen bedömer som prioriterade. T.ex. är hela stråket på sträckan Stockholm–Oslo numera utpekad i stomnätet.⁶⁰ Avsaknaden av sträckan Stockholm–Oslo medför, i likhet med det försenade införandet av ERTMS, en risk att Sverige inte uppfyller sina åtaganden avseende det stipulerade målåret för slutförandet av stomnätet.

I avsnitt 12.2 (sid. 234) av planförslaget redovisar Trafikverket förutsättningarna för EU-finansiering av projekt inom TEN-T via Fonden för ett sammanlänkat Europa (CEF). Trafikverket konstaterar att CEF fortsatt är en viktig finansieringskälla för Trafikverket och svensk infrastruktur, och bedömer att det bör finnas goda möjligheter till fortsatt finansiering motsvarande dagens nivåer för perioden 2026–2037. Samtidigt konstaterar Trafikverket att CEF-förordningen är under revidering, vilket kommer att förändra förutsättningarna för finansiering under kommande programperiod 2028–2034.

Trafikanalys saknar i denna redogörelse ett resonemang kring hur Trafikverkets CEF-strategi påverkas av att EU-kommissionens förslag till ny förordning har ett större fokus på gränsöverskridande projekt än tidigare, vilket sker på bekostnad av nationella projekt utan koppling till gränsöverskridande infrastruktur.⁶¹

Trafikanalys bedömer att Trafikverkets redovisning uppfyller grundläggande krav på spårbarhet och tillförlitlighet. Planförslaget hänvisar i flera delar till Trafikverkets redovisning

⁵⁹ Europaparlamentet och Europeiska unionens råd (2024). *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1679 av den 13 juni 2024 om unionens riktlinjer för utvecklingen av det transeuropeiska transportnätet (TEN-T)*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1679/oj>

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Regeringen (2025). *Fonden för ett sammanlänkat Europa: faktapromemoria 2025/26: FPM17*. Regeringskansliet. Hämtad från www.regeringen.se/faktapromemoria/2025/09/202526fpm17/

av regeringsuppdraget att analysera kraven i den reviderade TEN-T-förordningen, vilket Trafikanalys bedömer utgör ett välgrundat underlag i analysen.

Det finns emellertid några detaljer att anmärka på avseende planförslagets transparens. I avsnitt 3.1 (sid. 64) skriver Trafikverket att TEN-T-förordningen trädde i kraft 2024. Det stämmer att den nya reviderade förordningen trädde i kraft då, men Trafikanalys vill poängtera att åtaganden i TEN-T-förordningen har varit direkt tillämpliga i svensk lagstiftning sedan 2014.

Trafikanalys vill även lyfta att den övergripande beskrivningen av TEN-T-förordningens syfte i samma stycke utelämnar en central aspekt, nämligen nätets bidrag till klimatomställningen. Ett av huvudsyftena med revideringen 2024 var att harmonisera TEN-T-förordningen med EU:s mål om klimatneutralitet och minskade utsläpp från transportsektorn. TEN-T ska därför främja utsläppsfri och utsläppssnål mobilitet i linje med dessa EU-mål. Detta bör, enligt Trafikanalys, framgå av Trafikverkets redovisning.

Vidare bedömer Trafikanalys att beskrivningen av den reviderade TEN-T-förordningen även borde ha inkluderat någon form av resonemang om att hela stråket Stockholm-Oslo numera är utpekad i EU:s stomnät och därmed har högsta prioritet i TEN-T. Motsvarande resonemang hade även önskats kopplat till sträckan Göteborg-Oslo, som sedan 2021 är utpekad i det så kallade *Streamlining-direktivet*⁶², vilket anger sträckor i stomnätet som kräver påskyndade rationaliseringsåtgärder för att uppnå färdigställande i enlighet med de målår som stipuleras i TEN-T-förordningen.

Sådana resonemang hade med fördel kunnat knytas till de regeringsuppdrag och studier som genomförts för respektive gränsöverskridande objekt, som omnämns i avsnitt 3.2 (sid. 67–68) av planförslaget. Även om dessa objekt inte ingår i planförslaget bör deras prioritet enligt TEN-T-förordningen framgå i Trafikverkets redovisning på ett transparent sätt, menar Trafikanalys.

5.7.3 Sammanfattande reflektion och övergripande slutsatser

Sammanfattningsvis bedömer Trafikanalys att Trafikverkets redovisning delvis motsvarar regeringens direktiv avseende planförslagets effekter på TEN-T-kraven.

Analysen av den reviderade TEN-T-förordningen, redovisad av Trafikverket i ett regeringsuppdrag under året, utgör ett tillförlitligt och spårbart underlag för planförslaget. Redovisningen är i stort tydlig och transparent gällande de systemspecifika krav som Sverige ännu inte helt uppfyller och hur föreslagna namngivna objekt bidrar till att uppfylla dessa.

Avsaknaden av sträckan Stockholm-Oslo och förseningar av införandet av ERTMS i stomnätet medför emellertid att ändamålsenligheten i planförslaget brister i förhållande till TEN-T-kraven. Ett tydligare resonemang kring de prioriterade gränsöverskridande sträckor i stomnätet som inte ingår i planen, samt hur Trafikverkets CEF-strategi kan komma att påverkas av den nya CEF-förordningen, hade också - enligt Trafikanalys - varit önskvärt.

Trafikanalys övergripande slutsats är att förslaget bygger på tillförlitliga analyser av kraven i TEN-T-förordningen, men att det delvis brister i ändamålsenlighet och transparens vad gäller redovisningen av centrala krav och åtgärder kopplat till genomförandet av stomnätet.

⁶² Europaparlamentet och Europeiska unionens råd (2021). *Direktiv (EU) 2021/1187 om rationaliseringsåtgärder för TEN-T*. Europeiska unionens officiella tidning, L 258. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021L1187>

Att inte uppfylla TEN-T-kraven till 2030 innebär inte nödvändigtvis omedelbara sanktioner, men kan medföra risker för rättsliga åtgärder, minskad EU-finansiering, försämrad internationell tillgänglighet och ett svagare genomslag av gjorda investeringar. Sammantaget kan detta försvaga Sveriges position i det europeiska transportsystemet och öka kostnaderna på längre sikt.⁶³

5.8 Effekter för totalförsvaret

Avsnittet behandlar Trafikverkets underlag och förslag till insatser kopplade till totalförsvarets behov. Den granskning som presenteras baseras på huvudrapporten⁶⁴ samt underlagsrapporterna *Namngivna investeringar*⁶⁵, *Vidmakthållande väg*⁶⁶ och *Vidmakthållande järnväg*⁶⁷. Totalförsvarets behov berörs inom områdena investeringar, vidmakthållande samt delvis inom forskning och innovation (Fol).

I detta avsnitt granskar vi dessa områden utifrån totalförsvarets behov. Dessa tematiska områden behandlas även i ett bredare perspektiv i övriga delar av rapporten – investeringar i avsnitt 2.3, vidmakthållande i kapitel 2.6 och Fol i avsnitt 2.2.

5.8.1 Trafikverkets redovisning

Investeringar

I huvudrapporten konstaterar Trafikverket att direktivet begränsar möjligheterna att föreslå åtgärder som i huvudsak syftar till att stärka civilt eller militärt försvar, eftersom sådana objekt ska prövas och finansieras i särskild ordning. Totalförsvaret används därför som ett av flera prioriteringskriterier, men inte som ensam grund för att ta in objekt i planen (sid. 197–198).

I arbetet med namngivna investeringar kan totalförsvarets nytta påverka rangordningen av objekt som ligger nära gränsen för att ingå i planförslaget. Objekt som både bidrar till att uppfylla de transportpolitiska målen och har en betydelse för totalförsvaret kan då prioriteras högre. Detta kan innebära att objekt från tidigare planförslag kvarstår eller att nya objekt kan prioriteras in. Däremot har inga åtgärder valts enbart på grund av deras betydelse för totalförsvaret. I prioriteringarna har två kriterier tagits hänsyn till: geografi och typ av åtgärd (sid. 197).

Trafikverket bedömer att prioriteringsarbetet har medfört att de föreslagna namngivna objekten har haft en "marginell mernytta" för totalförsvaret (sid. 197).

⁶³ Europaparlamentet och Europeiska unionens råd (2024). *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1679 av den 13 juni 2024 om unionens riktlinjer för utvecklingen av det transeuropeiska transportnätet (TEN-T)*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1679/oj>

⁶⁴ Trafikverket (2025). *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026–2037 – Huvudrapport*, Rapport 2025:111. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A2002088&dswid=8708>

⁶⁵ Trafikverket (2025). *Namngivna investeringar: underlagsrapport till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026–2037*, TRV 2025/37255. <https://trafikverket.divaportal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A2002036&dswid=5950>

⁶⁶ Trafikverket (2025). *Vidmakthållande Väg: Underlagsrapport till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026–2037*, Rapport 2025:113. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:2002000/FULLTEXT01.pdf>

⁶⁷ Trafikverket (2025). *Vidmakthållande järnväg: underlagsrapport till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026–2037*, Rapport 2025:112. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:2002002/FULLTEXT01.pdf>

Vidmakthållande

För vidmakthållande av väg beskrivs att de effekter som vägnätet får vid genomförandet av bärighetsåtgärder, underhåll och reinvesteringar också bidrar till totalförsvaret, vilket inkluderar att vägarnas funktionalitet kan säkerställas och att utbyggnaden till BK4 kan färdigställas under planperioden. I samband med de årliga budgeterna utgör totalförsvarets behov en prioriteringsfaktor vid planeringen av underhålls- och bärighetsåtgärder (sid. 197). I underlagsrapporten för vidmakthållande väg framgår det att inga riktade medel avsätts till totalförsvaret (sid. 34). Vidmakthållandet av det enskilda vägnätet lyfts även fram som viktigt för att säkerställa funktionalitet vid kris och krig. För att kunna bibehålla samma bidragsprocent för drift som nuvarande plan föreslås en höjning av anslagsnivån samt föreslås ett ökat utrymme för så kallad särskild drift (sid. 36).

För vidmakthållande järnväg framgår det i huvudrapporten att målsättningen är att hantera reinvesteringsbehoven på de viktigaste person- och godsstråken i så stor utsträckning som möjligt, samtidigt som funktionen ska upprätthållas på övriga banor (sid. 198). I underlagsrapporten för vidmakthållande järnväg framgår att totalförsvarets behov ska beaktas särskilt genom åtgärder för förbättring av tillförlitligheten och omhändertagande av omledningsbanor för ökad redundans (sid. 13). Inga riktade medel avsätts, utan totalförsvarsbehoven ska vägas in i prioriteringsarbetet (sid. 50). I huvudrapporten beskrivs att åtgärderna sammantaget bedöms bidra till en mer robust och tillförlitlig järnväg (sid. 198).

5.8.2 Kvalitetsgranskning och bedömning

Trafikverkets planförslag följer regeringens inriktning i direktivet och totalförsvarspropositionen⁶⁸. I planförslaget har totalförsvaret fått ett större genomslag än i tidigare planer. Trafikverket beskriver att det försämrade säkerhetspolitiska läget och NATO-medlemskapet ställer nya krav på transportinfrastrukturen, särskilt för samhällsviktiga funktioner, militär rörlighet samt för NATO-stöd.

Trafikverket har, i enlighet med direktivet, inhämtat synpunkter om totalförsvarets behov från Försvarsmakten och berörda svenska myndigheter. Direktivet anger även att synpunkter ska inhämtas från grannländer, men i planförslaget framgår det inte om detta har genomförts. Det är dock svårt att se hur de ekonomiska förutsättningarna för att möta dessa behov ser ut i praktiken. Det avsätts, i detta sammanhang, inga riktade medel för totalförsvaret, varken för investeringar eller vidmakthållande. Denna omständighet gör att det inte är möjligt att granska hur kostnaderna har eller bör påverkas av totalförsvarsbehoven. Detta medför även att det är svårt att granska hur avgörande totalförsvaret har varit för planförslagets prioriteringar. Detta kan eventuellt också försvåra Trafikverkets egen uppföljning av totalförsvarets effekter på planförslaget.

Investeringar

Det framgår inte i detalj hur Trafikverket har tolkat och tillämpat skrivningen "... att objekt som inte är transportpolitiskt motiverade utan i huvudsak syftar till att stärka civilt eller militärt försvar måste bedömas och finansieras i särskild ordning". Det finns ett visst tolkningsutrymme i denna skrivelse, såsom hur Trafikverket har definierat "i huvudsak". Det är svårt att bedöma om totalförsvaret fått en tillräckligt framträdande roll vid urval av åtgärder,

⁶⁸ Regeringen (2024). *Försvarsbeslutet 2025–2030*. Regeringens politik: Totalförsvaret. Hämtad från www.regeringen.se/regeringens-politik/totalforsvar/forsvarsbeslutet-20252030/

prioriteringar och rangordningar, eller om myndighetens avvägningar har varit korrekta utifrån direktivets förutsättningar.

