

■
Beslutad: 2023-12-05
Diarienummer: 2022/1155
RiR 2023:25

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Nationell plan för transportinfrastrukturen

– lovar mer än den kan hålla

Riksrevisionen har granskat om nationell plan för transportinfrastrukturen effektivt bidrar till de transportpolitiska målen. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Trafikverket och Trafikanalys.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Magnus Landergren har varit föredragande. Revisionsdirektör Johannes Österström och enhetschef Jörgen Lindström har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Magnus Landergren

För kännedom

Regeringskansliet; Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
Trafikanalys, Trafikverket

Riksrevisionen

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	8
1.1 Motiv till granskning	8
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	9
1.3 Bedömningsgrunder	10
1.4 Metod och genomförande	15
2 Bakgrund	17
2.1 Vad är nationell plan?	17
2.2 Processen vid revidering av nationell plan	18
2.3 Deskriptiv statistik för nationell plan	19
2.4 Planläggningsprocessen för namngivna investeringar sker i tre beslutssteg	24
2.5 De samlade effektbedömningarna	26
2.6 Nya beslut om nya stambanor	32
3 Regeringens uppdrag till Trafikverket och Trafikverkets förutsättningar	33
3.1 Det saknades pengar till nya åtgärder	34
3.2 Ökade beräknade kostnader och kostnadsanspråk	34
3.3 Regeringen pekar ut åtgärder som ska vara med i Trafikverkets förslag, trots att underlag saknas	35
3.4 Regeringen in-tecknar framtida investeringsmedel	37
3.5 Trafikverket fick inte ompröva befintliga åtgärder	39
4 Trafikverkets arbete med framtagandet av förslaget till nationell plan	42
4.1 Processbeskrivning framtagandet av förslaget	42
4.2 Trafikverket har inte följt förordningskravet om att väsentliga avvikelser ska rapporteras till regeringen	46
4.3 Några brister i de samlade effektbedömningarna	47
4.4 Det finns inte någon tydlig målstyrning för nationell plan	49
5 Trafikverkets förslag till nationell plan	51
5.1 Detta föreslog Trafikverket i planförslaget 2022	51
5.2 Den nationella planen bidrar inte effektivt till de transportpolitiska målen	54
5.3 Trafikverket sköt fram åtgärder i stället för att ompröva dem	62
5.4 Trafikverkets motiveringar har utvecklats men har fortfarande brister	63

6	Regeringens fastställelse av nationell plan	64
6.1	Detta beslutade regeringen – den fastställda nationella planen	64
6.2	De utpekade bristerna fick liten påverkan, men riskerar framöver att minska effektiviteten	71
6.3	Trafikanalys roll i processen har minskat	72
7	Slutsatser och rekommendationer	73
7.1	Den långsiktiga planeringen sätts ur spel	74
7.2	Nationell plan 2022–2033 hade kunnat bidra betydligt mer till de transportpolitiska målen	76
7.3	Regeringens beslut försenar det nya signalsystemet ERTMS och gör införandet onödigt dyrt	78
7.4	Processen för framtagande av nationell plan saknar transparens	79
7.5	Rekommendationer	81
	Referenslista	82

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns bilagor i pdf-format att ladda ner från Riksrevisionens webbplats. Bilagorna kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 1. Statistisk analys av planförslagen och nationella planer från 2018 och 2022

Bilaga 2. Sankey-flödesscheman som visar hur de nationella planerna från 2010, 2014 och 2018 fortlöpt fram till 2022

Sammanfattning

Den nationella planen beskriver hur transportinfrastrukturen ska underhållas och utvecklas under en tolvårsperiod. Den senaste nationella planen beslutades 2022 och omfattade 799 miljarder kronor varav 297 miljarder kronor till större investeringar i transportinfrastruktur under perioden 2022–2033. Riksrevisionen har granskat om de större investeringarna i nationell plan för transportinfrastrukturen effektivt bidrar till att de transportpolitiska målen uppnås. Riksrevisionens slutsats är att investeringarna bidrar till målen men inte på ett effektivt sätt. Det finns även brister i hur planrevideringen genomförts vilket minskar den nationella planens effektivitet.

Den långsiktiga planeringen sätts ur spel av kostnadsökningar

Syftet med att ha en nationell plan är att ge långsiktiga förutsättningar för infrastrukturinvesteringar som kräver mycket långa planeringshorisonter för att genomföras. Den ekonomiska ram riksdagen beslutat om efter förslag i infrastrukturpropositionen dimensionerar hur mycket ny infrastruktur Trafikverket behöver planera för de kommande 12 åren. Denna planering sätts dock snabbt ur spel av omfattande kostnadsökningar i Trafikverkets verksamhet. Så länge Trafikverkets kostnadskontroll fortsätter att vara bristfällig kommer all långsiktig infrastrukturplanering vara förenad med stor osäkerhet.

Varken Trafikverket eller regeringen föreslår de åtgärder som bedöms bidra mest till de transportpolitiska målen

Samhällsekonomisk effektivitet är en central del av de transportpolitiska målen och Trafikverket ska enligt regeringens styrning föreslå de åtgärder som bedöms ha störst effekt för att uppnå de transportpolitiska målen. Trots det konstaterar Riksrevisionen att det för den nationella planen 2022–2033 inte finns något samband mellan de olika åtgärdernas bedömda samhällsekonomiska lönsamhet och vilka åtgärder som blir invalda. Det gäller både för Trafikverkets förslag till nationell plan och för regeringens fastställelse av planen.

Det innebär att det i arbetet med nationell plan 2022 fanns ett stort antal bortvalda åtgärder med hög samhällsekonomisk lönsamhet som hade kunnat bidra betydligt mer till de transportpolitiska målen än åtgärder som valdes. Framför allt hade effektivare åtgärder kunnat leda till bättre och snabbare resmöjligheter för många fler medborgare och ökad trafiksäkerhet jämfört med de åtgärder som valdes. Riksrevisionens slutsats är därför att nationell plan från 2022 inte *effektivt* bidrar till de transportpolitiska målen.

Det nya signalsystemet ERTMS försenas och fördras på grund av regeringens beslut

Trots skarpt formulerade varningar från Trafikverket om att förseningar av det nya signalsystemet ERTMS är systemhotande för järnvägen valde regeringen att minska den ekonomiska tilldelningen till ERTMS. Regeringens beslut innebär enligt Trafikverket att ERTMS inte förväntas bli fullständigt implementerat innan 2070-talet. Regeringens beslut innebär också en fördröjning av införandet eftersom det innebär att den gamla signalanläggningen inte kan bytas ut i takt med att den når sin tekniska livslängd. Därmed krävs onödiga och dyra mellansteg.

Trafikverket var bakbundna av regeringens styrning

Trafikverkets möjligheter att utforma ett effektivt planförslag för perioden 2022–2033 begränsades av regeringens styrning. I sitt uppdrag till Trafikverket att ta fram ett planförslag angav regeringen att den då gällande planen från 2018 skulle fullföljas, vilket hindrade Trafikverket från att föreslå att några planerade åtgärder från den planen skulle tas bort. Trafikverket kunde därför inte ens ompröva de åtgärder där till exempel kostnaderna ökat eller nyttorna minskat betydligt jämfört med det föregående planbeslutet 2018.

I uppdraget till Trafikverket angav regeringen dessutom vissa specifika åtgärder som skulle ingå i Trafikverkets förslag. Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte hade några underlag avseende dessa åtgärder när regeringen beslutade denna styrning. Kostnaderna för åtgärderna visade sig sedan överstiga den tillgängliga ekonomiska ramen inom planperioden.

Riksrevisionen konstaterar slutligen att regeringen i sitt beslut om fastställelse av nationell plan uteslöt samtliga av de mycket få åtgärder som Trafikverket haft möjlighet att föreslå på eget initiativ. Den nationella planen för 2022–2033 utformades därmed till mycket stor del av regeringen.

Bristande transparens i den långsiktiga åtgärdsplaneringen

Riksrevisionens bedömning är att det saknas transparens i vissa delar av Trafikverkets och regeringens arbete med nationell plan. Bland annat så framgår det inte i regeringens fastställelsebeslut av nationell plan vilka åtgärder som har avbrutits i förhållande till föregående plan eller som tagits bort i förhållande till Trafikverkets förslag. Det handlar också om att spårbarheten över tid försvåras av att Trafikverket byter namn på och omdefinierar åtgärder utan att det anges någonstans samt att vare sig regeringen eller Trafikverket använder åtgärdernas objektsnummer i sina respektive beslut. Eftersom planeringen och genomförandet av åtgärder kan pågå i årtionden och redovisas på olika ställen finns det skäl att underlätta spårbarheten.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen

- Klargör hur regeringens fastställelse av nationell plan avviker från Trafikverkets förslag och föregående plan, samt motivera alla ändringar som innebär att åtgärder lagts till eller tagits bort.
- Avbryt i större utsträckning namngivna investeringar i fastställelsebeslutet när förutsättningarna för genomförandet har försämrats. Detta gäller investeringar som inte byggstartats.
- Lämna stort utrymme åt Trafikverket att utforma sitt planförslag. Regeringens styrning över vilka namngivna investeringar som ska ingå i nationell plan bör i första hand ske i fastställelsebeslutet, inte i uppdraget till Trafikverket att ta fram ett planförslag.
- Gör Trafikanalys roll som granskare av Trafikverkets planförslag till ett obligatoriskt steg i planrevideringen genom att exempelvis reglera det i Trafikanalys instruktion. Regeringen bör i större utsträckning beakta Trafikanalys synpunkter. Utöver den typ av granskning som Trafikanalys tidigare genomfört bör även ett riskbaserat urval av namngivna investeringar granskas.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till Trafikverket

- Prioritera åtgärder med hög samhällsekonomisk lönsamhet i förslaget till nationell plan.
- Motivera tydligt de prioriteringar som görs i förslaget till nationell plan. Detta gäller särskilt förslag till nya åtgärder, befintliga åtgärder där förutsättningarna för genomförande har försämrats samt samhälls-ekonomiskt olönsamma åtgärder.
- Redovisa i förslaget till nationell plan och i de samlade effektbedömningarna hur kostnader och nyttor för varje namngiven åtgärd förändrats sedan föregående planbeslut.
- Ange åtgärdernas objektsnummer i förslaget till nationell plan för att underlätta spårning.
- Förtydliga fasindelningen i planeringsprocessen genom att ange fasindelningen (planering, förberedelse för byggstartsbeslut och byggstartsbeslut) och planerat byggstartsår i två separata kolumner i bilaga 1. Detta eftersom den nuvarande indelningen ofta missförstås och byggstarten dessutom kan ske tidigare eller senare än vad fasindelningen ger sken av.