Trafikanalys anser att det inte finns något som hindrar Trafikverket att i mer generella termer redovisa hur totalförsvaret har beaktats i praktiken. En sådan redovisning skulle exempelvis kunna innehålla hur många investeringar som prioriterats upp eller ner med hänsyn till totalförsvarets behov, eller en redogörelse för hur många omprioriteringar som möten med totalförsvarets intressenter har resulterat i. I dagsläget saknas den typen av redovisning helt i planförslaget, vilket försvårar bedömningen av planförslaget utifrån ett totalförsvarsperspektiv.

Vidmakthållande

Trafikanalys delar bedömningen att de ökade medlen för vidmakthållande i planförslaget kommer att ge en positiv effekt för totalförsvaret. Detsamma gäller för utbyggnaden av BK4 som bedöms vara klar under planperioden. Trafikanalys delar även uppfattningen att driftbidraget till det enskilda vägnätet bör höjas för att bibehålla samma bidragsprocent, eftersom vägnätet har en betydande roll för totalförsvaret. Satsningarna på cybersäkerhet och IT-infrastruktur som beskrivs i huvudrapporten utgör viktiga delar i planförslaget, eftersom de stärker den digitala resiliensen och gynnar totalförsvaret (sid. 86, 95, 124).

Det föreligger begränsande möjligheter att externgranska hur totalförsvaret har beaktats i planförslaget. Trafikanalys har förståelse för att full transparens inte är möjligt på grund av uppgifternas känsliga natur, däremot utgör det en försvårande omständighet för granskningen och bedömningen av om totalförsvaret har tagits hänsyn till i tillräcklig utsträckning.

Om Trafikverket har utgått från information som inte är tillgänglig för en bredare krets bör detta ändå framgå i planförslaget.

Investeringar

Trots god överensstämmelse mellan direktivet och Trafikverkets planförslag förekommer det en viss otydlighet hur totalförsvaret har beaktats i praktiken gällande val av åtgärder samt i prioriterings- och rangordningsarbetet. Det är möjligt att uppgifterna rörande totalförsvaret är av sådan känslig natur att de inte ska redogöras för i planförslaget. Detta begränsar dock Trafikanalys möjligheter att bedöma hur prioriteringskriterierna gällande totalförsvaret har tillämpats och vilka effekter de har fått på planförslaget.

I underlagsrapporten för namngivna investeringar beskrivs det i viss mån hur totalförsvarsperspektivet ska hanteras i prioriterings- och rangordningsarbetet. Det framgår bl.a. om några namngivna objekt ligger på gränsen till att komma med i planförslaget kan objekt med störst nytta för totalförsvaret prioriteras före övriga, att rangordningen av objekt kan justeras något i jämförelse med den samhällsekonomiska rangordningen samt att totalförsvarets behov kan påverka att objekt kvarstår i planförslaget eller att nya prioriteras in (sid. 18). Formuleringarna ger dock ingen insyn i hur detta har tillämpats i praktiken. Användandet av ordet "kan" innebär att hänsyn till totalförsvaret inte nödvändigtvis måste beaktas, utan snarare att Trafikverket ges en möjlighet att tillämpa dessa aspekter.

Det är inte heller tydligt hur Trafikverket bedömer vilka objekt som har störst nytta för totalförsvaret och hur denna avvägning görs i praktiken, samt hur totalförsvaret viktas gentemot andra samhällsnyttor.

Trafikanalys bedömer att transparensen i dessa överväganden kan förbättras, utan att sekretessbelagd information röjs.

Det gäller även för trimnings- och miljöåtgärder där Trafikverket anger att totalförsvarsperspektivet kan beaktas enligt samma hänsynskriterier som för namngivna i de årliga budgeterna. Däremot tydliggörs det inte hur kriterierna faktiskt kommer att tillämpas eller vilka effekter som kan förväntas.

Vidmakthållande

För vidmakthållande av väg beskriver Trafikverket att totalförsvaret ska vara en prioriteringsfaktor vid planeringen av underhålls- och bärighetsåtgärder. Effekterna ska beaktas i prioriteringarna i samband med de årliga budgeterna, både avseende tid och omfattning. Däremot framgår det inte tydligt i vilken utsträckning totalförsvaret ska påverka tid och omfattning, vilket försvårar en detaljerad bedömning av hur totalförsvarsaspekten ska implementeras och vilken effekt den kan få. Beskrivningen i huvudrapporten "Under planperioden tidigareläggs åtgärder på sträckor och funktioner där totalförsvaret har särskilda behov." (sid. 198) ger dock en viss ökad tydlighet kring hur prioriteringarna avses att tillämpas.

För vidmakthållande järnväg beskrivs totalförsvaret i mer generella termer kring målsättning och prioritering. Däremot förekommer skrivningar i planförslaget som öppnar upp för tolkningar, såsom formuleringen i underlagsrapporten att totalförsvaret "... beaktas gällande förbättrande av tillförlitligheten och omhändertagande av omledningsbanor för redundans." (sid. 4) eller skrivningen i huvudrapporten "Målsättningen... är att kunna ta hand om reinvesteringsbehoven på de viktigaste person- och godsbanorna i så stor utsträckning som möjligt" (sid. 198). Dessa vaga och generella skrivningar kan skapa osäkerheter kring ambitionsnivån och i prioriteringarna, och det försvårar även bedömningen av vilken effekt totalförsvaret har fått på planförslaget.

Forskning och innovation

Inom forskning och innovation är totalförsvaret ett av fyra prioriterade områden, men formuleringarna är generella utan tydliga mål, budgetandelar eller indikatorer. Det framgår inte hur forskningsinsatserna ska vägas mot övriga områden, vilket försvårar bedömning av det faktiska genomslaget för totalförsvaret.

5.8.3 Sammanfattande reflektioner och övergripande slutsatser

Trafikverkets planförslag rörande totalförsvaret speglar vad som anges i direktivet. Däremot är det svårt att bedöma vilket genomslag totalförsvarets behov har fått i praktiken. Bristande transparens kring hur totalförsvaret har beaktats i val av åtgärder, prioriteringsgrunder och i rangordningsarbetet, liksom hur det ska beaktas i de årliga budgeterna, försvårar en extern granskning. Det är även oklart hur Trafikverket väger nyttan för totalförsvaret gentemot andra samhällsnyttor.

Trafikanalys bedömer att det inte finns något som hindrar Trafikverket från att i mer generella och icke-sekretessbelagda termer redovisa hur hänsyn tagits, vilka överväganden som gjorts och hur dessa påverkat planens innehåll.

Konsekvenserna av dessa brister kan bli att totalförsvaret i praktiken ges ett för svagt genomslag, eller motsatsen, att åtgärder med begränsat transportpolitiskt värde prioriteras in i planen trots att de borde finansieras via totalförsvarsanslaget. En mer transparent och tydlig redovisning av hur totalförsvaret har beaktats i praktiken, hade också bidragit till att klargöra gränsdragningen mellan vad som ska bekostas inom ramen för den nationella planen och vad som ska bekostas av totalförsvarsbudgeten.

5.9 Miljökonsekvensbeskrivning

I detta avsnitt granskas Trafikverkets redovisning av planförslagets miljöeffekter, med fokus på klimatpåverkan, klimatanpassning och effekter på andra miljömål såsom naturmiljö, vatten, buller, jordbruk, kulturmiljö och resurshushållning. Underlaget utgörs främst av kapitel 5 och 6 i underlagsrapporten med miljökonsekvensbeskrivningen⁶⁹, där Trafikverket redovisar bedömningar av miljöpåverkan utifrån ett jämförelsealternativ. Granskningen fokuserar på ändamålsenligheten i analysen, hur väl den belyser planens bidrag till nationella och EU-gemensamma miljömål samt i vilken grad redovisningen är spårbar och transparent.

5.9.1 Trafikverkets redovisning

I underlagsrapporten med miljökonsekvensbeskrivning redovisar Trafikverket de förväntade miljökonsekvenserna av planförslaget, främst kopplat till klimatpåverkan, klimatanpassning och påverkan på natur- och kulturmiljö. Beskrivningen tar sin utgångspunkt i en redogörelse av nuläget och den förväntade utvecklingen (sid. 59 ff). Bedömningarna bygger på ett jämförelsealternativ som inte är ett nollalternativ, utan inkluderar redan beslutade projekt, men exkluderar nya projekt i det aktuella planförslaget. För klimatpåverkan och annan miljöpåverkan utgår miljökonsekvensbeskrivningen från en utveckling av transportarbetet enligt Trafikverkets basprognos. Där beräknas inrikes persontransportarbete öka med cirka 28 procent mellan 2019 och 2045, motsvarande knappt en procent per år. Den snabbaste procentuella ökningen förväntas inom bantrafiken. För godstrafiken beräknas transportarbetet på väg öka med cirka 42 procent och på järnväg med cirka 32 procent, medan sjöfarten beräknas minska med cirka 14 procent. Miljökonsekvensbeskrivningen utgår också från förutsättningen att fordonsflottan elektrifieras och att alla kvarstående drivmedel är fossilfria år 2045.

Trafikverket analyserar därefter planförslagets bidrag till olika miljömål inom områden som klimatpåverkan, naturmiljö, buller, vatten, jordbruk, kulturmiljö och resursanvändning (sid. 76 ff). Redovisningen är uppdelad per miljöaspekt och innehåller en syntes över förväntade effekter samt bedömningar av om målen kommer att nås.

5.9.2 Kvalitetsgranskning och bedömning

Analysen täcker centrala områden för klimat och naturmiljö och har i huvudsak en tydlig struktur. Dock vilar stora delar av klimatbedömningen på antagandet om att elektrifiering och fossilfrihet är fullt ut genomförd till 2045. Några känslighetsanalyser presenteras inte, vilket gör det svårt att bedöma hur robust planförslaget är, och om teknisk utveckling eller politiska styrmedel håller jämna steg med målen. Det saknas även alternativscenarier som visar möjliga utfall vid förseningar eller förändrade förutsättningar.

Redovisningen av klimatanpassning grundas på geodata och modeller utifrån Trafikverkets beslutade klimatscenarier. Modellerna fångar inte lokala extrema väderhändelser, som t.ex. kortvariga skyfall som kan orsaka skred och ras och leda till att vägar och järnvägar behöver stängas av. Det kan innebära att behovet av klimatanpassningsåtgärder underskattas i modellerna. Planförslaget fördelar 1,4 miljarder till klimatanpassning inom järnväg. Det nämns

⁶⁹ Trafikverket (2025). *Miljökonsekvensbeskrivning av förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026-2037*, Rapport2025:116. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:2002037/FULLTEXT01.pdf>

att 280 miljoner kronor ytterligare skulle täcka hela det kända behovet. Hur Trafikverket har gjort bedömningen av vilken summa som bör ingå i planförslaget framgår inte.

Trafikverket bedömer att planförslaget leder till en beräknad utsläppsminskning avseende växthusgaser om cirka 0,3 procent jämfört med jämförelsealternativet främst som en följd av överflyttning av godstransporter från väg till järnväg.

Sverige har ett nationellt mål om nettonollutsläpp av växthusgaser år 2045. Trafikverket gör bedömningen att en förutsättning för att nå det målet är att utsläppen från bl.a. väg- och bantrafiken upphört vid målåret, då utsläppen från andra sektorer kan vara svårare att åtgärda. Eftersom detta antas uppnås oavsett vilka val som görs i utvecklingen av infrastrukturen, får planen inte någon styrande roll för utsläppsminskningen. Slutsatsen är alltså att dessa utsläppsminskningar till helt dominerande del ska åstadkommas genom andra typer av åtgärder som kopplar till trafikeringen snarare än anläggningen, såsom ökad elektrifiering och ökad användning av förnybara/fossilfria drivmedel.

Planförslaget har inte heller en avgörande betydelse för möjligheterna att uppnå Sveriges åtagande enligt ESR-förordningen om att halvera utsläppen till 2030 jämfört med 2005. Trafikverket framhåller dock i Planförslagets samlade effekter att infrastrukturåtgärder kan bidra till att klimatmålet nås på ett mer kostnadseffektivt sätt, exempelvis genom järnvägsinvesteringar som leder till överflyttning av transporter från väg (se även kapitel 7).

Inom området infrastrukturhållning visar Trafikverket på stora osäkerheter (sid. 86). Utsläpp från byggande och underhåll kan enligt miljökonsekvensbeskrivningen bli upp till 21,9 miljoner ton för planförslaget i sin helhet, om dagens tekniknivå består. Trafikverket konstaterar vad det skulle innebära för utsläppsnivåerna om anläggningsbranschen inte förändras i riktning mot fossilfrihet, men huvudscenariot för handlingsalternativet är att utvecklingen fortsätter mot nettonollutsläpp, och att utsläppen från åtgärderna i planförslaget (alltså de delar av planen som inte är med i jämförelsealternativet) då hamnar mellan 3–4 miljoner ton.