Riksrevisionen har i en tidigare granskning från 2021 lämnat rekommendationer angående Trafikverkets kostnadskontroll. Därför lämnas inga nya rekommendationer på det området.

1 Inledning

Den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur görs i en trafikslagsövergripande nationell plan (fortsättningsvis kallad nationell plan).¹ Genom att fastställa den nationella planen beslutar regeringen vilka järnvägar, vägar och farleder med en kostnad över 100 miljoner kronor som ska byggas eller förbättras under den kommande tolvårsperioden. Denna granskning behandlar *utveckling av transportinfrastrukturen*, det vill säga investeringsdelen av nationell plan. Vidmakt-hållandet av transportinfrastrukturen ingår också i nationell plan, men inte i denna granskning.

1.1 Motiv till granskning

Den nu gällande nationella planen omfattar perioden 2022–2033. Den ekonomiska ramen för nationell plan anges i infrastrukturpropositionen² och uppgår till 437 miljarder kronor för utveckling av transportinfrastrukturen under planperioden. Det förväntas tillkomma ytterligare 55 miljarder kronor till utveckling av transportinfrastrukturen under planperioden från andra finansieringskällor än statsbudgeten. I budgetpropositionen för 2023 uppgick anslaget för utveckling av transportinfrastrukturen till 34,5 miljarder kronor. Det är alltså ett stort utgiftsområde. Utgifterna förväntas också växa snabbt under kommande år. År 2026 beräknas anslaget ha ökat till knappt 48,5 miljarder kronor, dock är ungefär halva ökningen på grund av indexuppräknning.³

Innan granskningen inleddes såg vi tre huvudsakliga problemindikationer som, utöver den stora budgetpåverkan, motiverade en granskning av nationell plan.

1. **Samhällsekonomiskt olönsam och svag måluppfyllelse.** Enligt Trafikverkets egna underlag bedömdes deras förslag till nationell plan vara samhällsekonomiskt olönsamt i sin helhet. Förslaget till nationell plan bedömdes också bara ge upphov till små effekter på klimat och trafiksäkerhet. Den nationella planens bidrag till att uppnå transportsektorns klimatmål samt nollvisionens etappmål är därmed begränsade.⁴

¹ Det fullständiga namnet för den nuvarande nationella planen är "Nationell trafikslagsövergripande plan för transportinfrastrukturen för perioden 2022–2033". Regeringsbeslut I2022/01294 m.fl.

² Inför att en ny plan tas fram beslutas dess ekonomiska ramar av riksdagen utifrån en så kallad infrastrukturproposition, i detta fall prop. 2020/21:151, bet. 2020/21:TU16, rskr. 2020/21:409.

³ Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 22, s. 43–45 och 50.

⁴ Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*, 2021, s. 179 och 184–186. Trafikverket, *Planförslagets samlade effekter*, 2022.

2. **Kostnadsökningar och inteckning av ekonomiskt utrymme efter planperiodens slut.** Riksrevisionen har i en tidigare granskning konstaterat att Trafikverket kostnadskontroll inom investeringsverksamheten har brister. Trafikverkets egna underlag från förslaget till nationell plan visar att det kvarstår betydande problem med kostnadskontrollen. Trafikverkets planförslag visade också en betydande inteckning av det ekonomiska utrymmet i framtida planperioder.⁵
3. **Bristande transparens.** Vi ansåg att det var svårt som utomstående att förstå varför regeringen och Trafikverket prioriterat som de gjort. Det är också svårt att följa förändringar i kostnad och tid från det att åtgärder kommer in i den nationella planen till dess att de är färdigställda.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Övergripande revisionsfråga:

Bidrar investeringarna i den nationella planen för transportinfrastrukturen effektivt till att de transportpolitiska målen uppnås?

Den övergripande revisionsfrågan ska besvaras genom följande delfrågor:

1. Ger regeringens uppdrag att ta fram ett förslag till nationell plan Trafikverket förutsättningar att utforma planförslaget på ett effektivt sätt?
2. Arbetar Trafikverket effektivt med framtagandet av planförslaget?
3. Föreslår Trafikverket åtgärder som effektivt bidrar till de transportpolitiska målen?
4. Utformar regeringen nationell plan för transportinfrastrukturen så att den effektivt bidrar till de transportpolitiska målen?

Vi fokuserar granskningen på den senast fastställda nationella planen (för perioden 2022–2033) och arbetet med den. Denna plan har dock föregåtts av flera tidigare planer, och det finns en generell process för hur arbetet med nationella planer är tänkt att fungera. I viss utsträckning gör vi därför också iakttagelser och drar slutsatser som berör denna generella process eller som gäller mer allmänt för flera nationella planer.

Granskningsrapportens kapitelindelning utgår från respektive delfråga. Frågorna besvaras i ordning i kapitel 3 till 6.

⁵ Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*, 2021, s. 27–28 och 194–197.

1.3 Bedömningsgrunder

Utgångspunkten för de bedömningsgrunder vi använder är de transportpolitiska målen. Dessa beslutades första gången av riksdagen 2009 efter förslaget i propositionen ”Mål för framtidens resor och transporter”.⁶ De transportpolitiska målen består av ett övergripande mål och två jämbördiga underliggande mål.

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

Detta utvecklas i funktionsmålet:

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.

Det utvecklas också i hänsynsmålet:

Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt samt bidra till att miljökvalitetsmålen uppnås och till ökad hälsa.

Vi utgår från att samhällsekonomisk effektivitet ska spela en viktig roll i statliga myndigheters val av infrastrukturåtgärder. Det innebär att vi förväntar oss att bedömningen av olika åtgärders samhällsekonomiska lönsamhet bör påverka vilka åtgärder som väljs in i Trafikverkets förslag till nationell plan och den fastställda nationella planen. Som framgår av det övergripande målet har riksdagen tilldelat samhällsekonomisk effektivitet en tydlig vikt i målstrukturen. Dessutom ingår flera andra delar av målstrukturen i den samhällsekonomiska analysen, eller så kan de till exempel genom känslighetsanalyser vägas in i den samhällsekonomiska analysen. Analyser av samhällsekonomisk effektivitet görs utifrån en empiriskt grundad metod som belyser olika åtgärders övergripande effekter i samhället samt deras relativa effektivitet i förhållande till varandra. Med denna utgångspunkt begränsas det godtycke som annars blir fallet i brist på en sådan helhetssyn och jämförbarhet.

Samtidigt utgår vi också från att samhällsekonomisk effektivitet inte måste vara motivet bakom varje åtgärd som prioriteras i en nationell plan. Även åtgärder som prioriteras av andra skäl bör dock kunna motiveras utifrån någon form av

⁶ Prop. 2008/09:93, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257.

effektivitetsresonemang. I avsnitt 2.5.1 utvecklar vi beskrivningen av samhälls-ekonomiska analyser och i vilka sammanhang de täcker in de effekter som förväntas uppstå i samhället.

Granskningens bedömningsgrunder utgår också från intentionerna om de övergripande ramarna för statens infrastrukturplanering som uppdaterades i prop. 2011/12:118 "Planeringssystem för transportinfrastruktur". Syftet med planeringssystemet var att den fysiska planeringen av transportinfrastruktur ska ske i en sammanhållen planeringsprocess istället för den tidigare processen som skedde i flera steg. Syftet var också att transportinfrastrukturens inriktning skulle kunna omfatta ett bredare perspektiv och att en mer övergripande transportpolitisk inriktning kunde anges, exempelvis när det rör sig om hänsyn till miljön.⁷

Bedömningsgrunderna operationaliseras vidare för varje delfråga utifrån ovanstående bedömningsgrunder.

1.3.1 Bedömningsgrunder delfråga 1 – regeringens uppdrag till Trafikverket

Den ordning som bland annat framgår av förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur är att Trafikverket tar fram ett förslag till nationell plan och att regeringen sedan fastställer den nationella planen.⁸ Vi utgår ifrån att syftet med att Trafikverket ska ta fram ett planförslag, är att regeringen vill ha ett väl berett underlag från sin expertmyndighet som kan utgöra basen för den nationella plan som regeringen sedan fastställer.

Trafikverkets arbete med att ta fram ett planförslag föregås av ett uppdrag från regeringen till Trafikverket.⁹ För att Trafikverket ska kunna effektivt utforma ett planförslag utgår vi från att uppdraget bör ge Trafikverket förutsättningar att själva analysera och föreslå de åtgärder som de bedömer lämpliga för att planen ska ge så stor effekt som möjligt för att uppnå de transportpolitiska målen.¹⁰ Regeringen bör

⁷ Prop. 2011/12:118, bet. 2011/12:TU13, rskr 2011/12:257.

⁸ Se förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur.

⁹ I rapporten utgår vi från detta uppdrag inklusive det tillhörande direktivet till Trafikverket om den närmare inriktningen för åtgärdsplaneringen. Regeringsbeslut I2021/01904, I2021/01876 (delvis), I2021/00336.