Även inom andra miljöområden – exempelvis buller, naturmiljö och vatten – lyfts potential till måluppfyllelse, men det finns ofta osäkerhet kring hur stor påverkan blir. I flera fall innebär planen endast en dämpning av en förväntad negativ utveckling, snarare än att bidra till ett närmande till måluppfyllelse.

Beräkningar av klimatpåverkan och övriga miljöeffekter presenteras tydligt, men det är ofta svårt att följa analysgången från antaganden till slutsats. Särskilt saknas alternativscenarier och känslighetsanalyser, vilket påverkar spårbarhet och transparens negativt. Vidmakthållandeåtgärder bedöms generellt vara mer resurseffektiva än nyinvesteringar, men denna insikt återspeglas inte tydligt i planens prioriteringar (se även kapitel 3).

Inom bullerområdet konstateras att antalet utsatta personer ökar, trots insatser – och formuleringen att planen "bidrar till måluppfyllelse" blir därmed missvisande. En mer korrekt beskrivning vore att planen möjligen mildrar en annars negativ utveckling.

Inom andra områden, som aktivt resande och förorenade områden, framhålls potential till positiv effekt, men investeringarna bedöms som otillräckliga för att nå full måluppfyllelse.

5.9.3 Sammanfattande reflektioner och övergripande slutsatser

Trafikverkets analys är i grunden väl strukturerad och ger en god överblick. Avsaknaden av alternativa scenarier och känslighetsanalyser gör dock att analysens robusthet inte kan bedömas. Trafikverkets miljökonsekvensbeskrivning utgår både i handlings- och

jämförelsealternativet från att långsiktiga nationella utsläppsmål nås tack vare faktorer utanför infrastrukturplanens rådighet, utan att ta höjd för osäkerheter.

Det gäller t.ex. antagandet att användningen av fossila drivmedel kommer att upphöra både för att driva trafiken och för att anlägga infrastrukturen. Detta riskerar att underskatta kvarstående miljörisker.

Planförslaget innehåller flera insatser som kan bidra till förbättringar, men ofta är bidragen blygsamma i förhållande till målen. I vissa områden – som skyddade områden, jordbruksmark och buller – konstateras att planen rentav riskerar att motverka måluppfyllelse. Ett handlingsalternativ med fullt utförda kompensationsåtgärder för att helt undvika negativ utveckling har inte utretts.

6 Offentlig-privat-samverkan (OPS)

Detta avsnitt behandlar Trafikverkets redovisning av objekt som enligt regeringens direktiv kan vara lämpliga för offentlig–privat samverkan (OPS) eller andra alternativa genomförandeformer inom planperioden 2026–2037. Granskningen avser hur Trafikverket har tolkat uppdraget, vilka kriterier som använts för urvalet samt hur arbetssätt, analyser och resultat har redovisats i underlagsrapporten *Objekt för offentlig-privat samverkan*⁷⁰.

6.1 Trafikverkets redovisning

Trafikverket har i underlagsrapporten *Objekt för offentlig-privat-samverkan* redovisat de objekt som enligt direktivet kan vara lämpliga för offentlig–privat samverkan (OPS) eller andra alternativa genomförandeformer. Syftet är att pröva om sådana modeller kan ge effektivitetsvinster jämfört med Trafikverkets traditionella arbetssätt. Enligt direktivet ska genomförandet av ett objekt som OPS ge ett mervärde jämfört med andra relevanta förvaltningsformer. Regeringen anger också att det är särskilt intressant att pröva OPS för att utveckla, driva och underhålla transportinfrastruktur under planperioden 2026–2037.

Enligt direktivet ska de föreslagna objekten:

- vara tydligt avgränsade och väldefinierade,
- möjliggöra uppföljning och utvärdering,
- ha ett investeringsintervall på cirka 3 till 13 miljarder kronor,
- vara upphandlingsbara och attraktiva för flera anbudsgivare,
- företrädesvis vara vägprojekt, men järnvägsobjekt kan också förekomma.

Inom ramen för uppdraget ska minst sju och högst femton objekt föreslås.

Trafikverkets tolkning och tillämpning

Trafikverket har tolkat uppdraget relativt brett och definierar OPS som ett genomförande där en privat aktör ansvarar för utveckling, byggande, finansiering samt drift och underhåll av en infrastrukturanläggning under en längre avtalsperiod. Det betraktas som en funktionsbaserad upphandling, där betalning från staten sker genom tillgänglighetsersättning. OPS anses alltså vara ett sätt att upphandla ett objekt som en samlad livscykelleverans snarare än som enskilda delmoment.

⁷⁰ Trafikverket (2025) (*Offentlig offentlig-privat samverkan. Underlagsrapport till nationell plan för transportinfrastruktur 2026–2037*, Rapport 2025:117. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:2002044/FULLTEXT02.pdf>)

Utöver renodlade OPS-projekt har Trafikverket också inkluderat:

- Alliansmodeller, där Trafikverket och entreprenören samverkar med gemensamt ansvar.
- Paket av mindre projekt, som kan ge upprepningseffekter.
- Projekt som överskrider kostnadsramarna, exempelvis Hässleholm–Lund (cirka 32 miljarder kronor) och Norrbottenbanan (cirka 38 miljarder kronor).

Trafikverket motiverar detta med att syftet är att skapa en "objektsbank" med projekt av olika karaktär, spridning och planeringsmognad, för att därigenom möjliggöra lärande, jämförelse och metodutveckling kring alternativa genomförandeformer under planperioden.

Trafikverket redovisar hur arbetet med att identifiera lämpliga objekt för OPS eller andra alternativa genomförandeformer har genomförts (sid. 36–52). Arbetet har utförts av en projektgrupp med bred representation från flera delar av Trafikverket, inklusive ekonomi, investering, verksamhetsstyrning, planering och rättsavdelningen. Gruppen har även haft tillgång till juridisk och strategisk kompetens.

Arbetssätt och genomförande process

En första översiktlig analys har genomförts av samtliga namngivna objekt i planförslaget. Syftet har varit att skapa en bred bild av vilka projekt som potentiellt kunde vara lämpliga för alternativt genomförande. Utifrån direktivets kriterier och ytterligare kompletterande faktorer har en grov bedömning gjorts av objekten. Bedömningen inkluderade faktorer som investeringskostnad, avgränsning och tydlighet, planeringsmognad, möjlighet till uppföljning, upphandlingsbarhet, marknadsintresse, möjlighet till delfinansiering, möjlighet att kombinera byggande med ansvar för drift/underhåll.

Därefter har ett urval av objekt analyserats djupare, särskilt i syfte att få en blandning av objekt inom väg och järnväg, olika planeringsskeden, geografisk spridning, projektkaraktär (enstaka investering, paketslösning etc.).

För de objekt som föreslås har en mer detaljerad bedömning gjorts, med särskilt fokus på genomförandemöjligheter, juridiska aspekter, och behov av ytterligare utredning innan beslut om OPS-upplägg kan fattas.⁷¹ Vidare redovisar Trafikverket att regeringen tillsatt en särskild utredare för att ta fram förslag till organisatorisk modell för OPS.⁷² Trafikverket har samverkat med denna utredning för att delge erfarenheter och synpunkter. Som underlag har de använt, egna databaser och projektregister, tidigare erfarenheter av OPS i Sverige (t.ex. Arlandabanan), internationella exempel⁷³, resultat från en nordisk samverkansgrupp, innovationsföretagens rapport (2024), Samhällsekonomiska bedömningar (SEB) och

⁷¹ Trafikverket redovisar att det ännu inte finns en beslutad nationell modell för OPS-organisering, vilket begränsar möjligheterna till slutlig bedömning. Därför har man i denna fas valt att fokusera på genomförbarhet utifrån Trafikverkets perspektiv, snarare än att ta ställning till exakt modell eller finansiering. Vidare redovisar man att regeringen tillsatt en särskild utredare (Dir. 2025:66) för att ta fram förslag till organisatorisk modell för OPS. Trafikverket har samverkat med denna utredning för att delge erfarenheter och synpunkter.

⁷² Regeringen (2025). *Effektivitetsvinster genom alternativa former för organisering och genomförande av statlig transportinfrastruktur*. Dir. 2025:66.

<https://regeringen.se/contentassets/a25a29a0d0974eae89fe7c2155b8cec3/effektivitetsvinster-genom-alternativa-former-for-organisering-och-genomforande-av-statlig-transportinfrastruktur-dir.-202566.pdf>

⁷³ Trafikverket hänvisar också till internationella erfarenheter av OPS, bl.a. från Danmark och Nederländerna, Europeiska Investeringsbankens OPS-centrum (EPEC), OECD/ITF:s forskningsrapporter. Dessutom uppger verket att man har beaktat rekommendationerna tidigare svenska utredningar, särskilt SOU (2017). *Finansiering av infrastruktur med privat kapital?*, SOU 2017:13. <https://www.regeringen.se>. Verkets syfte med denna omvärldsanalys har varit att dra lärdomar om framgångsfaktorer och risker, samt ge en realistisk bild av OPS-marknadens utveckling och genomförbarhet.

investeringskalkyler. Trafikverket anger att de har strävat efter att få variation i typ av projekt (väg/järnväg), olika geografiska lägen, och projekt i olika skeden av planeringsprocessen.

De föreslagna objekten

Trafikverket föreslår nio projekt, varav fyra vägprojekt och fem järnvägsprojekt. Den sammanlagda kostnaden för dessa objekt uppgår till över 90 miljarder kronor.

Vägprojekt:

- E4 Förbifart Skellefteå – cirka 2,4 mdr kr
- E4 Kongberget–Gnarp – cirka 2,7 mdr kr
- Tvärförbindelse Södertörn (Gladö kvarn–Slätmossen) – cirka 4,7 mdr kr
- Hjulsta bro, ny-/ombyggnad – cirka 1,2 mdr kr
-

Järnvägsprojekt:

- Tomtebodas bangård – cirka 4,2 mdr kr
- Norrbotniabanan, delsträcka Skellefteå–Luleå – cirka 38 mdr kr
- Sydostlänken, ny bana Olofström–Karlshamn – cirka 2,9 mdr kr
- Byarum–Tenhult (Värnamo–Jönköping/Nässjö) – cirka 2,7 mdr kr
- Hässleholm–Lund⁷⁴, två nya spår – cirka 32 mdr kr.

Värt att notera är att flera av dessa objekt ligger utanför den rekommenderade kostnadsramen. Vägobjekten bedöms i högre grad än järnvägsprojekten kunna lämpa sig för entreprenadformer där livscykelansvar och långsiktig drift kan inkluderas i upphandlingen. Trafikverket betonar även att tillgänglighet till anbudsgivare, mognadsgrad och möjliga incitamentslösningar varierar mellan objekten. Trafikverket betonar också att några av objekten kan kombineras med brukaravgifter eller serviceavgifter (t.ex. Tomtebodas bangård), medan andra lämpar sig för tillgänglighetsbaserad ersättning (typiskt för OPS).

Trafikverket understryker också att vissa objekt – särskilt järnvägsinvesteringarna – är mycket stora och inte nödvändigtvis avsedda att helt genomföras som OPS, men kan delas upp i lämpliga sektioner. Objekten har valts för att spegla olika geografier, typer av funktioner och genomförandemodeller, samt för att generera kunskap för framtida tillämpning av OPS i svensk infrastrukturpolitik.

6.2 Kvalitetsgranskning och bedömning

Som nämnts ovan betonar regeringen i sitt direktiv till Trafikverket att OPS-lösningar (offentlig-privat samverkan) endast bör användas när de kan ge ett tydligt mervärde jämfört med traditionella förvaltningsformer. Vidare framhålls att de objekt som föreslås för OPS ska uppfylla vissa grundläggande kriterier: de ska vara avgränsningsbara och upphandlingsbara, ha tydligt definierade livscykelkostnader samt rymmas inom en kostnadsram på 3–13 miljarder kronor.

⁷⁴ Notera att för Norrbotniabanan och Hässleholm–Lund redovisas hela projektets kostnad, men det anges att delar kan vara aktuella för OPS.

Tidigare analyser och forskningsöversikter ger en samstämmig bild av vilka faktorer som är avgörande för att OPS-projekt ska bli framgångsrika. I SOU 2017:13 framhålls att OPS endast bör användas för projekt som är väl definierade, så att risker kan identifieras och fördelas på ett tydligt sätt. Projekten bör också vara föremål för en noggrann värdering av mervärde – det vill säga att OPS-upplägget ska kunna visa på en större samhällsnytta än en traditionell modell – och vara tillräckligt stora för att motivera transaktionskostnader, men inte så omfattande att riskerna blir obalanserade. Dessutom betonas vikten av tidig dialog med marknaden för att pröva både genomförbarhet och intresse.

I linje med detta betonar Liu et al. (2022)⁷⁵ betydelsen av en tydlig och balanserad riskfördelning mellan offentlig och privat part, samt transparenta beslutsprocesser med inkluderande styrning. Enligt studien krävs också att den offentliga parten har tillräcklig kapacitet att övervaka och reglera den privata aktörens ansvar över tid. Forskarna varnar för att asymmetriska maktförhållanden kan underminera projekts effektivitet, särskilt när privata aktörer ges för stort inflytande utan en tydlig offentlig motvikt.

Vidare lyfter EY-Parthenon (2025)⁷⁶, utifrån danska erfarenheter, fram värdet av standardisering och upprepning – exempelvis genom paketslösningar – samt betydelsen av brukarfinansiering och långsiktiga ansvarskedjor. De konstaterar att projekt som är tekniskt komplexa, men operationellt stabila, ofta lämpar sig bäst för OPS-upplägg. Likaså betonas marknadssdialog och väl avvägda incitamentsstrukturer som centrala förutsättningar för framgång.

I ljuset av dessa rekommendationer visar Trafikverkets redovisning viss förståelse för de grundläggande principerna, men uppvisar också flera brister i tillämpning och analysdjup. Framställningen saknar på flera punkter en tydlig koppling till de kriterier och erfarenheter som tidigare analyser har lyft fram, vilket försvårar bedömningen av om de föreslagna OPS-objekten verkligen uppfyller regeringens direktiv, t.ex. avseende mervärde och bedömningen och överförbarheten av risken mellan offentlig och privat part.

De urvalskriterier som nämns i underlagsrapporten – såsom investeringsstorlek, konkurrensförutsättningar, tydlighet i avgränsning och möjlighet till delfinansiering – ligger nära de som anges i regeringens direktiv. Däremot redovisas inte hur dessa kriterier har tillämpats i det faktiska urvalet. Det saknas även dokumentation av bedömningsgrunder, vilka aktörer inom Trafikverket som ansvarat för analysen av t.ex. risköverföring från offentlig till privat part eller upphandlingsbarhet, och metod för bedömning av mervärde.

Ett tydligt exempel gäller de samhällsekonomiska analyserna. Av Tabell 6.1 nedan framgår att fem av nio föreslagna OPS-projekt har negativt nettonuvärde och nettonuvärdeskvot (NNK). De bedöms alltså vara samhällsekonomiskt olönsamma, vilket inte kommenteras i underlagsrapporten. Att detta inte problematiseras eller beaktas i objekturvalet utgör en tydlig brist.

⁷⁵ Liu, L. X., Clegg, S. & Pollack, J. (2022). *Power relations in the finance of infrastructure public-private partnership projects*. *International Journal of Project Management*, 40(7), 725–740. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2022.08.002>

⁷⁶ EY (2025). *Strategy & Transactions | Parthenon-EY*. https://www.ey.com/en_se/services/strategy/parthenon

**Tabell 6.1. Samhällsekonomisk bedömning enligt Trafikverkets samlade
effektbedömningar (SEB).**

<i>Objekt</i>	<i>Nettonuvärde (mnkr)</i>	<i>Nettonuvärdeskvot (NNK)</i>	<i>Bedömning</i>
E4 Förbifart Skellefteå	+1 877	0,98	Lönsam
E4 Kongberget–Gnarp	–107	–0,00	Olönsam
Tvärförbindelse Södertörn	–118	–0,01	Olönsam
Hjulstabrons ny-/ombyggnad	+106	+3,14	Lönsam
Stockholm C–Tomtebodan	Ej kvantifierat	Ej kvantifierat	Osäker
Norrbotniabanan Skellefteå–Luleå	–12 793	–0,00	Osäker lönsamhet
Sydostlänken	–5 337	–0,72	Robust olönsam
Värnamo–Jönköping/Nässjö	+2 348	+0,53	Lönsam
Hässleholm–Lund, nya spår	–2 132	–0,78	Robust olönsam

Källa: Egen sammanställning.

Kriteriet mervärde är centralt i regeringens direktiv, men Trafikverket redovisar ingen jämförande analys mellan OPS- och traditionellt genomförande för dessa projekt. Inte heller redovisas huruvida riskörföring från offentlig (i detta fall staten) till privat part, innovationspotential eller livscykelkostnader har värderats systematiskt per objekt.

En grundläggande förutsättning för trovärdigheten i statliga beslutsunderlag är att metoder, urvalsprocesser och bedömningsgrunder är dokumenterade och möjliga att följa. I Trafikverkets underlagsrapport om OPS-objekt är dock denna transparens begränsad – vilket försvårar granskning, spårbarhet och därmed lärande.

Trafikverket anger att de har utgått från samtliga investeringsobjekt i planförslaget för att identifiera potentiella OPS-kandidater. Denna screening följdes av en grov bedömning enligt vissa kriterier: tydlig avgränsning, upphandlingsbarhet, investeringsstorlek (3–13 miljarder kr), möjlighet till konkurrens, livscykelansvar och delfinansiering med avgifter. Det finns dock inget avsnitt som konkret visar hur kriterierna viktades mot varandra, vilka aktörer som har deltagit i bedömningen, hur alternativa modeller (t.ex. alliansmodeller) jämförts med OPS och hur samhällsekonomisk lönsamhet (nettonuvärde) har vägts in i besluten.

Det kanske mest centrala inslaget i en OPS-bedömning är frågan om modellen kan tillföra mervärde jämfört med traditionellt genomförande. Detta innebär att Trafikverket skulle behöva presentera bl. a. en kvalitativ eller kvantitativ analys av vad som gör varje objekt lämpligt för OPS, hur risker kan fördelas mellan parter och vilken riskpremie det innebär, om det finns ett innovationsutrymme som privata aktörer kan ta till vara, hur livscykelkostnader kan optimeras genom incitamentsstrukturer.

Ingen sådan analys återfinns i underlagsrapporten. Det gör att det centrala direktivkravet – att OPS endast bör användas när det skapar effektivitet eller funktionellt mervärde – inte är uppfyllt i praktiken.

Trafikverket hänvisar till internationella exempel, främst från Danmark och Nederländerna, samt statistik från EPEC (Europeiska Investeringsbankens PPP-center). Den redovisning som

presenteras i underlagsrapporten är dock mest beskrivande och därmed saknas det en analytisk referens i urvalsarbetet. Detta riskerar att reducera värdet av Trafikverkets hänvisningar till internationell erfarenhet – referenserna blir illustrativa snarare än vägledande för metodval och projektval.

6.3 Sammanfattande reflektioner och övergripande slutsatser

Trafikverkets förslag att identifiera och analysera objekt för OPS utgår från ett tydligt uppdrag i direktivet med syftet att pröva alternativa genomförandeformer som kan bidra till ökad effektivitet, innovationsförmåga och långsiktigt ansvarstagande. Ambitionen är att skapa en bred objektsbank med projekt av olika storlek, geografisk spridning och genomförandeformer. Ett sådant angreppssätt kan bidra till ökat lärande och erfarenhetsuppbyggnad inom området, vilket är positivt.

Samtidigt kvarstår flera brister och oklarheter i redovisningen, vilket väcker frågor om huruvida förslaget utgör ett tillräckligt tillförlitligt och robust beslutsunderlag för val av OPS-projekt. Trafikverket har endast delvis uppfyllt direktivets intentioner om att pröva OPS-objekt utifrån kriterier såsom mervärde, samhällsekonomisk lönsamhet, risköverföring från offentlig till privat part, upphandlingsbarhet och genomförandeförutsättningar. Det framgår inte hur dessa kriterier har tillämpats i det faktiska urvalet, eller hur de har vägts mot varandra. Flera av de föreslagna objekten uppvisar negativt NNK, utan att detta har analyserats eller problematiserats närmare.

Vidare saknas en strukturerad analys av innovationspotential och marknadsförutsättningar – centrala komponenter i alla OPS-upplägg. Utländska erfarenheter används främst som illustrativa exempel snarare än som underlag för metodutveckling och styrning, och någon uppföljningsstrategi för hur OPS-försök ska utvärderas och bidra till framtida modellutveckling har inte presenterats. Sammantaget saknas därmed en tydlig koppling mellan de föreslagna objekten och de faktiska mekanismer som kan skapa mervärde i ett OPS-upplägg, vilket gör att urvalet framstår som ofullständigt analyserat i förhållande till de krav på mervärdesbedömning, effektivitet och hantering av risköverföring som direktivet ställer.

Trafikverket konstaterar själv i underlagsrapporten att ytterligare analys återstår, och att fördjupad prövning av OPS-lämplighet för de föreslagna objekten bör ske först efter att planförslaget beslutats. Denna fördjupning ska enligt myndigheten genomföras i nära samverkan med regionala och lokala aktörer samt branschen. Denna självkritiska hållning är positiv, men understryker samtidigt att det underlag som nu föreligger inte är tillräckligt robust för att utgöra grund för beslut om OPS-projekt i planens genomförandeskede.

7 Planförslagets samlade effekter

Detta kapitel behandlar Trafikverkets underlag vad gäller planförslagets samlade effekter, så som det redovisas i rapporten *Planförslagets samlade effekter 2026–2037*.⁷⁷ I de samlade effekterna ingår såväl effekterna av förslaget till nationell plan som effekterna av de preliminära länsplanerna. Beskrivningen av planförslagets effekter i huvudrapporten baseras på resultat från denna rapport. Granskningen bygger på underlag från Sweco.⁷⁸

7.1 Trafikverkets redovisning

I rapporten *Planförslagets samlade effekter 2026–2037* (rapporten) redovisar Trafikverket en samlad effektbedömning (SEB) av planförslaget. Samlad effektbedömning är en metod som beskriver vilka effekter och kostnader en föreslagen åtgärd eller ett åtgärds paket skulle medföra om den genomförs. I rapporten redovisas en samlad effektbedömning för de åtgärder som ingår i förslaget till nationell plan och de föreslagna länsplanerna, vilket innebär att samtliga åtgärder analyseras som ett åtgärds paket. I den samlade effektbedömningen analyseras hur en åtgärd bidrar till de transportpolitiska målen. Först identifieras åtgärdens förväntade effekter och sedan analyseras dessa i en samhällsekonomisk nyttokostnadsanalys, en fördelningsanalys och analys av hur åtgärden bidrar till transportpolitikens funktions- och hänsynsmål (avsnitt 3.1.1).

Effektberäkningar och effektbedömningar görs genom att jämföra ett *utredningsalternativ* (UA) där åtgärden ingår med ett *jämförelsealternativ* (AU) där den aktuella åtgärden exkluderas. Innan effektberäkningar och effektbedömningar kan genomföras behövs en prognos över den framtida trafikutvecklingen, vilket är utgångspunkt för effektberäkningarna.⁷⁹

Samhällsekonomiska nyttokostnadsanalyser⁸⁰ jämför nyttor och kostnader som uppkommer av en åtgärd, och resulterar i en bedömning av den sammanvägda samhällsekonomiska lönsamheten. Analyserna baseras oftast både på beräkningar och kvalitativa beskrivningar. Exempel på effekter som kan beräknas är restidsförändringar, trafiksäkerhetseffekter, förändringar i utsläpp, påverkan på statsbudget samt transportkostnader och biljettintäkter.

I den samhällsekonomiska nyttokostnadsanalysen tas inte någon hänsyn till hur nyttor fördelar sig mellan olika grupper i samhället. Den samhällsekonomiska nyttokostnadsanalysen kompletteras därför med en fördelningsanalys som beskriver hur nyttorna fördelar sig baserat på olika grupper i samhället, exempelvis utifrån geografi, kön, inkomstgrupp och ålder.

⁷⁷ Trafikverket (2025). *Planförslagets samlade effekter*. TRV 2025/37255.

<https://trafikverket.divaportal.org/smash/get/diva2:2017022/FULLTEXT02.pdf>

⁷⁸ Sweco (2025). *PM Granskning av Planförslagets samlade effekter*. PM utarbetat på uppdrag av Trafikanalys. Dnr. Utr 2025/29.

⁷⁹ Effekter som berör totalförsvar och beredskap ingår inte i analyserna i rapporten, utan har hanterats i framtagandet av planförslaget och redovisas där (se avsnitt 5.8).

⁸⁰ Den samhällsekonomiska analysen följer metodiken i ASEK 8 (sid. 55 i rapporten).

Målanalysen baseras på samma effekter som den samhällsekonomiska nyttokostnadsanalysen, men bedömningarna görs i relation till funktions- och hänsynsmålen. En definition av Funktionsmålet återfinns i faktarutan i avsnitt 5.3. Hänsynsmålet definieras i faktarutan 5.4. I målanalysen utvärderas hur åtgärdens effekter bidrar till uppfyllelse av dessa mål.