¹⁰ I förordningen om nationell plan för transportinfrastruktur framgår också att planen ska ange den inriktning på investeringar och förbättringsåtgärder som bedöms ha störst effekt för att uppnå de transportpolitiska målen samt innehålla en tydlig beskrivning av de förväntade effekterna för transportsystemet som helhet samt en redogörelse för strategiska överväganden när det gäller bedömningen av nämnda investeringar och förbättringsåtgärder (se 4 § första stycket 1 och andra stycket). Innan planen upprättas ska Trafikverket hämta in synpunkter från länsstyrelserna, de som upprättar och fastställer länsplaner för regional transportinfrastruktur enligt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar, kommunerna och andra som kan ha ett väsentligt intresse av planen.

kunna ge övergripande styrning om planens inriktning i uppdraget men bör inte ge detaljerade anvisningar eller i förväg bestämma innehållet i Trafikverkets förslag. Vi utgår också från att regeringen i uppdraget till Trafikverket bör säkerställa att den får tillräckliga beslutsunderlag för eventuella ändringar i planförslaget som regeringen kan komma att vilja göra i fastställelsebeslutet.¹¹

Riksdagen har framhållit vikten av att åtgärdsplaneringen bör utgå från en stegvis prövning.¹² Ett mål med införandet av den gällande planeringspropositionen var att förbättra möjligheten till omprövning av åtgärder i takt med att förutsättningarna för dem förändras.

I planeringspropositionen gjorde regeringen följande bedömning som riksdagen ställt sig bakom: ”Bättre möjligheter för successiv omprövning av enskilda åtgärders prioritet i takt med [att] kunskaper om åtgärdens faktiska förutsättningar utvecklas och tiden för genomförande närmar sig, bör därför skapas.”¹³

Vi utgår därför från att Trafikverket bör ges möjlighet att föreslå en omprövning av åtgärder som ligger i nationell plan sedan föregående planbeslut, om de faktiska förutsättningarna har förändrats.

1.3.2 Bedömningsgrunder delfråga 2 – Trafikverkets arbete

I den av riksdagen beslutade propositionen för fastställandet av de transportpolitiska målen gjorde regeringen följande bedömning gällande underlagens vikt för transportplaneringen:

En bra effektbedömning ger en rättvisande bild av vad en åtgärd leder till, möjliggör sakliga jämförelser mellan olika alternativ, är öppen med sina förutsättningar och begränsningar, innehåller relevanta känslighetsanalyser och är tydligt och klart dokumenterad. Väsentliga underlag som t.ex. samhällsekonomiska bedömningar kan med fördel kombineras med multikriteriebedömningar av olika effekter. Hur en åtgärd bidrar till att uppfylla olika transportpolitiska delmål är därvid en betydelsefull faktor av flera som behöver beskrivas på ett systematiskt sätt i en samlad effektbedömning.¹⁴

¹¹ Enligt förordningen om nationell plan för transportinfrastruktur framgår vidare att ett förslag till ändrad plan ska lämnas till regeringen för beslut, om en väsentlig avvikelse behöver göras från planen.

¹² Prop. 2011/12:118, s. 49, bet. 2011/12:TU13, rskr 2011/12:257.

¹³ Prop. 2011/12:118, s. 62, bet. 2011/12:TU13, rskr 2011/12:257.

¹⁴ Prop. 2008/09:93 s. 64–65, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257.

Mot bakgrund av att detta utgår vi från att Trafikverket behöver uppfylla vissa grundläggande krav i sitt arbete. För att Trafikverket ska anses arbeta effektivt med framtagandet av planförslaget utgår vi från att myndigheten bör:

- ha en ändamålsenlig organisation
- ta fram jämförbara underlag med hög kvalitet
- vara transparenta med ställningstaganden och utgångspunkter i planförslaget.

1.3.3 Bedömningsgrunder delfråga 3 – Trafikverkets planförslag

Riksdagen har ställt sig bakom att transportpolitisk måluppfyllelse bör vara vägledande i planering och bedömning av fysiska åtgärder i transportsystemet.¹⁵ I detta ingår att medge omprövningar av åtgärder vid förändrade faktiska förutsättningar och att möjliggöra förslag om att avbryta åtgärder om de inte är genomförbara av något skäl, exempelvis ekonomi, teknik och miljö.¹⁶

Regeringen har vidare i förordningen om en nationell plan för transportinfrastruktur¹⁷ och i Trafikverkets instruktion¹⁸ fastställt att Trafikverket ska samverka med andra aktörer och därvid vidta åtgärder i syfte att effektivt bidra till de transportpolitiska målen. Av förordningen om en nationell plan för transportinfrastruktur framgår slutligen också att den nationella planen ska innehålla en tydlig beskrivning av de förväntade effekterna för transportsystemet som helhet samt en redogörelse för strategiska överväganden när det gäller de investeringar och förbättringsåtgärder som bedöms ha störst effekt för att bidra till de transportpolitiska målen.¹⁹

Vi utgår med hänsyn till detta från att Trafikverket i sitt planförslag ska ange den inriktning på de åtgärder som de bedömer har störst effekt för att bidra till de transportpolitiska målen. Vidare utgår vi från följande:

- Trafikverket ska motivera sina förslag till nya åtgärder och beskriva varför de valt de åtgärder som föreslås till planen. Trafikverket ska också vara transparenta kring åtgärder som inte väljs in i planförslaget och exempelvis kunna motivera varför åtgärder med hög samhällsekonomisk lönsamhet valts bort.
- Trafikverket bör ompröva alternativt motivera varför åtgärder där stora förändringar skett i förhållande till föregående plan bör kvarstå i planen.

¹⁵ Prop. 2008/09:93 s. 62, bet. 2008/09:TU14, s. 24-30, rskr. 2008/09:257.

¹⁶ Prop. 2011/12:118, s. 62, bet. 2011/12:TU13, s. 12, rskr 2011/12:257.

¹⁷ Se 4 § förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur.

¹⁸ Se 3 § förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

¹⁹ Se 4 § förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur.

1.3.4 Bedömningsgrunder delfråga 4 – regeringens fastställelse av nationell plan

Riksdagens utgångspunkter för valet av åtgärder (som beskrivs ovan gällande Trafikverkets planförslag) är desamma för regeringens fastställelsebeslut. Åtgärder i nationell plan bör effektivt bidra till transportpolitisk måluppfyllelse. Varje enskild åtgärd behöver dock inte maximera den samhällsekonomiska lönsamheten – utan en avvägning mot andra effekter och mål måste också vara möjlig.²⁰

Planeringsprocessen ger regeringen möjlighet att värdera nyttor på ett annat sätt än Trafikverkets analyser visar. Regeringens fastställelsebeslut av nationell plan kan därför delvis innehålla andra åtgärder än Trafikverkets förslag.

Riksrevisionen anser dock att regeringen bör motivera beslutet om nationell plan, särskilt i den mån det innehåller ändringar och omprioriteringar i förhållande till Trafikverkets förslag till nationell plan. Detta gäller både för åtgärder som tillkommer och för de som väljs bort. Riksdagen har vid olika tillfällen framhållit vikten av dokumentation och spårbarhet, och att man i regeringsärenden:

följer de principer förvaltningslagen ger uttryck för och antecknar de uppgifter som har betydelse för utgången i ärendet och som därigenom ger den spårbarhet och öppenhet som eftersträvas. Vidare har konstitutionsutskottet [...] betonat att omsorgsfull dokumentation utgör en nödvändig förutsättning för en efterföljande kontroll. Avsaknaden av skriftligt berednings- och beslutsunderlag riskerar [...] att försvåra insynen i Regeringskansliets och regeringens arbete och beslutsfattande.²¹

I prop. 2011/12:118 gjorde regeringen följande bedömning: "För att regeringen ska ges bättre möjligheter att ta ställning till Trafikverkets förslag bör dessa remitteras till Trafikanalys. Uppgiften för Trafikanalys bör i första hand vara att granska de samhällsekonomiska kalkyler, kostnadsberäkningar och planeringsunderlag som ligger till grund för Trafikverkets förslag."²² Vi utgår därför ifrån att regeringen säkerställer att Trafikverkets planförslag kvalitetssäkras av en tredje part. Regeringen ska se till att det ges förutsättningar att kvalitetssäkra planförslaget och att uppdraget att kvalitetssäkra Trafikverkets planförslag syftar till att granska både underlag inför beslutet om nationell plan och processen inför framtida planomgångar. Regeringen bör också beakta kvalitetssäkringens synpunkter.

²⁰ Prop. 2008/09:93, s. 62, bet. 2008/09:TU14, s. 25 och 27 ff, rskr. 2008/09:257.

²¹ Bet. 2009/10:KU10, s. 28.

²² Prop. 2011/12:118 s. 74, bet. 2011/12:TU13, rskr. 2011/12:257.

Vi utgår också från att planen ryms inom infrastrukturpropositionens budgetramar och att alla åtgärder ur ekonomisk synvinkel ska kunna byggstartas inom planperioden.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Magnus Landergren (projektledare), Josefin Carlsson (avslutade sin anställning 2023-09-30) och Johannes Österström (från 2023-08-22). Revisionsledare Joakim Hveem har bidragit med underlag till den slutliga rapporten. En referensperson, Maria Bratt Börjesson, professor vid Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) och adjungerad professor vid Linköpings universitet, har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport. Företrädare för Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet), Trafikverket och Trafikanalys har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

Granskningen baseras på kvalitativa och kvantitativa metoder.

För att svara på delfrågorna 1 och 4 om regeringen har vi intervjuat företrädare för Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. Vi har också granskat relevanta styrdokument och underlag från regeringen. Vi har granskat uppdrag och beslut för att fastställa nationell plan för de tre senaste planperioderna (2014, 2018 och 2022), men med huvudfokus på 2022 och med tillhörande underlag.

Vi har använt Trafikanalys analyser och resultat som problemindikationer inom planeringsprocessen och även granskat på vilket sätt regeringen beaktar Trafikanalys granskning i beredningen inför beslut att fastställa den nationella planen.

För att svara på delfråga 2 och 3 om Trafikverket har vi analyserat Trafikverkets utredningsunderlag. Vi har analyserat Trafikverkets huvudrapport för förslag till nationell plan och dess underlagsrapporter och bakomliggande utredningsmaterial och analyser som Trafikverket använder i sitt arbete med åtgärdsplaneringen och prioriteringen av åtgärder, såsom de samlade effektbedömningarna och sammanställningen och analyserna av dessa. Vi har analyserat både de åtgärder som Trafikverket har valt att inkludera, och de som inte inkluderats i den nationella planen för att kunna svara på frågan om huruvida de mest effektiva åtgärderna har valts.