Trafikverket påpekar att metoden för samhällsekonomisk nyttokostnadsanalys är betydligt mer väletablerad jämfört med metoder för bedömning av hållbarhet och måluppfyllelse kopplat till funktions- och hänsynsmål. Myndigheten menar att detta innebär att Trafikverket i nuläget inte kan genomföra de senare analyserna med samma stringens som de samhällsekonomiska nyttokostnadsanalyserna (avsnitt 5.1).

Planförslaget innehåller en kombination av nya investeringar, vidmakthållande åtgärder samt trimnings- och miljöåtgärder. För namngivna investeringar redovisas kalkylerad samhällsekonomisk nytta och kostnad för varje objekt. Den sammanlagda nettonuvärdeskvoten (NNK) för de namngivna investeringarna i planförslaget anges vara –0,3, vilket motsvarar ett negativt nettonuvärde på cirka –50 miljarder kronor (sid. 59).

Rapporten (sid. 59–60) visar att cirka 43 procent av de beräknade nyttorna kommer från investeringar i väginfrastruktur, medan väg endast står för omkring 17 procent av de totala kostnaderna under planperioden. Det innebär att vägobjekten sammantaget har hög samhällsekonomisk lönsamhet. Trafikverket redovisar ett positivt nettonuvärde på 30,4 miljarder kronor och en NNK på 0,9. Järnvägsinvesteringarna ger däremot den största tillgänglighetsnyttan, cirka 106 miljarder kronor. Trots detta visar den samlade kalkylen för järnväg ett negativt nettonuvärde på –79 miljarder kronor och en NNK på –0,51. Som jämförelse uppgår tillgänglighetsnyttan för vägobjekten till knappt 53 miljarder kronor. Den negativa lönsamheten för järnväg beror, enligt Trafikverket, på ett fåtal mycket stora och kostsamma järnvägsprojekt som är samhällsekonomiskt olönsamma. När dessa projekt räknas bort visar kalkylen att de kvarvarande järnvägsinvesteringarna i stället är samhällsekonomiskt lönsamma.

Trafikverket redogör för den kraftiga höjningen av anslaget till underhåll av statliga vägar och järnvägar. För vägar innebär detta att hela det eftersatta vägunderhållet kan tas igen under planperioden. Även delar av det eftersatta underhållet på järnväg kan återtas. Myndigheten lyfter även den egna förbättrade operativa förmågan som en bidragande del för att nå det uppsatta målet. Trafikverket bedömer att denna satsning är samhällsekonomiskt lönsam. Samtidigt lyfts osäkerheter i beräkningarna, särskilt när det gäller hur underhåll av järnväg påverkar nyttan och att drygt hälften av anslaget för vägunderhåll inte kunnat ingå i de samhällsekonomiska beräkningarna. Mot denna bakgrund bedömer Trafikverket att den del av satsningen som har kunnat analyseras ändå är samhällsekonomiskt lönsam (sid. 73).

Anslagen till trimnings- och miljöåtgärder bedöms ha hög samhällsekonomisk effektivitet. Bedömningen bygger på Trafikverkets effektberäkningar för olika typer av åtgärder. Åtgärder som höjer hastigheten eller ökar kapaciteten i järnvägsnätet ger i regel stora nyttor. Bullerskyddsåtgärder är samhällsekonomiskt lönsamma även vid relativt låga trafikflöden. Även trimningsåtgärder som förbättrar trafiksäkerheten på väg, till exempel räffling av vägren och röjning av sidoområden, är generellt mycket lönsamma.

I rapporten redovisas även känslighetsanalyser för den totala nettonuvärdesbedömningen. Dessa omfattar scenarier med exempelvis 20 procent högre trafik, förändrade nyttor eller kostnader, samt kombinationer av dessa. I samtliga redovisade känslighetsanalyser förblir planförslaget olönsamt, men vissa scenarier visar ett resultat nära noll med NNK motsvarande

0.08 (sid. 63). Det görs också en kvalitativ bedömning av ej kalkylerade systemeffekter, inklusive möjliga tillkommande nyttor som inte kvantifierats i kalkylerna (sid. 51).

7.2 Kvalitetsgranskning och bedömning

Trafikverkets användning av jämförelsealternativ (JA), utredningsalternativ (UA) och känslighetsanalyser

Trafikverkets effektbedömningar som bygger en jämförelse mellan ett UA och ett JA är metodologiskt korrekt och i linje med etablerad praxis. Jämfört med tidigare planomgångar kan dock en förändring i metodiken noteras. I kapitel 6 i rapporten redovisas den samhälls-ekonomiska kalkylen i planförslaget för 2026–2037. Den bygger på summeringar av enskilda objekts NNK. Denna metod skiljer sig från föregående planomgång, där systemkalkylen utgjorde grunden för den samhälls-ekonomiska analysen. I den aktuella planen har Trafikverket i stället kompletterat kalkylen med vissa slutsatser från systemanalyser, redovisade i kapitel 7 i rapporten. Detta innebär enligt Trafikverket att direkta jämförelser med tidigare planperioders systemkalkyler inte är lämpliga. Samtidigt saknar vissa objekt i systemkalkylen fullständiga objektskalkyler, vilket innebär att nyttor som restid och trafiksäkerhet delvis kan vara underskattade i kapitel 6. Begränsningar i vissa kalkylverktyg har också påverkat möjligheten att redovisa vissa effekter, särskilt trafiksäkerhet.

Vi ser att denna skillnad i metodval har stor betydelse för att förstå resultatens innebörd och jämförbarhet. För att underlätta granskningen hade det därför varit önskvärt att skillnaderna i metodansats mellan denna och tidigare planomgångar tydligare redovisades i rapporten. I nuläget förutsätter förståelsen av kalkylernas uppbyggnad och jämförbarhet att läsaren själv drar slutsatser utifrån detaljer i separata kapitel eller tidigare dokumentation, vilket försvårar överblick och transparens.

Trafikverket har konstruerat ett JA med utgångspunkt i dagens transportsystem. Endast redan pågående, byggstartade eller beslutade objekt ingår. Vi bedömer det som rimligt. Däremot saknas en tydligare redovisning av vilka nya objekt som tillkommit jämfört med föregående plan. Ett sådant förtydligande i form av bilaga eller översikt hade möjliggjort bättre transparens och därmed underlättat extern granskning.

Vad gäller val av UA har Trafikverket inkluderat samtliga objekt i planförslaget samt de preliminära länsplanerna, under antagandet att alla är färdigställda. Detta möjliggör att hela planförslagets effekter och kostnader inkluderas i analysen, vilket vi ser som en lämplig ansats.

När det gäller vidmakthållande, trimningsåtgärder och miljöåtgärder redovisar Trafikverket effekterna i termer av skillnader i årlig medelsfördelning mellan JA i den tidigare planen och UA i det nya förslaget. Detta angreppssätt bedömer vi som lämpligt.

Trafikverket genomför också ett antal känslighetsanalyser för att hantera osäkerheter i kalkylerna. Dessa innefattar bl.a. förändringar i trafikutveckling (+/- 20 %), variationer i investeringskostnader, samt olika värderingsantaganden för restid, trafiksäkerhet, klimatpåverkan och luftföroreningar. Denna bredd av känslighetsanalyser ser vi som ändamålsenlig. Det är viktigt att notera att analyserna visar att planens NNK förblir negativ även under förändrade antaganden där trafikutvecklingen bedöms ha störst påverkan på resultatet. Det saknas dock ett vidare resonemang om huruvida dessa utfall skulle kunna

påverka urval eller prioritering av objekt. En sådan diskussion hade enligt vår bedömning varit av värde.

Som tidigare noterats i avsnitt 6.1.2 har ett fel i prognosmodellen Sampers⁸¹ inneburit att långväga bilresor underskattats och järnvägsresor överskattats, vilket kan ha betydelse för rangordningen mellan objekt. Trafikverket har dock hanterat denna osäkerhet genom en separat känslighetsanalys, som visar att den samhällsekonomiska rangordningen i huvudsak förblir oförändrad. Vi menar dock att ytterligare känslighetsanalyser hade varit önskvärda för att belysa andra potentiellt avgörande risker eller förändrade förutsättningar. Exempel som nämns är kapacitetsbegränsningar vid Stockholms centralstation eller framtida effekter av Fehmarn Bält-förbindelsen. Vi efterlyser därmed en bredare analysram som bättre fångar in hur olika scenarier eller händelser skulle kunna påverka både effekterna och prioriteringsordningen i planen. För en vidare bedömning av känslighetsanalyserna (se avsnitt 6.1.3).

För att kunna jämföra framtiden med och utan investeringar, dvs. JA och UA, behöver man göra prognoser med olika antaganden om framtiden. Analyserna och prognoserna som används i dessa utgår från gällande basprognos med prognosår 2045. I prognosscenariot för 2045 ingår en utbyggnad av infrastrukturen enligt planen för 2022–2033. De regionala planerna för samma period utgör också underlag för prognosåret.

UA omfattar de tillkommande investeringarna enligt planförslaget och preliminära länsplanerna (se t.ex. avsnitt 3.2 i rapporten). Resonemang kring planens påverkan på trafikutvecklingen förs i rapportens kapitel 4.5: *Planförslagets påverkan på trafikutvecklingen*. Såväl överflyttningseffekter mellan trafikslag som effektiviseringar berörs (t.ex. minskat trafikarbete vid genare sträckningar, men även ökad efterfrågan kopplat till den genare sträckningen/minskad restid). Trots de omfattande redovisningarna framgår det inte tydligt hur basprognosen och planförslaget hänger ihop. Vi noterar en skillnad mellan den infrastruktur som antas i basprognosen och den som ingår i planförslaget, men denna skillnad förklaras eller kommenteras inte tydligt i rapporten.

7.2.1 Länsplanernas roll i effektbedömningen

I enlighet med direktivet omfattar rapporten både planförslaget och preliminära länsplaner för perioden 2026–2037 (se avsnitt 4.6 om bedömningen av länsplanerna). Det framgår att dessa åtgärder analyseras som ett gemensamt åtgärdspaket. Samtidigt noterar vi att redovisningen av länsplanernas bidrag varierar i tydlighet mellan olika delar av rapporten.

I flera av de redovisade delanalyserna redovisas eller kommenteras även effekterna av länsplanerna separat. För namngivna investeringar redovisas t.ex. en NNK för objekten i länsplanerna (sid. 4–6).

Inom ramen för fördelningsanalysen redovisar rapporten en detaljerad analys för namngivna objekt i nationell plan som beräknats med Sampers/Samkalk⁸² (sid. 75–77). För övriga namngivna investeringar är det, på grund av begränsningar i resultaten från kalkylverktygen, inte möjligt att genomföra detaljerade fördelningsanalyser. För dessa objekt redovisas endast översiktliga resultat som därmed behöver tolkas med försiktighet. Objekt i länsplanerna ingår

⁸¹ För information om modellen, se Trafikverket. *Sampers – Prognos- och analysverktyg*. Hämtad 19 december 2025 från <https://bransch.trafikverket.se/tjanster/system-och-verktyg/Prognos--och-analysverktyg/Sampers/>

⁸² För mer information om modellerna, se Trafikverket. *Samkalk – prognos- och analysverktyg*. Hämtad 19 december 2025 från <https://bransch.trafikverket.se/tjanster/system-och-verktyg/Prognos--och-analysverktyg/Sampers/samkalk/>

alltså i denna grupp och analyseras med andra objekt översiktligt. Det är alltså inte möjligt att bedöma effekterna av objekt i länsplanerna separat från planförslaget.

När det gäller systemeffekter behandlas länsplanerna inte specifikt. Det saknas en analys av systemeffekter mellan planförslaget och länsplanerna, exempelvis i vilken utsträckning de olika planerna samverkar och förstärker varandra trots att de har olika upprättare.

Med avseende på planförslagets bidrag till funktionsmålet redovisas länsplanernas bidrag tydligt för den kvantifierbara nyttan i form av ökad tillgänglighet. Länsplanerna uppges stå för cirka 15 av totalt 161 miljarder kronor i nuvärde av tillgänglighetsnyttan (sid. 8–10). För de delar av funktionsmålet som bygger på kvalitativa bedömningar, såsom förbättrade förutsättningar för gång, cykel och kollektivtrafik, redovisas däremot ingen uppdelning eller analys av hur bidragen fördelas mellan nationell plan och länsplaner. Detta är en brist, eftersom åtgärder för gång, cykel och i viss mån kollektivtrafik i stor utsträckning hanteras inom ramen för länsplanerna. En sådan uppdelning hade därför varit relevant för att bättre belysa länsplanernas betydelse för dessa delar av funktionsmålet och för att tydligare synliggöra hur olika planeringsnivåer bidrar till måluppfyllelsen.

För bidraget till hänsynsmålet redovisas länsplanernas roll på olika sätt (sid. 8–10 samt 11–13). Inom trafiksäkerhetsområdet presenteras länsplanernas bidrag tydligt i relation till den samlade effekten, tillsammans med ett resonemang om varför bidraget ser ut som det gör. När det gäller påverkan på utsläpp till luft från trafiken anges att länsplanerna svarar för en mindre andel och har begränsad påverkan på helheten. För utsläpp från byggande, drift och underhåll redovisas däremot kvantifierade värden för både den nationella planen och länsplanerna.

Inom miljöområdet bygger bedömningarna i huvudsak på beskrivande resonemang, där länsplanernas bidrag generellt anges vara begränsat i relation till helheten. Effekter på hälsa behandlas översiktligt och där framhålls att länsplanerna kan ha betydelse, bland annat eftersom de omfattar ett stort antal gång- och cykelåtgärder. Detta står i kontrast till redovisningen av funktionsmålet, där länsplanernas potentiella bidrag till gång, cykel och kollektivtrafik inte synliggörs lika tydligt, trots att dessa åtgärder i stor utsträckning återfinns just i länsplanerna.

7.2.2 Systemeffekter

Systemeffekter järnväg

I avsnitt 8.3 i rapporten redovisas systemeffekter för järnväg för olika geografiska stråk och kluster av åtgärder, både genom kvantitativa beräkningar och kvalitativa bedömningar. Däremot finns ingen samlad systemkalkyl som omfattar alla föreslagna järnvägsåtgärder i planförslaget. Trafikverket beskriver att en sådan kalkyl skulle krävas för att fånga samtliga effekter.

I rapporten diskuteras exempelvis stråket Stockholm–Göteborg, där åtgärder på Västra stambanan och i Stockholmsområdet bedöms nödvändiga för att uppnå full systemeffekt (sid. 98–100). Slutligen bedöms relevanta systemeffekter ändå fångas utifrån de åtgärder som ingår i planförslaget. För varje stråk eller kluster redovisas en lista över enskilda objekt som ingick i planen 2022–2033 och om de kvarstår i planförslaget 2026–2037. Även nya kandidater och möjliga prioriteringar vid en utökad budget (+10 %) kommenteras.

Systemanalyserna visar stora systemeffekter inom respektive stråk, som delvis redan ingår i de samhällsekonomiska kalkylerna för enskilda objekt eller fångats i de kvalitativa

bedömningarna och därmed ingår i rangordningen (sid. 93–95). Ett tydligt exempel är Malmbanan, där enskilda objektskalkyler för bangårdsförlängningar i Nattavaara och Murjek visar låg lönsamhet. Systemkalkylen däremot visar hög lönsamhet eftersom åtgärderna tillsammans möjliggör full effekt i hela stråket. På grund av systemperspektivet prioriterades dessa åtgärder ändå i planförslaget.

Utöver de geografiska systemkalkylerna har Trafikverket gjort en systemkalkyl för längre tunga tåg (LTS) som omfattar åtgärder längs flera stråk (se bl.a. avsnitt 8.3.5 i rapporten). Här prioriterades t.ex. åtgärder längs Norge–Vänerbanan för att möjliggöra full effekt. Kalkylen inkluderar även mindre objekt, främst mötesspår, som har lägre kostnader än gränsvärdet för namngivna investeringar men behövs för att hålla samman nätet.

Vi bedömer att det skulle stärka transparensen om Trafikverket tydligare redovisade motiveringen till varför vissa objekt inte prioriterats, trots att de har positiva systemeffekter. Ett exempel är hastighetshöjning till 250 km/h på befintliga banor mellan Uppsala och Umeå, där åtgärden bedöms lönsam, men inte ingår i planförslaget. Vi noterar också att Trafikverket inte har genomfört några systemkalkyler för stambanorna i den samlade bedömningen av planförslagen.

Systemeffekter väg

För åtgärder i vägnätet har en samlad systemkalkyl baserat på åtgärder i planförslaget tagits fram som innehåller de 23 objekt av 28 som varit möjliga att koda i Sampers/Samkalk.⁸³ Vid jämförelse mellan summerade objektskalkyler och systemkalkyl för vägobjekt framgår att systemkalkylen ger cirka 5 miljarder lägre nyttor, till stor del kopplat till lägre beräknad restidsnytta. Den stora avvikelsen uppges i rapporten bero på att en tredjedel av objektskalkylerna studerats i mikro-/mesomodeller⁸⁴. Systemkalkylen har högre beräknade trafiksäkerhetsnyttor än de summerade objektskalkylerna, däremot uppges att beräknade trafiksäkerhetseffekter saknas i cirka en tredjedel av objektsanalyserna. För två objekt där trafiksäkerhetseffekterna saknas är trafiksäkerhetsnyttorna betydande.

Trafikverket för ett övergripande resonemang som är möjligt att följa, men detaljerna är inte helt tydliga eller transparenta och kräver visst arbete för att kunna återskapas. I flera fall används formuleringar som "en tredjedel av" i stället för faktiska antal, vilket lämnar tolkningsutrymme kring om det avser det totala antalet vägobjekt i planförslaget (29 objekt), antalet som finansieras i planförslaget (28 objekt) eller delmängden som ingår i systemkalkylen (23 objekt).

NNK för både systemkalkylen och summering av objektskalkylerna är positiv, och Trafikverket bedömer att NNK troligen ligger någonstans mellan dessa beräkningar (sid. 91–93). Slutligen kommer Trafikverket fram till att inga större systemeffekter föreligger utöver de som redan fångats i enskilda objektskalkyler. Det innebär implicit att det inte finns anledning att ändra i rangordning eller prioritering av objekten jämfört med objektskalkylernas resultat. Viktigt att notera är att objekt från länsplanerna inte ingår i systemkalkylen, med motiveringen att de i regel är mindre investeringar där systemeffekter bedöms ha mindre betydelse (sid. 90–92).

⁸³ Enligt Emma Lindvall, Trafikverket, ingår E4 trafikplats Bergsbrunna i planförslaget, men eftersom objektet medfinansieras till 100 procent finns ingen SEB för det. Detta innebär att det inte kan inkluderas i en samhällsekonomisk nyttokostnadsanalys baserad på de enskilda objekten (såsom görs i kapitel 6 i rapporten Planförslagets samlade effekter skriv ut vilken rapport här, blir svårt följa annars). Däremot kan objektet tas med i en systemkalkyl och ingår därför i den.

⁸⁴ Modeller med en högre detaljeringsnivå än Sampers/Samkalk, vilka därmed förmår fånga restidseffekter på ett annat sätt.

7.2.3 Bedömning av systemkalkylens transparens

Rapporten innehåller ingen slutlig sammanställning av vilka objekt som ingår i systemanalysen eller vilka objektsanalyser som baseras på Sampers/Samkalk respektive mikro-/mesomodeller. Denna information finns hos Trafikverket, men behöver specifik efterfråga. I föregående plan för 2022–2033 fanns en tio sidor lång bilaga som listade objekt från både nationell plan och länsplanenivå. Vi har förståelse för att denna lista kan uppfattas som en slutlig sammanställning och att Trafikverket i aktuell planomgång valt att inte publicera motsvarande bilaga, särskilt eftersom länsplaneupprättare kan ändra vilka objekt som prioriteras i länstransportplanerna. Ändå hade det varit önskvärt att listan publicerats i anslutning till den samlade effektbedömningen, eftersom den ger behövlig information om vilka åtgärder som ingår i planförslaget och i systemanalysen.

Vid kontakt med Trafikverket⁸⁵ har det framhållits att den samhällsekonomiska kalkylen i planförslaget för 2026–2037, såsom redovisas i kapitel 6 i rapporten, utgörs av summeringar av enskilda objekts NNK snarare än en samlad systemkalkyl. Denna metod skiljer sig från föregående planomgång, där systemkalkylen utgjorde grunden för den samhällsekonomiska analysen. I den aktuella planen har Trafikverket i stället kompletterat kalkylen med vissa slutsatser från systemanalyser, redovisade i kapitel 7 i rapporten. Detta innebär enligt Trafikverket att direkta jämförelser med tidigare planperioders systemkalkyler inte är lämpliga. För vägkalkylen har 23 av 28 objekt kunnat inkluderas i systemanalysen. Syftet har främst varit att visa att systemeffekterna för väg är små, varför länsplanobjekt inte ingår. Vissa objekt i systemkalkylen saknar samtidigt fullständiga objektskalkyler, vilket innebär att nyttor som restid och trafiksäkerhet delvis kan vara underskattade i kapitel 6. Begränsningar i vissa kalkylverktyg har också påverkat möjligheten att redovisa vissa effekter, särskilt trafiksäkerhet.

Vi bedömer att valet av metod som i huvudsak baseras på summeringar av enskilda objekts NNK, snarare än på en samlad systemkalkyl i den samhällsekonomiska analysen, har konsekvenser för både tolkning av resultaten och jämförbarhet. Det valda angreppssättet innebär att vissa systemeffekter och nyttor inte fullt ut fångas i den samhällsekonomiska redovisningen. Att vissa objekt ingår i systemkalkyler utan fullständiga objektskalkyler, samt att vissa effekter – särskilt trafiksäkerhet – inte kunnat redovisas på grund av begränsningar i kalkylverktygen, innebär att nyttorna som redovisas i kapitel 6 delvis kan vara underskattade. Till skillnad från tidigare planomgångar, som utgick från en samlad systemkalkyl, baseras det aktuella planförslaget på en summering av enskilda objektskalkyler. Detta begränsar möjligheten till direkta jämförelser över tid och försvårar analysen av hur planförslagets effekter utvecklas jämförd med tidigare planomgångar. Det reducerar även möjligheten att bedöma långsiktiga systemeffekter eftersom det inte går att fullt ut utesluta att observerade skillnader mellan planomgångar delvis är en följd av förändrade metodval, snarare än av faktiska förändringar. Trafikverket har för de olika järnvägsstråken gjort bedömningar av om systemeffekterna fångas i de samhällsekonomiska kalkylerna, vilket är positivt. De beskriver även hur systemeffekter i vissa fall påverkat rangordningen av objekten i planförslaget. Vi har förståelse för att alla kombinationer av åtgärder inte kan analyseras, och ser positivt på att Trafikverket gör bedömningar per geografiskt stråk/kluster. Samtidigt hade det varit värdefullt med en sammanhållen systemanalys för hela järnvägen för att undersöka om ytterligare systemeffekter kan fångas. Även analyser av objekt som lyfts ut från gällande plan, men ändå ingår i basprognosen, antingen som systemkalkyler eller känslighetsanalyser, hade kunnat

⁸⁵ Uppgift enligt e-post från Trafikverket (Emma Lindvall) till Sweco, daterat 2025-12-21.

stärka planen. Ett alternativ är att i rapporten tydligt diskutera varför sådana analyser inte behövs eller inte skulle tillföra något mervärde.

7.2.4 Samhällsekonomisk analys

Trafikverket utgår från vedertagen metodik i de samhällsekonomiska analyserna och beskriver hur samhällsekonomisk effektivitet är vägledande vid framtagande av planförslaget, både på nationell och regional nivå (sid. 51–53). Trafikverket problematiserar att planförslaget trots detta är negativt på totalen vilket kopplas till ett fåtal mycket olönsamma objekt som står för en stor del av investeringskostnaden men som tidigare fått byggstartsbeslut och inte kunnat omprövas. Detta styrks även av redovisning av NNK för hela planförslaget respektive endast för de nya objekten (se även inledningen ovan). Redovisning görs även nedbrutet på väg respektive järnväg med/utan dessa stora olönsamma järnvägsobjekt.

Trafikverket beskriver vilka effekter som är beräkningsbara (kvantitativa) respektive endast kan beskrivas (kvalitativa) samt för ett resonemang kring vilka effekter som inte fångas överhuvudtaget för att ytterligare stärka och förtydliga planförslaget och dess bedömningar (sid. 51–53).

Totalt finns SEB tillgängliga för 168 objekt, varav 78 som ingår i nationell plan och 90 i länsplaner. Via Trafikverkets objektslista⁸⁶ går det även att utläsa hur detta fördelar sig på olika färdmedel (sid. 53–55).

Tabell 8.3. Sammanställning av antal objekt fördelat på olika färdmedel samt plantillhörighet.

<i>Trafikslag</i>	<i>Nationell plan</i>	<i>Länsplan</i>	<i>Summa</i>
Gång och cykel		20	20
Järnväg	48	7	55
Sjöfart	2		2
Väg	28*	63	91
Summa	78	90	168

* Ytterligare ett objekt ingår i nationell plan med 100 procent medfinansiering vilket gör att SEB inte tagits fram för objektet "E4 Trafikplats Bergsbrunna". Se fotnot 81 ovan.

Källa: Swecos beräkningar.

Trafikverket uppger att cirka 75 procent av SEB inkluderar samhällsekonomisk kalkyl, motsvarande 90 % av investeringskostnaden för nationell plan och 75 procent för länsplaner. Analysen för övriga objekt uppges i huvudsak bygga på kvalitativa bedömningar. Dessutom finns ett fåtal objekt med endast kostnadsbedömningar.