Vi har genomfört intervjuer med företrädare för flera olika funktioner och verksamhetsområden inom Trafikverket och personer som är involverade i framtagandet av planen, huvudsakligen inom Trafikverkets verksamhetsområde Planering.

Genom intervjuer och dokumentstudier har vi granskat hur Trafikverket tar fram nya potentiella åtgärder, hur de motiverar sina val av dessa och vad det får för konsekvenser för den transportpolitiska måluppfyllelsen.

För att kunna mäta om valet av åtgärder effektivt bidrar till de transportpolitiska målens uppfyllelse har vi genomfört en ekonometrisk analys av samtliga åtgärder som Trafikverket övervägde i sin prioritering inom åtgärdsplaneringen 2018 och 2022, både de som slutligen föreslogs till planen och de som valdes bort. Analysen gjordes i syfte att studera om samhällsekonomi är en faktor som påverkar sannolikheten att en åtgärd väljs in i förslaget. I studien har vi använt oss av information från de samlade effektbedömningarna som Trafikverket sammanställt i en så kallad strategisk fil, som vi sedan bearbetat och analyserat.

2 Bakgrund

Detta är ett beskrivande kapitel, där vi översiktligt beskriver innehållet i nationell plan, hur det går till när nationell plan tas fram och beslutas samt vad som ingår i en samlad effektbedömning.

2.1 Vad är nationell plan?

Den nationella planen beskriver hur transportinfrastrukturen ska underhållas och utvecklas under en tolvårsperiod. Nationell plan revideras en gång per mandatperiod, vanligtvis under mandatperiodens sista år. Dess fokus är på statlig infrastruktur, det vill säga statlig järnväg (nästan all järnväg är statlig) och nationella stamvägar (Europavägar, riksvägar och länsvägar) samt sjöfartens farleder och slussar. Nationell plan kan också medfinansiera infrastruktur som inte ägs av staten, exempelvis kommunala vägar och regional kollektivtrafikinfrastruktur.

Denna granskning fokuserar på utvecklingsdelen av nationell plan, särskilt de större investeringarna. Utveckling har en särställning i nationell plan eftersom det är i planen beslut tas om alla så kallade namngivna investeringar, det vill säga alla investeringsåtgärder i transportinfrastrukturen med en kostnad över 100 miljoner kronor. I andra delar av nationell plan beslutas inte om några specifika åtgärder. Till exempel så anger nationell plan en övergripande strategi och budget för arbetet med vidmakthållande av den befintliga infrastrukturen, men exakt vilka åtgärder som ska vidtas beslutas i Trafikverkets löpande verksamhet.

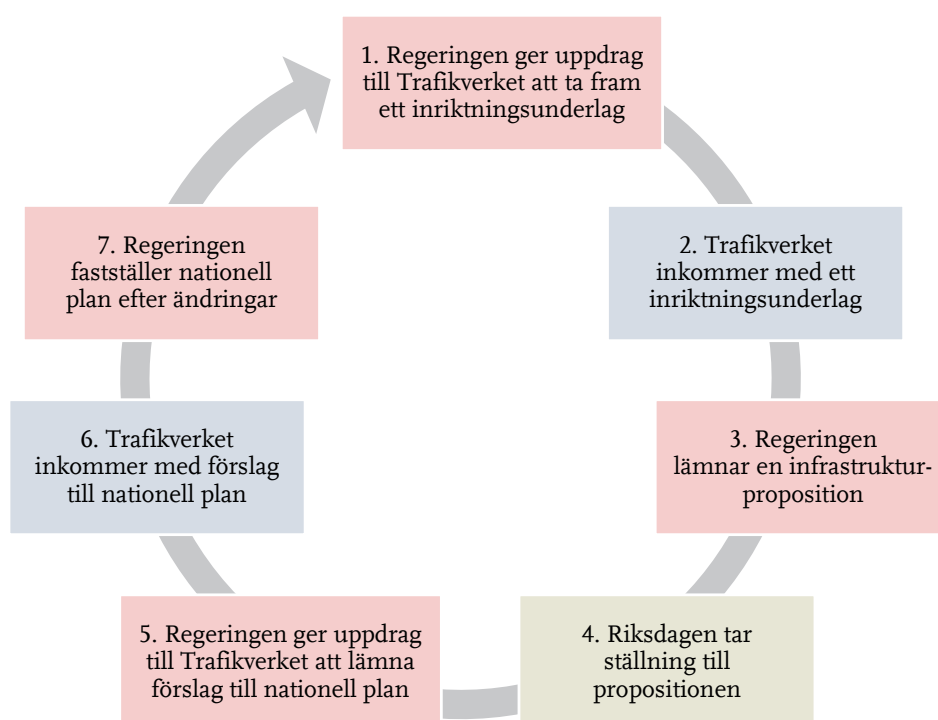
Den nationella planen ska vara trafikslagsövergripande. Det innebär att samtliga trafikslag (järnväg/spårväg, väg [inklusive gång och cykel], sjöfart, luftfart) kan ingå i planen. Åtgärderna ska bedömas baserat på de effekter och kostnader de ger upphov till. De ska inte bedömas efter vilket trafikslag de tillhör. Samtliga trafikslag delar på samma utvecklingsanslag och måste prioriteras mot varandra. Fokus ligger dock på järnvägs- och vägåtgärder där staten äger infrastrukturen samt några enstaka farledsinvesteringar. Hamnar och flygplatser, som generellt är bolagiserade²³, får nästan aldrig medel från nationell plan. Dels för att de kan finansiera investeringar med egna intäkter, dels för att statliga medel riskerar att utgöra otillåtna statsstöd enligt EU:s regelverk.

²³ Hamnar är ofta kommunägda eller privata bolag. Sveriges största flygplatser är statligt ägda via Swedavia AB, men det finns ett antal mindre flygplatser som ägs av kommuner, regioner eller av privata företag.

2.2 Processen vid revidering av nationell plan

Som vi nämnt omfattar den nationella planen en tolvårsperiod och den revideras vart fjärde år. Planrevideringen genomförs i ett antal steg fördelade mellan regeringen, riksdagen och Trafikverket. Att genomföra hela processen från start till slut tar nästan en hel mandatperiod om man räknar med tiden för beredning på Regeringskansliet. Processen illustreras i figur 1.

Figur 1 Processen för att revidera nationell plan, denna process genomförs en gång per mandatperiod



Steg 1 till 4 syftar till att fastställa de övergripande ekonomiska ramarna och inriktningen för den kommande planperioden. Vår granskning fokuserar på den mer konkreta åtgärdsplaneringen som följer därefter, det vill säga steg 5 till 7 i figur 1. Vår utgångspunkt är att riksdagen bestämt den ekonomiska ramen och att det sedan är regeringens och Trafikverkets ansvar att pengarna används effektivt för att nå de beslutade målen.

2.3 Deskriptiv statistik för nationell plan

Nationell plan för 2022–2033 innehåller 799 miljarder kronor från statliga anslag²⁴ samt tillkommande 82 miljarder kronor från trängselskatter, banavgifter och medfinansiering. Av 799 miljarder kronor ska 437 miljarder kronor gå till utveckling av transportsystemet, samt tillkommande 39,6 miljarder kronor från trängselskatter och 15,2 miljarder kronor från medfinansiering. Sammanlagt blir det 491,8 miljarder kronor till utveckling av transportsystemet, eller i genomsnitt 41 miljarder kronor per år.²⁵ Riksdagen beslutar om totalsumman (799 miljarder kronor) och hur mycket som ska fördelas till utveckling (437 miljarder kronor) och hur mycket som ska fördelas till vidmakthållande för järnväg (165 miljarder kronor) respektive väg (197 miljarder kronor). Den mer detaljerade fördelningen av anslagen beslutas av regeringen i fastställelsen av nationell plan och i de årliga regleringsbrev.

Den ekonomiska ramen som sätts i infrastrukturpropositionen har ökat betydligt över tid. Mellan 2010 och 2022 har den ekonomiska ramen för utveckling inklusive den tillkommande finansieringen ökat med 210 miljarder kronor, eller 74 procent, i löpande priser. Det är anslaget som har ökat, den tillkommande finansieringen har däremot minskat betydligt som andel av den totala finansieringen.

Tabell 1 Ekonomisk ram för utveckling av statens infrastruktur samt tillkommande finansiering enligt nationell plan, miljarder kronor, löpande priser

Planperiod	2010–2021	2014–2025	2018–2029	2022–2033
Utvecklingsanslag	217	281	333,5	437
Tillkommande finansiering via trängselskatter, infrastrukturavgifter, medfinansiering och EU	65	62	63	55
Summa	282	343	396,5	492
Genomsnitt per år	23,5	28,6	33	41

Antalet åtgärder i nationell plan har varit relativt stabilt över tid. Som tabell 2 visar har det som mest varit 194 åtgärder i planen och som minst 166. Anledningen till att antalet åtgärder i planen inte ökat i samma takt som anslaget är att den genomsnittliga kostnaden för åtgärderna också har ökat.

²⁴ Anslag 1:1 Utveckling av statens transportinfrastruktur och 1:2 Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur.

²⁵ Beloppet är i 2021 års penningvärde och räknas automatiskt upp med KPI-KS.

Tabell 2 Antal åtgärder i respektive nationell plan samt trafikslagsindelning²⁶

Nationella planer	NPT	NPT	NPT	NPT
	2010–2021	2014–2025	2018–2029	2022–2033
Antal åtgärder, varav	194	166	194	189
väg	97	89	81	75
järnväg	93	74	89	109
luftfart eller sjöfart	4	3	6	5

2.3.1 Underkategorier i nationell plan

Hur den totala ekonomiska ramen för utveckling av statens infrastruktur ska användas delas upp i ett antal underkategorier i fastställelsebeslutet.

Den största kategorin är **större investeringar** (namngivna investeringar) som i den nationella planen för 2022–2033 uppgår till 296,7 miljarder kronor, som i sin tur fördelas till fem underkategorier: nya stambanor; övriga större investeringar järnväg; större investeringar väg; större investeringar sjöfart samt nya isbrytare. Av de större investeringarna står järnvägen för 79 procent av totalbeloppet och väginvesteringar för 16 procent. Investeringar i sjöfart och nya isbrytare står för de återstående 5 procenten.

Som tabell 3 visar är det, jämfört med 2018, framför allt anslaget till större investeringar som ökat, med drygt 100 miljarder kronor.

²⁶ Mellan 2014 och 2018 höjdes gränsen för vad som klassas som en namngiven investering från 50 miljoner kronor till 100 miljoner kronor, vilket minskade antalet åtgärder under 2018 och 2022. Trafikslagsindelningen summerar inte alltid till totalsiffran eftersom det finns åtgärder som saknar trafikslag.

Tabell 3 Underkategorier till anslaget för utveckling av transportsystemet. Nationell plan 2018 och 2022, miljoner kronor, löpande priser²⁷

Underkategorier	2018–2029	2022–2033
Större investeringar, varav	193 472	296 700
nya stambanor	-	104 000
övriga större investeringar järnväg	-	130 600
större investeringar väg	-	47 700
större investeringar sjöfart	-	10 900
isbrytare ²⁸	-	3 400
Trimnings- och miljöåtgärder	35 160	39 900
Stadsmiljöavtal	12 000	6 000
Länsplaner ²⁹	36 638	42 000
Övrig verksamhet	24 500	25 700
Räntor och amorteringar	30 740	25 700
Totalt	332 510	436 000

Trimnings- och miljöåtgärder är investeringsåtgärder med en kostnad under 100 miljoner kronor. Trafikverket har mandat att själva besluta om vilka trimnings- och miljöåtgärder som ska genomföras. Det arbetet bedrivs löpande inom Trafikverket. Åtgärderna brukar delas in i tre kategorier baserat på deras syfte: tillgänglighet, säkerhet och miljö.

Stadsmiljöavtalen är ett sätt för staten att medfinansiera åtgärder i den kommunala och regionala infrastrukturen. Kommuner och regioner kan ansöka om stöd från stadsmiljöavtalen för åtgärder som ger en ökad andel persontransporter med kollektivtrafik eller cykeltrafik samt för hållbara godstransportlösningar.

²⁷ Trafikverket, *Nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033 Sammanställning och läsanvisning*, 2022. Trafikverket, *Nationell plan för transportinfrastrukturen 2018–2029 Sammanställning och läsanvisning*, 2018.

²⁸ Riksdagen har i ett tillkännagivande i samband med infrastrukturpropositionen (bet. 2020/21:TU16, s. 101) angett att nya isbrytare bör kunna finansieras via nationell plan. Regeringen har lagt till isbrytare i listan över vad utvecklingsanslaget får användas till i budgetpropositionen. Isbrytare ingår dock inte i *förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur* som reglerar Trafikverkets arbete med nationell plan.

²⁹ Ibland benämnda som regional plan. När landstingen ombildades till regioner tog de över ansvaret för den regionala infrastrukturplaneringen som tidigare legat hos länsstyrelserna.

Kommuner och regioner ska erbjuda motprestationer i form av åtgärder som bidrar till hållbara transporter eller bostadsbyggande.

Med anslaget till **länsplaner** ger staten stöd till regionerna (och Gotlands kommun). Varje region får en särskild pott från staten men det är regionerna som tar fram och beslutar om länsplanerna. Åtgärder över 50 miljoner kronor ska redovisas som namngivna åtgärder i länsplanerna. Precis som med nationell plan är det Trafikverket som står för genomförandet av länsplanerna. Hur regionerna får använda medlen beskrivs i förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur.³⁰ Bland annat kan pengarna användas till statliga vägar som inte ingår i stamvägnätet, regionala kollektivtrafikanläggningar, till så kallade steg 1 och 2-åtgärder samt till medfinansiering av åtgärder i nationell plan.³¹

Övrig verksamhet innehåller bland annat pengar för Trafikverkets planering, stöd och myndighetsutövning samt medel för forskning och utveckling samt stöd till Inlandsbanan.

2.3.2 Illustration över hur nationell plan fortlöper

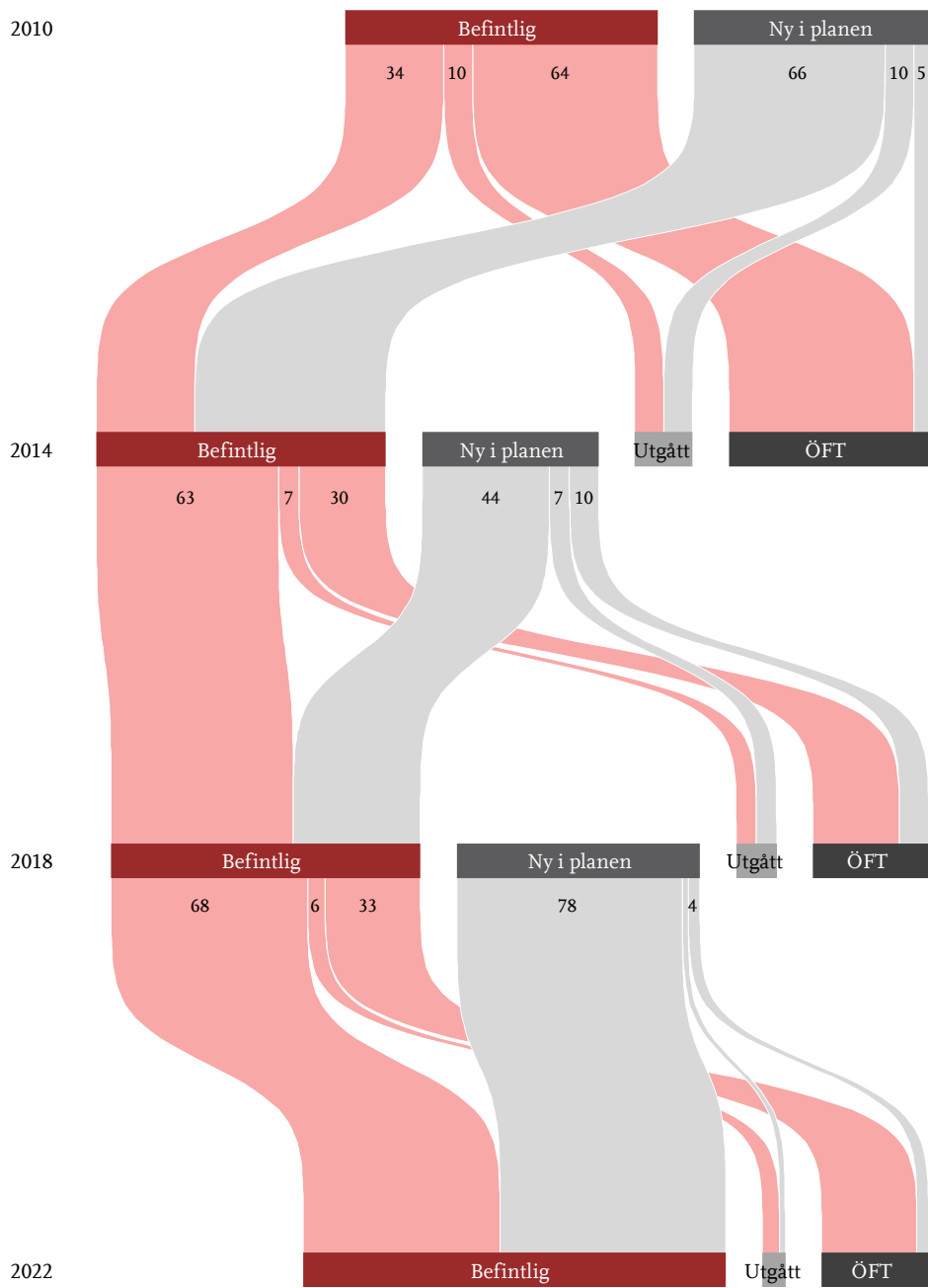
Figur 2 är en illustration över hur de nationella planerna fortlöpt sedan 2010. Figuren visar befintliga och nya åtgärder för respektive nationell plan. ÖFT står för öppnat för trafik och är de åtgärder som färdigställts under den föregående fyraårsperioden. Kategorin Utgått är åtgärder som antingen avbrutits av regeringsbeslut eller som inte kan matchas mot en åtgärd i den nästföljande planperioden. Att matchning inte kan ske kan till exempel bero på att åtgärderna omstrukturerats så att de inte kan matchas (exempelvis så ändrades den geografiska indelningen av ERTMS-åtgärderna 2022).

Figuren är till stor del korrekt men vissa mindre felkällor finns där åtgärder inte på ett självklart sätt kan översättas till det givna formatet.

³⁰ Se 3–3 b §§ förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur.

³¹ I fyrstegsprincipen handlar steg 1 om att först och främst överväga åtgärder som kan påverka behovet av transporter och resor samt valet av transportsätt och steg 2 är åtgärder som medför ett mer effektivt utnyttjande av den befintliga infrastrukturen.

Figur 2 Flödesschema med åtgärder från nationella planer från 2010, 2014 och 2018 fram till 2022



Källor: Regeringens fastställelsebeslut från 2010, 2014, 2018 och 2022, Trafikverkets årsredovisningar under åren 2010–2022, kompletterande information från Trafikverket (2023-09-18), Riksrevisionens bearbetning.

2.4 Planläggningsprocessen för namngivna investeringar sker i tre beslutssteg

För att en större investeringsåtgärd ska kunna genomföras krävs normalt tre regeringsbeslut. Dessa beslut delar in Trafikverkets planeringsprocess i tre faser. Det första regeringsbeslutet tas bara en gång per mandatperiod i samband med fastställandet av nationell plan medan det andra och tredje beslutet tas en gång per år i den så kallade byggstartsprocessen.