Vi bedömer att tydlighet och transparens hade stärkts om det framgick vilka objekt som bedömts utifrån SEB med kalkyl, vilka som baserats på kvalitativa bedömningar och vilka som endast haft kostnadsbedömning. Denna uppdelning syns inte tydligt i rapportens objektslista för samlad effektbedömning. Utifrån uppgifter från Trafikverket kan det tolkas att de 129 objekt som har både nyttokostnadsanalys och NNK är de som har SEB med kalkyl, medan de 39 objekt som endast har samhällsekonomisk nyttokostnadsanalys utan kalkyl är de med SEB

⁸⁶ Objektslistan har på begäran tillhandahållits av Trafikverket till Sweco via e-postkontakt med Trafikverket (Emma Lindvall).

utan kalkyl. I rapporten saknas det dock en sammanställning av vilka objekt som endast har kostnadsbedömning.

I rapporten blandar Trafikverket begreppen mellan Planförslagets samlade effekter och sammanställning av enskild SEB i Excel, vilket försvårar förståelsen för externa granskare och har krävt kontrollfrågor under granskningen. Samhällsekonomisk nyttokostnadsanalys används när både kvantitativa och kvalitativa effekter inkluderas, medan NNK/ endast avser kvantitativa effekter, som ofta utgör en del av nyttokostnadsanalysen. Vi bedömer att tydligheten skulle stärkas genom enhetliga begrepp och eventuellt en ordlista som visar vad som ingår i de olika snarlika begreppen.

7.2.5 Målanalys

Trafikverket beskriver hur det övergripande transportpolitiska målet om en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning innehåller delar som kan, men inte nödvändigtvis behöver, ligga i linje med varandra. Metoderna för samhällsekonomiska nyttokostnadsanalyser är betydligt mer etablerade än metoder för bedömning av hållbarhet och måluppfyllelse kopplat till funktions- och hänsynsmål, vilket innebär att tydligheten i redovisningen skiljer sig åt (sid. 33–55).

Genom att prioritera samhällsekonomiskt lönsamma åtgärder bidrar Trafikverket till att uppfylla den del av det övergripande målet som avser samhällsekonomisk effektivitet, med beaktande av att flera järnvägsobjekt i planförslaget är samhällsekonomiskt olönsamma. Trafikverket konstaterar även att ökade anslag till vidmakthållande samt till trimnings- och miljöåtgärder är samhällsekonomiskt lönsamma (avsnitt 5.1.1). Dessa resultat bör dock tolkas med försiktighet, eftersom effektsamband saknas för järnväg och effektberäkningar endast har kunnat genomföras för knappt hälften av anslaget för vidmakthållande väg. Bristen på effektsamband lyfts främst i sammanfattningen (sid. 5–8), men diskuteras inte mer ingående i kapitlet.

Trafikverket redovisar även en övergripande bedömning av planförslagets bidrag till ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet (avsnitt 5.1.2 och 5.3). Klimatpåverkande utsläpp från åtgärder i planförslaget bedöms uppgå till 3–4 miljoner ton koldioxidekvivalenter under antagandet att branschens utsläpp minskar i linje med EU:s klimatneutralitetsmål till 2050 samt Sveriges klimatmål. Med nuvarande teknik och utförande beräknas planförslaget i stället ge upphov till cirka 8 miljoner ton koldioxidekvivalenter (sid. 44–46). För länsplanerna har utsläppen uppskattats till 0,2–0,3 respektive 0,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter, baserat på nyckeltal per investerad krona i planförslaget. Ingen differentiering tycks ha gjorts utifrån att länsplaneobjekten till stor del består av gång- och cykelobjekt samt mindre trimnings- och trafiksäkerhetsåtgärder (se även avsnitt 5.9).

Fördelningsanalyser har i huvudsak genomförts för nationella väg- och järnvägsobjekt som kan analyseras med Sampers/Samkalk. För övriga objekt är det främst mycket övergripande fördelningsanalyser som är möjliga, vilka bör tolkas med försiktighet (sid. 75–77). På aggregerad nivå fördelas 71 procent av investeringsmedlen till åtgärder som ingår i den detaljerade fördelningsanalysen, 17 procent hanteras mer översiktligt, medan 12 procent inte ingår eftersom beräknade effekter saknas. Enligt "objektslista samlad effektbedömning" har detaljerad fördelningsanalys genomförts för 31 objekt. Av de återstående 138 objekten har 88 markerats med översiktlig fördelningsanalys, vilket innebär att 50 objekt varken har detaljerad eller översiktlig analys.

Trafikverket beskriver nyttokostnadsanalysen som en gemensam värderingsram, kompletterad med justeringar (schablonjusteringar) för att hantera icke-kvantifierade effekter. Dessa justeringar redovisas med motivering, exempelvis i relation till buller, landskapsintrång och barriäreffekter. Trafikverket konstaterar att målkonflikter förekommer, exempelvis mellan tillgänglighet och miljömål, och redovisar hur dessa hanteras.

Ett perspektiv som analyseras och redovisas i rapporten är hur planerna påverkar de transportpolitiska målen (kapitel 5, sid. 33–50). Här redovisas planernas samlade påverkan på det övergripande transportpolitiska målet, funktionsmålet och hänsynsmålen relativt ingående. Redovisningen utgår bland annat från nyttoutgiftskvoter per måltyp samt exempelvis Figur 44 i huvudrapporten (sid. 189), som illustrerar hur olika typer av investeringar och trafikslag kan bidra till flera mål samtidigt eller medföra målkonflikter. Däremot görs ingen bedömning i rapporten av om planförslagets effekter påverkar de olika målen och deras delkomponenter på ett väl balanserat sätt. Samtidigt analyseras både målkonflikter och målsynergier i huvudrapporten, avsnitt 9.5, vilket är positivt. Det hade dock varit önskvärt med en tydlig hänvisning till detta i rapporten (se även avsnitt 5.5).

Vår bedömning är att planförslaget i flera avseenden bidrar till de transportpolitiska målen, men att redovisningen brister i några avseenden. Det saknas tillräckligt kvantitativt underlag och en samlad analys av effekterna på användningen av transportsystemet, miljöpåverkan och sociala nyttor. Detsamma gäller målets formulering om att säkerställa transportförsörjning i hela landet och påverkan på medborgare och näringsliv, som endast behandlas översiktligt.

7.2.6 Bedömning av transparens och tydlighet

Trafikverket problematiserar i målanalysen hur olika metoder är etablerade och tydliga i mål- och fördelningsanalyserna, vilket stärker tydligheten i effektbedömningen av planförslaget. Däremot hade det varit önskvärt med en mer sammanfattande analys eller bedömning som avslutning på hela rapporten, för att underlätta tolkning och rimlighetsbedömning av planförslaget.

Rapporten beskriver också hur faktorer som påverkar transportsystemets användning – exempelvis skatter, regleringar och offentliga transporttjänster – ligger utanför Trafikverkets uppdrag enligt förordning (2010:185). Samtidigt hade ytterligare känslighetsanalyser kring dessa förutsättningar, som styr efterfrågan på transporter, varit av intresse.

7.2.7 Hantering av osäkerheter och risker

Rapporten tar upp vissa osäkerheter, ofta kopplat till mer specifika områden, exempelvis vidmakthållande av väg (sid. 72–74). Däremot saknas en övergripande analys av planförslagets största risker och hur robusta slutsatserna är. Trafikverket redovisar ett antal känslighetsanalyser, men dessa stresstestas inte ytterligare för att visa hur stora förändringar, till exempel i tidsvärde, som skulle krävas för att ge andra slutsatser.

Rapporten visar vilka åtgärder som kan prioriteras om medelstillsdelningen ökas med 10 procent, men det framgår inte vilka åtgärder som skulle behöva prioriteras bort om kostnaderna blir högre än beräknat. Det kan antas att objekt med störst kostnadsökning ligger i ett tidigt skede och därmed skulle prioriteras bort vid kommande planrevidering, men detta lyfts inte explicit i rapporten, vilket är en nackdel. I detta sammanhang hade det varit av stort värde om redovisningen av förslaget till omprövning av objekt i planförslaget, som redovisas i huvudrapporten, också hänvisats till i denna rapport för att koppla ihop vilka objekt som kan

påverkas av ändrade kostnader och hur detta relaterar till prioriteringsordningen och rangordningen av objekten (se även avsnitt 5.6 för vår bedömning).

Analys har gjorts med antaganden om högre kostnader, men Trafikverket diskuterar inte vilka övriga effekter detta skulle ge. En känslighetsanalys som jämför basprognosen utan de objekt som tas bort mot föregående plan har inte genomförts. Kvaliteten på underlagen diskuteras inte heller i rapporten, vilket är en nackdel.

7.3 Sammanfattande reflektioner och övergripande slutsatser

Vi bedömer att Trafikverkets redovisning av planförslagets samlade effekter har en hög ambitionsnivå när det gäller beskrivning av förutsättningar, metod och analytiska utgångspunkter. Rapporten ger relativt utförliga förklaringar av hur samhällsekonomiska analyser, prognoser och samlade effektbedömningar är uppbyggda och vad de avser att fånga. Planförslagets samlade effekter redovisas ur flera perspektiv, och resultaten presenteras i huvudsak tydligt och i linje med vad som kan förväntas av en samlad effektbedömning. Trafikverket har även genomfört ett antal systemanalyser och visar, exempelvis genom Malmbanan, hur enskilda objekt kan ge betydande effekter på systemnivå. Trafikverkets redovisning visar också att planförslaget i flera avseenden bidrar till de transportpolitiska målen, särskilt när det gäller samhällsekonomisk effektivitet.

Samtidigt innebär metodvalet i den samhällsekonomiska analysen en tydlig förändring jämfört med föregående planperiod. Genom att analysen huvudsakligen baseras på summeringar av enskilda objekts NNK, snarare än på en samlad systemkalkyl, begränsas möjligheten att jämföra resultaten med tidigare planperioder och att fullt ut belysa planförslagets samlade systemeffekter över tid. Vissa nyttor riskerar dessutom att underskattas, särskilt för objekt som saknar fullständiga kalkyler eller där begränsningar i verktygen påverkar redovisningen av exempelvis trafiksäkerhet. Metodvalet stärker transparensen på objektnivå, men ställer samtidigt högre krav på tydlighet i rapporteringen för att säkerställa överblick, jämförbarhet och korrekt tolkning.

Vidare bedömer vi att analysen i begränsad utsträckning problematiserar planförslagets största risker och osäkerheter. Det råder även en viss obalans mellan redovisningen av förutsättningar och redovisningen av planförslagets effekter. Basprognosen ges ett stort utrymme, medan planens faktiska påverkan behandlas mer översiktligt. Resultaten diskuteras sällan i termer av risker eller alternativa utfall, och frågor kopplade till genomförande och kostnadsutveckling behandlas sparsamt. Rapporten drar heller inga tydliga slutsatser utifrån analyserna och pekar inte på brister eller förbättringsområden.

Transparensen begränsas även av att det på flera ställen är oklart vilka objekt som faktiskt ingår i olika analyser. Hänvisningar görs till "de flesta objekten" eller till objekt beräknade i Sampers/Samkalk utan närmare specifikation. En samlad och detaljerad bilaga hade underlättat granskning och uppföljning. Även om informationen kan erhållas från Trafikverket kräver detta särskilda förfrågningar. Därtill förekommer vissa mindre brister i redovisningen, exempelvis i känslighetsanalyser där siffror presenteras otydligt eller där minustecken saknas, vilket kan påverka tolkningen av resultaten.

När det gäller systemeffekter saknas ett mer sammanhållet resonemang om hur åtgärder i olika stråk samverkar över tid, särskilt när flera åtgärder ligger långt fram i planperioden och där systemeffekterna inte uppstår genom enskilda objekt. Viss viktig information, såsom bristen på effektsamband och värdering av vidmakthållande av järnväg, återfinns främst i rapportens inledning men utvecklas inte vidare i huvuddelen.

Sammantaget bedömer vi att rapporten håller en hög metodmässig nivå vad gäller ansats och underlag, men att detta inte fullt ut åtföljs av en motsvarande fördjupning i resultatens tolkning. Centrala risker, osäkerheter och begränsningar adresseras endast i begränsad omfattning, vilket påverkar rapportens funktion som ett robust och heltäckande beslutsunderlag.

Vad gäller måluppfyllelse är vår bedömning att tydligheten och den analytiska stringensen varierar mellan olika målområden, delvis till följd av skillnader i metodernas mognadsgrad. Redovisningen av hållbarhet, fördelningseffekter samt målkonflikter och målsynergier ger en övergripande bild av planförslagets konsekvenser, men bygger i flera delar på begränsat kvantitativt underlag. Resultaten ger därmed viktiga indikationer om planens inriktning och effekter, men möjliggör inte fullt ut en samlad och balanserad bedömning av måluppfyllelse utan ytterligare analyser och kompletterande underlag.