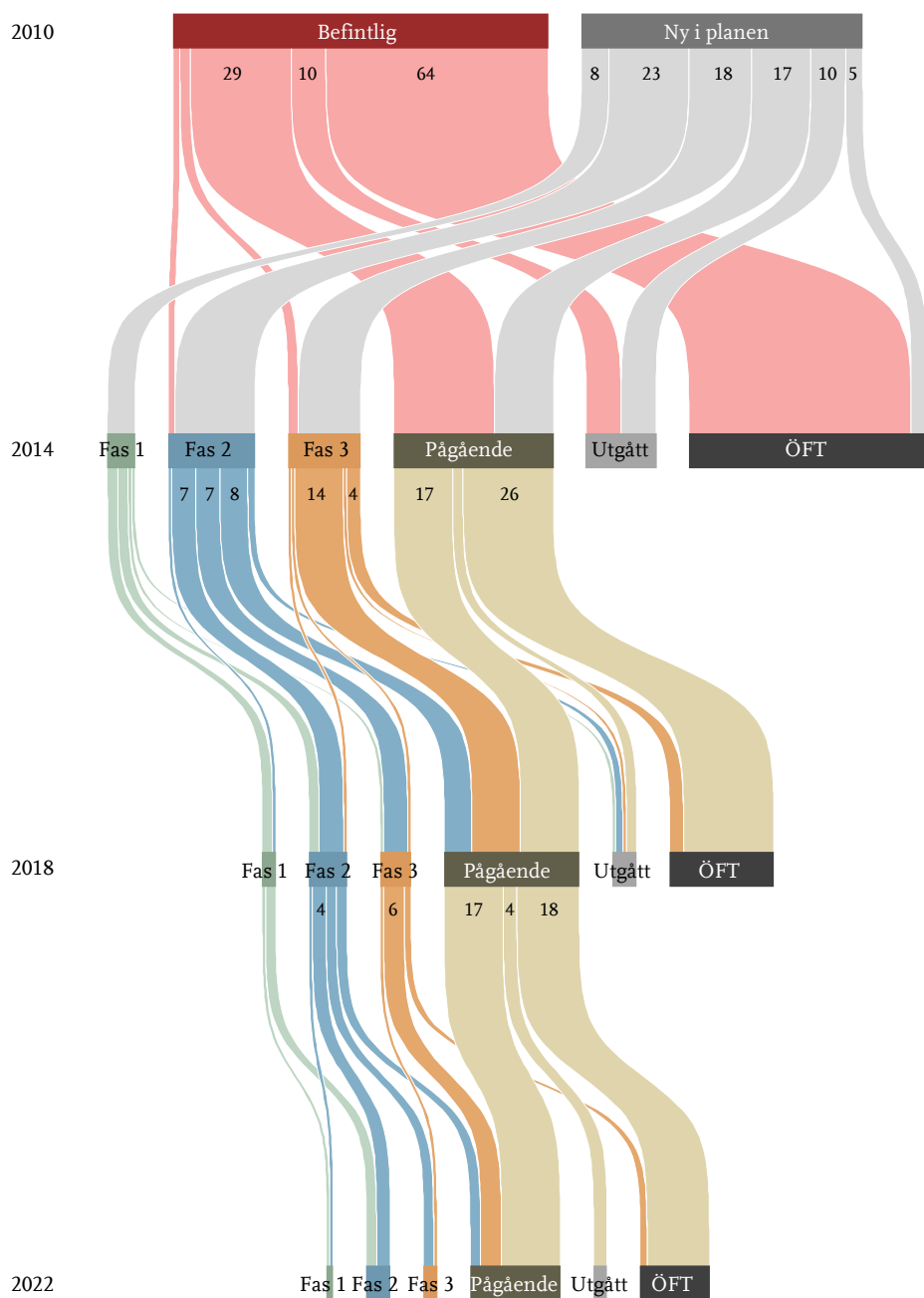
1. Det första beslut regeringen fattar är att ta med åtgärden i fastställelsebeslutet för nationell plan. Det innebär att Trafikverket kan inleda en planeringsprocess. Beslutet att ta med nya åtgärder i nationell plan sker normalt bara en gång per mandatperiod. Denna fas kallas ofta *år 7–12*, vilket är en schablonmässig benämning på tiden kvar till byggstart.
2. Det andra beslutet kallas förberedelse för byggstartsbeslut. Det innebär att Trafikverket kan inleda projektering. Målet är att Trafikverket ska ta fram en vägplan eller järnvägsplan för åtgärden. Beslut om att flytta åtgärder till denna fas sker normalt en gång per år i byggstartsprocessen. Denna fas kallas ofta *år 4–6*.
3. Det tredje och sista beslut regeringen fattar är byggstartsbeslutet. Det innebär att Trafikverket kan inleda upphandling av entreprenörer för att genomföra åtgärden. Även detta beslut sker normalt i den årliga byggstartsprocessen. Denna fas kallas ofta *år 1–3*. När Trafikverket genomfört upphandlingen av entreprenör betecknas åtgärden som *pågående*.

Det vi beskrivit ovan är den politiska och ekonomiska prövningen som görs av namngivna åtgärder. Det finns också en juridisk prövning enligt bland annat väglagen (1971:948) eller lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Den juridiska prövningen behandlas inte mer i den här granskningen.

2.4.1 Illustration över hur åtgärderna från 2010 fortlöpt genom planläggningsprocessen

Figur 3 visar en illustration över hur åtgärderna som beslutades i den nationella planen för 2010–2021 har rört sig mellan de olika planeringsfaserna. Fas 1 i figuren motsvarar planering; fas 2 motsvarar förberedelser för byggstartsbeslut; fas 3 motsvarar byggstartsbeslut; ÖFT innebär öppnat för trafik. Figuren visar att det när denna rapport skrivs år 2023 fortfarande finns 13 åtgärder från nationell plan 2010 som befinner sig i någon av de tre planeringsfaserna och 26 som är pågående. Av de 189 åtgärder som ingick i nationell plan 2010 har 108 öppnat för trafik. Motsvarande diagram för de nationella planerna från 2014 och 2018 återfinns i elektronisk bilaga 2.

Figur 3. Hur åtgärderna som beslutades i den nationella planen för 2010–2021 har rört sig mellan de olika planeringsfaserna



Källor: Regeringens fastställelsebeslut från 2010, 2014, 2018 och 2022, Trafikverkets årsredovisningar under åren 2010–2022, kompletterande information från Trafikverket (2023-09-18), Riksrevisionens bearbetning.

2.5 De samlade effektbedömningarna

Samlade effektbedömningar är det huvudsakliga beslutsunderlaget i åtgärdsplaneringen. Inför en planrevidering tar Trafikverket fram ett stort antal samlade effektbedömningar för nya åtgärder som kan övervägas att tas med i nationell plan. Trafikverket uppdaterar även de samlade effektbedömningarna för åtgärder som ligger i nationell plan sedan tidigare. Undantaget är åtgärder som redan byggstartats, där det inte tas fram någon uppdaterad samlad effektbedömning eftersom beslutet redan är fattat och det därmed inte behövs något uppdaterat beslutsunderlag.

Inför planrevideringen 2022 tog Trafikverket fram ungefär 450 samlade effektbedömningar. Ungefär hälften togs fram av konsulter.³² Samlade effektbedömningar tas fram för namngivna investeringar och för vissa trimningsåtgärder³³.

En samlad effektbedömning beskriver en specifik åtgärd. Det finns ingen jämförelse med andra åtgärder i en samlad effektbedömning. Tanken är att en beslutsfattare ska kunna göra jämförelsen genom att läsa flera olika samlade effektbedömningar och väga effekterna mot varandra. Samlade effektbedömningar består av tre beslutsperspektiv som analyseras och presenteras oberoende från varandra: samhällsekonomisk analys, analys av påverkan på de transportpolitiska målen och fördelningsanalys.

2.5.1 Samhällsekonomisk analys

Den samhällsekonomiska analysen består huvudsakligen av monetärt värderade effekter. Det innebär att effekterna (exempelvis förkortad restid, lägre koldioxidutsläpp eller förbättrad trafiksäkerhet) har översatts till kronor. Hur en given effekt ska värderas är standardiserat och beskrivs av ASEK (Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn) som är en myndighetsövergripande samrådsgrupp. De monetärt värderade effekterna summeras och ger åtgärdens nytta, som i sin tur kan jämföras med åtgärdens kostnad. De beräknade effekterna anges i miljoner kronor och summeras i ett nettonuvärde som visar hur samhällsekonomiskt lönsam eller olönsam åtgärden är. En samhällsekonomisk analys täcker in huvuddelen av de effekter som kan förväntas uppstå i samhället till följd av en investeringsåtgärd. Värderingen av dessa effekter ska utgå från empiriskt grundade studier exempelvis av hur människor genomsnittligt värderar nyttan av kortare restider.

³² Mejl från företrädare för Trafikverket, 2023-06-15, 2023-03-03.

³³ Trafikverket, *Effektbedömning av trimningsåtgärder (SINV) med en total kostnad på 50–100 miljoner kronor*, 2020.

En central fråga är dock även i vilken mån de delmålsättningar som anges inom den transportpolitiska målstrukturen (se avsnitt 1.3), också kan sägas ingå i den samhällsekonomiska analysen. Det korta svaret är att en åtgärds bidrag till de flesta av dessa delmålsättningar beräknas och värderas samhällsekonomiskt i den gängse analys som Trafikverket genomför. I de fall det bedöms vara motiverat att tilldela en viss målsättning en större vikt, kan beräkningar av detta göras och presenteras med en så kallad känslighetsanalys. I känslighetsanalyserna kan också andra modellantaganden än de standardiserade användas om det kan motiveras av åtgärdens särskilda förutsättningar eller effekter.

Eftersom utgångspunkten för analysen är samhällets genomsnittliga värderingar är den samhällsekonomiska analysen inte avsedd att användas för avvägning av fördelningpolitiska aspekter. Det övergripande transportpolitiska målet och funktionsmålet inbegriper dock vissa sådana aspekter, exempelvis fördelningen av åtgärder i olika delar av landet. En nationell plan ger upphov till en geografisk fördelningseffekt eftersom nästan alla åtgärder har en geografisk placering. Om man skulle vilja uppnå en mer strikt fördelningseffekt kan detta hanteras genom att investeringsramarna i förväg fördelas till vissa delar av landet, och att prioritering sedan sker utifrån samhällsekonomisk effektivitet inom dessa geografiska ramar. En begränsad sådan fördelning ingår i dagsläget i nationell plan genom länsplanerna, där just en sådan investeringsram i förväg tilldelas respektive region.

Det finns också nyttor som den samhällsekonomiska analysen inte fångar upp i särskilt hög grad. Det gäller olika former av dynamiska effekter³⁴ till följd av att själva investeringen bidrar till exempelvis en samhällsutveckling (bostäder, arbetsmarknad m.m.) som inte ingår i den generella modellen. Det har gjorts vissa uppskattningar av dessa effekter, och de bedöms i allmänhet vara små.³⁵ Med andra ord förväntas de flesta åtgärder bidra med ungefär lika mycket sådana effekter i förhållande till sin kostnad.

I den samhällsekonomiska analysen finns slutligen också *ej beräknade* effekter som dock ingår i den samlade bedömningen. Det vill säga konsekvenser av åtgärder som av något skäl inte kan översättas till en värderad effekt. Det kan finnas olika anledningar till detta. Det kan handla om att det saknas etablerade kalkylvärden, eller att det saknas effektsamband (det går inte att beräkna hur stor effekt som åtgärden ger upphov till). De *ej beräknade* effekterna ska beskrivas i text i den samlade effektbedömningen. En mycket vanlig icke-beräknad effekt är landskapseffekter, vilket

³⁴ I vetenskaplig litteratur kallas detta "indirekta effekter på sekundära marknader".

³⁵ Trafikverket, *Trafikverkets hantering av "Wider Economic Impacts" och analys av regionalekonomisk utveckling*, 2017.

bland annat innefattar påverkan på fornlämningar och barriärer.³⁶ De ej beräknade effekterna klassas som positiva (grönt), försumbara (gult) eller negativa (rött).

Tabell 4 visar ett exempel på en sammanfattning av en samhällsekonomisk analys. Detta exempel är från den samlade effektbedömningen för E4 förbifart Skellefteå. De beräknade effekterna summeras till ett nettonuvärde (1 877 miljoner kronor i det här fallet) och de icke-beräknade effekterna bedöms sammantaget vara positiva (grön markering till höger om nettonuvärdet).

Tabell 4 Exempel på en sammanfattning av en samhällsekonomisk analys

Effekt	Beräknad Ej beräknad		Beskrivning
	Nuvärde (mnkr)	Bedömning	
Resenärer	1 131	Positivt	Trängsel och köer ingår till viss del i beräknad nytta, dock ingår ej omfattande kösituationer där köer växer över flera korsningar. Åtgärden avlastar E4 genom centrum och minskar därmed dessa situationer.
Godstransporter	670	Försumbart	-
Persontransportföretag	-5	Försumbart	-
Trafiksäkerhet	1 947	Positivt	Åtgärder genomförs för säkrare gång- och cykeltrafik, bl.a. cykelstråk utmed del av E4/Östra leden samt två portar och en bro. Minskad trafik i centrum ger ökad trafiksäkerhet för specifika gång och cykelpassager, som t ex korsningen Nygatan-E4/Viktoriagatan.
Klimat	48	Försumbart	-
Hälsa	87	Försumbart	För boende i Anderstorp kommer ny vägsträckning att skapa ett intrång samt en barriär för rörligt friluftsliv i rekreationsområdet Byberget.
Landskap	-	Försumbart	Effekterna svårbedömda men bedöms totalt sett som försumbara. Negativ påverkan på landskapsbilden i det öppna älvlandskapet samt lokal påverkan söder om älven, vid Byberget. Trafikminskningen genom centrum ger en positiv påverkan på innerstadens trevnad och karaktär.

³⁶ Barriärer är när vägar eller järnvägar försvårar för människor eller djurliv att korsa vägen. Bland annat vägens bredd, hastighet, avstånd till närmsta passage samt mängden stängsel kan påverka hur stor barriäreffekten blir.

Effekt	Beräknad	Ej beräknad	Beskrivning
	Nuvärde (mnkr)	Bedömning	
Övriga externa effekter	0	Försumbart	-
Budgeteffekter	-87	Försumbart	-
Inbesparade JA-kostnader	-	Försumbart	-
Drift, underhålls- och reinvesteringskostnader under livslängd	-28	Försumbart	-
Samhällsekonomisk investeringskostnad	1 887		
	Nettonuvärde	Sammanvägning av ej värderbara effekter	
	1 877	Positivt	

2.5.2 Analys av påverkan på de transportpolitiska målen

Målanalysen beskriver om åtgärden har ett positivt, negativt eller inget bidrag till ett antal olika transportpolitiska målsättningar samt en motivering till varför den bedömningen har gjorts. De mål som åtgärden ska beskrivas mot är:

- funktionsmål
 - medborgarnas resor
 - näringslivets transporter
 - tillgänglighet regionalt och mellan länder
 - jämställdhet
 - funktionshindrade
 - barn & unga
 - kollektivtrafik, gång & cykel
- hänsynsmål:
 - klimat
 - hälsa
 - landskap
 - trafiksäkerhet.

Varje mål kan ha flera underkategorier som åtgärden bedöms mot. I tabell 5 visas några av de underkategorier som finns under "landskap".

Tabell 5 Exempel på en del av en transportpolitisk målanalys, tabellen visar landskapseffekter för åtgärden E20 Götene–Mariestad

Landskap	
Betydelse för upprätthållande och utveckling av landskapets utmärkande karaktär och kvaliteter – avseende delaspekterna skala, struktur eller visuell karaktär	Negativt bidrag: Vägen kommer att bli ett nytt och dominerande inslag i de delar som går i slättlandskap. Åtgärder görs för att minska utbyggnadsalternativets påverkan på landskapet, men det kommer ändå påverkas visuellt genom att samband i form av siktlinjer, ledstrukturer och mindre vägar i landskapet bryts. Även faunapassager och trafikplatsen i Lugnås blir dominerande inslag i landskapet. Delar som går i skogsterräng påverkas inte lika mycket.
Biologisk mångfald, växtliv samt djurliv	
Betydelse för mortalitet	Positivt bidrag: Mängden vilt som riskerar att dödas av trafiken på ny E20 kommer att minska till följd av viltstängsel som löper längs hela sträckan.
Betydelse för barriärer	Negativt bidrag: Viltstängsel och höjd hastighet för fordonstrafiken medför en förstärkt barriär för viltet i området. Negativa effekter mildras av planerade faunapassager.
Betydelse för störning	Negativt bidrag: Inga värdefulla fågelområden med störningskänsliga arter bedöms påverkas av ett förändrat eller ökat buller av den nya vägsträckningen. Vägen kommer dock hamna något närmare ett tyst område öster om Mariestad där viss störning skulle kunna ske.
Betydelse för förekomst av livsmiljöer	Inget bidrag: Vissa livsmiljöer för växter och djur minskar eller försvinner helt till följd av vägens nya dragning. Vägen påverkar även livsmiljöer för groddjur vid intrång i dammar. Kompensationsåtgärder som föreslås bedöms medföra att förhållanden inte försämras. För vissa arter som större vattensalamander och åkergroda bedöms bevarandestatusen förbättras till följd av föreslagna åtgärder med nya lek- och övervintringsplatser.
Betydelse för att värna den naturliga, inhemska biologiska mångfalden	Inget bidrag: Förlusten av livsmiljöer i skogs- och jordbruksmark innebär att förutsättningarna för biologisk mångfald i områdena försämras, bl a för insekter och fåglar. Föreslagna kompensationsåtgärder bedöms dock medföra att förhållanden inte försämras totalt sett.

2.5.3 Fördelningsanalys

Fördelningsanalysen är tänkt att visa vilka grupper som gynnas respektive missgynnas mest av en föreslagen åtgärd. Vilken fördelning som är önskvärd kan inte hanteras i en samhällsekonomisk analys. I den samhällsekonomiska analysen hanteras alla grupper lika utifrån det utilitaristiska perspektiv som är grunden

i nationalekonomisk välfärdsteori. En fördelningsanalys är därmed ett komplement till den samhällsekonomiska analysen.

I tabell 6 visas en fördelningsanalys i den standardmall som används för samlade effektbedömningar. Infrastrukturinvesteringar har till sin natur en omfördelande effekt givet att åtgärderna betalas gemensamt av skattebetalarna i hela landet men åtgärder och deras effekter är ofta lokala. De lokala effekterna kan vara positiva i form av till exempel förbättrad tillgänglighet eller trafiksäkerhet. De lokala effekterna kan också vara negativa i form av till exempel buller och barriäreffekter för dem som bor nära en väg eller järnväg.

Tabell 6 Exempel på fördelningsanalys, i detta fall från den samlade effektbedömningen för dubbelspårsutbyggnad på sträckan Sundsvall C–Dingersjö

Fördelningsaspekt	Störst nytta/fördel	Näst störst nytta/fördel	Störst negativ nytta/nackdel	Motivering
Delanalys kön: tillgänglighet persontrafik	Kvinnor	Män	Neutralt	Kvinnor åker i högre utsträckning kollektivt än män, varför kvinnor får större nytta.
Lokalt/regionalt/nationellt/internationellt	Nationellt	Regionalt	Neutralt	Åtgärden bedöms i första hand gynna det långväga resandet till Stockholmsregionen.
Län	Västernorrland	Gävleborg	Neutralt	Åtgärden bedöms få störst nytta i Västernorrland men nyttor kommer även att uppstå i Gävleborg och andra inkringliggande län.
Kommun	Sundsvall	Nordanstig	Neutralt	Åtgärden bedöms få störst nytta i Sundsvalls kommun men nyttor kommer även att uppstå i Nordanstigs kommun och andra inkringliggande kommuner.
Näringsgren	Transportutrustning	Trä, massa, papper	Neutralt	Baserat på andelen varuslag i godsprognosen för år 2040.
Trafikslag	Spår	Gods-järnväg	Neutralt	Åtgärden gynnar främst spårbundna trafikslag.
Åldersgrupp	Vuxna: 25–65 år	Unga vuxna: 18–25 år	Neutralt	Åtgärden bedöms ge störst nytta för arbetspendlare samt för skolresor.