Referenser

Skriftliga källor

Europaparlamentet och Europeiska unionens råd (2021). *Direktiv (EU) 2021/1187 om rationaliseringsåtgärder för TEN-T*. Europeiska unionens officiella tidning, L 258. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021L1187>

Europaparlamentet och Europeiska unionens råd (2024). *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1679 av den 13 juni 2024 om unionens riktlinjer för utvecklingen av det transeuropeiska transportnätet (TEN-T)*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1679/oj>

EY (2025). *Strategy & Transactions | Parthenon-EY*.
https://www.ey.com/en_se/services/strategy/parthenon

Liu, L. X., Clegg, S. & Pollack, J. (2022). *Power relations in the finance of infrastructure public-private partnership projects*. *International Journal of Project Management*, 40(7), 725–740. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2022.08.002>

OECD (2010). *Quality Standards for Development Evaluation*.
https://www.oecd.org/en/publications/2010/02/quality-standards-for-development-evaluation_g1ghc6e7.html

Regeringen (2024). *Försvarsbeslutet 2025–2030*. Regeringens politik: Totalförsvaret. Hämtad från www.regeringen.se/regeringens-politik/totalforsvar/forsvarsbeslutet-20252030/

Regeringen (2024). *Vägen till en pålitlig transportinfrastruktur – för att hela Sverige ska fungera* (Prop. 2024/25:28).

Regeringen (2025) *Uppdrag till Trafikverket att ta fram förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen och möjlighet för länsplaneupprättarna att ta fram länsplaner för regional transportinfrastruktur*. Regeringsbeslut LI2025/00640. [uppdrag-till-trafikverket-att-ta-fram-forslag-till-nationell-plan-for-transportinfrastrukturen-och-mojlighet-for-lansplaneupprattarna-att-ta-fram-lansplaner-for-regional-transportinfrastruktur.pdf](http://www.regeringen.se/uppdrag-till-trafikverket-att-ta-fram-forslag-till-nationell-plan-for-transportinfrastrukturen-och-mojlighet-for-lansplaneupprattarna-att-ta-fram-lansplaner-for-regional-transportinfrastruktur.pdf).

Regeringen (2025), *Direktiv och ekonomiska ramar för åtgärdsplaneringen för perioden 2026–2037*.

Regeringen (2025). *Effektivitetsvinster genom alternativa former för organisering och genomförande av statlig transportinfrastruktur*. Dir. 2025:66.
<https://regeringen.se/contentassets/a25a29a0d0974eae89fe7c2155b8cec3/effektivitetsvinster-genom-alternativa-former-for-organisering-och-genomforande-av-statlig-transportinfrastruktur-dir.-202566.pdf>

Regeringen (2025). *Fonden för ett sammanlänkat Europa: faktrapomemoria 2025/26: FPM17*. Regeringskansliet. Hämtad från www.regeringen.se/faktrapomemoria/2025/09/202526fpm17/

Regeringen (2025). *Uppdrag till Trafikanalys att kvalitetssäkra förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen*. Regeringsbeslut LI2025/01092.
www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2025/05/uppdrag-till-trafikanalys-att-kvalitetsgranska-forslag-till-nationell-plan-for-transportinfrastrukturen/

Regeringens proposition 2024/25:28. *Vägen till en pålitlig transportinfrastruktur – för att hela Sverige ska fungera*.

www.regeringen.se/contentassets/0c8564476c464dacb711939c039829d9/vagen-till-en-palittig-transportinfrastruktur--for-att-hela-sverige-ska-fungera-prop.-20242528

Riksrevisionen (2025). *Statliga strategiska digitaliseringsprojekt – stora gemensamma utmaningar*. RiR 2025:8.

www.riksrevisionen.se/granskningar/granskningsrapporter/2025/statliga-strategiska-digitaliseringsprojekt--stora-gemensamma-utmaningar.html

SOU (2017). *Finansiering av infrastruktur med privat kapital?*, SOU 2017:13.
<https://www.regeringen.se>

Sveriges riksdag (2010). *Förordning (2010:185) med instruktioner för Trafikverket*, SFS nr: 2010:185. [Förordning \(2010:185\) med instruktion för Trafikverket | Sveriges riksdag](#).

Sweco (2025). *PM Granskning av Planförslagets samlade effekter*. PM utarbetat på uppdrag av Trafikanalys. Dnr. Utr 2025/29

Sweco (2025) *PM Granskning av vidmakthållande väg och järnväg*. PM utarbetat på uppdrag av Trafikanalys, Dnr. Utr 2025/41.

Trafikanalys (2025) *Utveckling av de ekonomiska behoven för att vidmakthålla väg- och järnvägsinfrastrukturen*. PM 2025:11. www.trafa.se/globalassets/pm/2025/pm-2025-11-utveckling-av-de-ekonomiska-behoven-for-att-vidmakthalla-vag--och-jarnvagsinfrastrukturen.pdf

Trafikanalys (2025). *Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag 2025*, Rapport 2025:5.
[Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag 2025](#)

Trafikanalys (2025). *Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll. Delredovisning 2*. Rapport 2025:3. www.trafa.se/globalassets/rapporter/2025/rapport-2025-3-granskning-och-uppfoljning-av-trafikverkets-arbete-med-kostnadskontroll---delredovisning-2.pdf

Trafikverket (2023). *DigITS. Steg 1 och 2-åtgärder med fokus på digitalisering och ITS*, Rapport 2023:220. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1832332/FULLTEXT01.pdf>.

Trafikverket (2023). PM. *Forskning och innovation*, TRV 2023/70321. https://bransch.trafikverket.se/contentassets/f29dfc5bf6c8456784eb03d1a02fd8ba/pm_forskning_och_innovation.pdf

Trafikverket (2024). *Digitalisering av sjöfarten. Underlag till revidering av nationell plan*, Rapport 2024:077 <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1856279/FULLTEXT01.pdf>

Trafikverket (2024). *Elektrifiering, digitalisering och automatisering i vägtransportsystemet. Underlagsrapport till Inriktningsunderlag för 2026–2037*, Rapport 2024:008. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1827870/FULLTEXT01.pdf>.

Trafikverket (2024). *Inriktningsunderlag för infrastrukturplaneringen för perioden 2026–2037*, Rapport 2024:003. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1827847/FULLTEXT01.pdf>.

Trafikverket (2025). *Byggstartsrapportering*, Rapport 2025:081. [Byggstartsrapportering: Förslag till namngivna objekt som bör få byggstartas år 1–3 \(2026–2028\) samt namngivna objekt som bör få förberedas för byggstart år 4–6 \(2029–2031\)](#)

Trafikverket (2025). *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026–2037 – Huvudrapport*, Rapport 2025:111. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A2002088&dswid=8708>

Trafikverket (2025). *Förslag till åtgärder för att stärka kompetensförsörjningen inom järnvägsområdet*, TRV 2024/135325. [Regeringsuppdrag att föreslå åtgärder för att stärka kompetensförsörjningen inom järnvägsområdet](#)

Trafikverket (2025). *Kraven för TEN-T, Analys och åtgärder*, regeringsuppdrag, Rapport 2025:051. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1941682&dswid=1163>

Trafikverket (2025). *Miljökonsekvensbeskrivning av förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026-2037*, Rapport 2025:116. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:2002037/FULLTEXT01.pdf>

Trafikverket (2025). *Namngivna investeringar: underlagsrapport till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026-2037*, TRV 2025/37255. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A2002036&dswid=5950>

Trafikverket (2025). *Offentlig offentlig-privat samverkan. Underlagsrapport till nationell plan för transportinfrastruktur 2026–2037*, Rapport 2025:117. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:2002044/FULLTEXT02.pdf>

Trafikverket (2025). *Planförslagets samlade effekter*. TRV 2025/37255. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:2017022/FULLTEXT02.pdf>

Trafikverket (2025). *PM Resultatpåverkande förändringar i Sampers arbetsversion till Basprognos 2026*. [Microsoft Word - Resultatpåverkande korrigeringar i modellen för långväga personresor.docx](#)

Trafikverket (2025). *Sammanhållen signalplan: underlagsrapport till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026-2037*, TRV 2025/37255. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:2002051/FULLTEXT01.pdf>

Trafikverket (2025). *Trimnings- och miljöåtgärder: underlagsrapport till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026-2037*, Trafikverket 2025:114. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:2002023/FULLTEXT01.pdf>

Trafikverket (2025). *Vidmakthållande järnväg: underlagsrapport till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026-2037*, Rapport 2025:112. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:2002002/FULLTEXT01.pdf>

Trafikverket (2025). *Vidmakthållande Väg: Underlagsrapport till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026–2037*, Rapport 2025:113. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:2002000/FULLTEXT01.pdf>

WSP (2025). *PM Granskning av länsplaner*. PM utarbetat på uppdrag av Trafikanalys. Dnr. Utr 2025/29.

Webbsidor

Sveriges miljömål. www.sverigesmiljomal.se/etappmalen/andelen-gang--cykel--och-kollektivtrafik/

EPO:s patentstatistik 2015–2024 för Transport respektive Civil engineering.
<https://www.epo.org/en/about-us/statistics>

EU:s Fol-program Horizon 2020 och Horizon Europe: <https://cordis.europa.eu/projects>

Trafikverket. *Sampers – Prognos- och analysverktyg*. Hämtad 19 december 2025 från
<https://bransch.trafikverket.se/tjanster/system-och-verktyg/Prognos--och-analysverktyg/Sampers/>

Trafikverket. *Samkalk – prognos- och analysverktyg*. Hämtad 19 december 2025 från
<https://bransch.trafikverket.se/tjanster/system-och-verktyg/Prognos--och-analysverktyg/Sampers/samkalk/>

Regeringsuppdrag

**Regeringsbeslut**

II:16

2025-05-28
LI2025/01092**Landsbygds- och infrastrukturdepartementet**Trafikanalys
Rosenlundsgatan 54
118 63 Stockholm

Uppdrag till Trafikanalys att kvalitetsgranska förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen

Regeringens beslut

Regeringen ger Trafikanalys i uppdrag att kvalitetsgranska Trafikverkets kommande förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen för perioden 2026–2037.

Trafikanalys ska i sin granskning utgå från regeringens uppdrag till Trafikverket den 20 mars 2025 att upprätta ett förslag till trafikslagsövergripande nationell plan för transportinfrastrukturen för perioden 2026–2037 (LI2025/00640). Trafikanalys ska analysera kvaliteten i de redovisningar och de planeringsunderlag, inklusive samlade effektbedomningar, som ligger till grund för Trafikverkets förslag.

Trafikanalys ska redovisa uppdraget senast den 30 december 2025 till Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet).

Skälen för regeringens beslut

Ett väl fungerande, långsiktigt hållbart och tillförlitligt transportsystem där alla trafikslag utvecklas och bidrar till de transportpolitiska målen är en förutsättning för svensk konkurrenskraft och för att hela Sverige ska fungera. Regeringen ser att transportsektorn behöver utvecklas i syfte att bidra till klimatomställningen.

Regeringen uppdrog den 20 mars 2025 åt Trafikverket att upprätta ett förslag till trafikslagsövergripande nationell plan för transportinfrastrukturen för perioden 2026–2037. I uppdraget betonar regeringen särskilt tydliga

prioriteringsgrunder, samhällsekonomisk lönsamhet och kostnadskontroll.
Trafikverket ska redovisa uppdraget senast den 30 september 2025.

Regeringen avser att fastställa en ny trafikslagsövergripande nationell plan för transportinfrastrukturen för perioden 2026–2037 under våren 2026. Regeringen fäster stor vikt vid att beslutsunderlagen håller hög kvalitet och att planprocessen är transparent. Regeringen anser mot denna bakgrund att ett uppdrag bör ges till Trafikanalys att kvalitetsgranska Trafikverkets förslag till ny nationell plan.

På regeringens vägnar

Andreas Carlson

Jenny Källström

Kopia till

Utrikesdepartementet/PG
Försvarsdepartementet/FP, I och UCF
Socialdepartementet/SOF
Finansdepartementet/BA, BSÄ, DIS, K, KO, SFÖ och SKA
Utbildningsdepartementet/UF och UH
Klimat- och näringslivsdepartementet/BK, E, KL, ME, NIM och NM
Kulturdepartementet/KKM
Arbetsmarknadsdepartementet/AA och JÄM
Landsbygds- och infrastrukturdepartementet/BB, DL, FJR, JL, RUL, SMF,
SPN, TM och US
Trafikverket

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 2010 och har huvudkontor i Stockholm samt kontor i Östersund.

Trafikanalys
Rosenlundsgatan 54
118 63 Stockholm

Tel 010 414 42 00
trafikanalys@trafa.se
www.trafa.se