2.6 Nya beslut om nya stambanor

Den 22 december 2022 beslutade regeringen att avbryta planeringen av flera etapper på de nya stambanorna (höghastighetsjärnvägen). Beslutet kom ungefär ett halvår efter att nationell plan för 2022–2033 hade fastställts och var därmed en relativt ovanlig avvikelse från principen att nationell plan bara revideras en gång per mandatperiod. Det finns dock inga formella hinder för regeringen att ändra i nationell plan även utanför den ordinarie planrevideringen.

Regeringen fattade fyra beslut kopplade till de nya stambanorna. Ett beslut som avbröt planeringen på flera etapper och tre beslut som gav Trafikverket i uppdrag att utreda det fortsatta arbetet på de kvarvarande sträckorna.³⁷

Trafikverket redovisade regeringsuppdragen 26 juni 2023 med tre rapporter.³⁸ I rapporterna kommer Trafikverket med förslag på förändringar i utformningen av Ostlänken, Göteborg–Borås samt kapacitets- och framkomlighetsåtgärder i Skåne.

I oktober 2023 fattade regeringen nya beslut om sträckorna Göteborg–Borås och Hässleholm–Lund samt lade till sex ytterligare åtgärder till nationell plan 2022–2033. Därmed återkom sträckan Hässleholm–Lund till nationell plan mindre än ett år efter att planeringen hade avbrutits, dock med delvis annan funktion och utformning.³⁹

³⁷ Regeringsbeslut, I2022/02416, I2022/02417, I2022/02418, I2022/02419.

³⁸ Trafikverket, *Kapacitetshöjande åtgärder i järnvägssystemet i Skåne, Kostnadsreducerande åtgärder i genomförandet av Ostlänken, Utredning av åtgärder i järnvägssystemet i stråket Göteborg–Borås*, 2023.

³⁹ Regeringsbeslut, LI2023/03474 och LI2023/03475.

3 Regeringens uppdrag till Trafikverket och Trafikverkets förutsättningar

Detta kapitel besvarar den första delfrågan: Ger regeringens uppdrag att ta fram ett förslag till nationell plan Trafikverket förutsättningar att utforma planförslaget på ett effektivt sätt? Kapitlet beskriver både de förutsättningar som kommer från regeringens styrning och de omständigheter som kommer från föregående planperiod.

Vårt svar på frågan är att regeringen i sitt uppdrag begränsade Trafikverkets möjlighet att utforma planförslaget på ett effektivt sätt för perioden 2022–2033, men att Trafikverket också begränsades av andra omständigheter såsom bristande kostnadskontroll.

- Trafikverkets förutsättningar att ta fram ett effektivt planförslag var begränsade. Begränsningarna kom både från regeringens styrning och Trafikverkets egen verksamhet (exempelvis bristande kostnadskontroll). En tydlig konsekvens av de begränsade förutsättningarna var att det knappt fanns något ekonomiskt utrymme till nya åtgärder i nationell plan 2022–2033. Det viktigaste skälet är de stora kostnadsökningarna som skett för de åtgärder som ingått i nationell plan från 2018. Kostnadsökningarna mellan 2018 och 2022 var större än det totala anslaget till utveckling av transportinfrastrukturen under samma tidsperiod.
- Regeringen intecknade genom uppdraget det framtida ekonomiska utrymmet långt efter planperiodens slut. Detta berodde till stor del på att regeringen pekade ut de nya stambanorna som till stor del var ofinansierade. I och med beslutet att avbryta flera etapper av de nya stambanorna har problemet med inteckning minskat betydligt.
- Regeringen begränsade också Trafikverket genom att ange i uppdraget att planförslaget skulle utgå från att den då gällande nationella planen från 2018 skulle fullföljas. Detta hindrade Trafikverket att ompröva åtgärder och minskade möjligheten för dem att föreslå de åtgärder som mest effektivt kunde bidra till de transportpolitiska målen.
- Regeringen pekade också ut specifika nya åtgärder som skulle ingå i Trafikverkets planförslag, trots att det inte fanns något utrymme i budgeten och att uppdaterade underlag saknades.

3.1 Det saknades pengar till nya åtgärder

I arbetet med planrevideringen 2022 fanns det ett kraftigt begränsat utrymme för nya namngivna investeringar. När planrevideringen genomförs återstår 8 av de 12 år som nationell plan omfattar. Det innebär att, i ett normalläge, tillför planrevideringen ekonomiska medel för ytterligare 4 år, vilket motsvarar ungefär 64 miljarder kronor med anslagsnivån till större investeringar från planperioden 2018–2029. Därtill ökade regeringen anslagsposten till större investeringar med 103 miljarder kronor över planperioden 2022–2033 jämfört med föregående planperiod. Sammantaget hade det, om man bara hade den begränsade informationen, varit rimligt att förvänta sig att det skulle finnas i storleksordningen 150–200 miljarder kronor till nya åtgärder. Ändå fanns det i denna omgång knappt något utrymme alls för nya åtgärder. Enligt Trafikverkets bedömning saknades från början till och med 22 miljarder kronor för att bara genomföra de redan beslutade åtgärderna från föregående plan samt de åtgärder som regeringen pekat ut i uppdraget.⁴⁰ Efter en del justeringar skapade Trafikverket ett visst ekonomiskt utrymme för nya åtgärder.

Riksrevisionen konstaterar att de åtgärder som beslutades i den nationella planen för 2018–2029 har visat sig inte rymmas inom den ekonomiska ramen som då hade beslutats.

3.2 Ökade beräknade kostnader och kostnadsanspråk

Förklaring till det begränsade ekonomiska utrymmet är dels kostnadsökningar för åtgärder som finns med från nationell plan 2018, dels ökade kostnadsanspråk.

I genomsnitt ökade kostnaden med 33 procent för åtgärder i nationell plan mellan 2018 och 2022. Kostnadsökningen var 51 procent för obundna åtgärder (åtgärder i planeringsfasen eller förberedelse för byggstartsfasen) och 16 procent för pågående åtgärder (åtgärder där byggstartsbeslut fattats och upphandling med entreprenör är genomförd).⁴¹ Totalt var kostnadsökningen 112 miljarder kronor mellan 2018 och 2022, räknat i fasta priser.⁴² Det kan jämföras med att anslaget till utveckling av transportinfrastrukturen summeras till 111 miljarder kronor under dessa fyra år. Med andra ord ökade kostnaderna i snabbare takt än vad staten har tillfört pengar. I ekonomiska termer var kvarstående kostnader för att genomföra den nationella planen från 2018 högre vid planrevideringen 2022 än när den först fastställdes 2018.

⁴⁰ Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*, s. 25.

⁴¹ Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*, s. 196.

⁴² Summering av 65, 8 och 39 miljarder kronor vilket är belopp som beskrivs i efterföljande stycken.

Kostnadsbedömningen för att genomföra de nya stambanorna ökade från 230 miljarder kronor till 325 miljarder kronor med ett osäkerhetsintervall på +/- 55 miljarder kronor i löpande priser. I fasta priser motsvarar det en ökning med 65 miljarder kronor.⁴³ Av denna ökning är det 31 miljarder kronor som infaller under planperioden 2022–2033. De resterande 34 miljarder kronorna förväntas infalla efter 2033 och innebär därmed en in-teckning av framtida planperioder.

För det nya signalsystemet ERTMS ökade både kostnadsbedömningarna och vad Trafikverket bedömde vara en tekniskt optimal utbyggnadstakt. Totalt bedömde Trafikverket att kostnaden för ERTMS behövde öka med 29 miljarder kronor jämfört med 2018 års planbeslut. Av de 29 miljarder kronorna är 8 miljarder ökning av de beräknade kostnaderna under planperioden (i fasta priser) och 21 miljarder kronor är en av Trafikverket föreslagen ambitionsökning för att kunna genomföra bytet av signalsystem effektivt. ERTMS kommer beskrivas i mer detalj i avsnitt 6.1.3.⁴⁴

För andra namngivna åtgärder i nationell plan utöver nya stambanor och ERTMS har kostnaden ökat med 39 miljarder kronor (i fasta priser) sedan 2018.⁴⁵

Kostnadsanspråken för länsplanerna ökade med 3 miljarder kronor (i fasta priser) och regeringen pekade också ut att åtgärden Norrbotniabanan Skellefteå–Luleå skulle byggstartas under planperioden. Trafikverket bedömde att Skellefteå–Luleå skulle belasta planperioden 2022–2033 med 3 miljarder kronor. Därmed hamnade merparten av åtgärdens totalkostnad på 22,7 miljarder kronor efter planperiodens slut 2033, vilket beskrivs närmare i nästa avsnitt.

3.3 Regeringen pekar ut åtgärder som ska vara med i Trafikverkets förslag, trots att underlag saknas

Regeringen begränsar Trafikverkets möjlighet att genomföra en effektiv prioritering av åtgärder genom att i uppdraget om framtagande av nationell plan peka ut åtgärder som ska ingå i Trafikverkets planförslag.

Det är alltid regeringen som fastställer nationell plan och därmed har sista ordet om vilka åtgärder som ska ingå i nationell plan. Men det är inte bara genom att avvika från Trafikverkets förslag i fastställelsebeslutet som regeringen kan avgöra vilka åtgärder som ska ingå i nationell plan. Regeringen har också möjlighet att peka ut åtgärder i uppdraget och därmed styra så att Trafikverket inkluderar åtgärden i sitt planförslag.

⁴³ Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*, s. 128.

⁴⁴ Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*, s. 24–25.

⁴⁵ Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*, s. 24.

I uppdraget inför 2022 års plan gjorde regeringen två utpekanden.

1. Gällande Norrbotniabanan meddelade regeringen följande: ”De etapper av Norrbotniabanan som ingår i nu gällande plan (Umeå–Dåva, och Dåva–Skellefteå) ska genomföras. Utbyggnad av den därefter kvarvarande delen Skellefteå–Luleå bör påbörjas inom planperioden.”⁴⁶ Det är utpekandet av den nya etappen Skellefteå–Luleå som får påverkan på planrevideringen. Att gällande plan skulle genomföras gällde generellt för alla åtgärder och var inget speciellt för Norrbotniabanan.
2. Gällande nya stambanor för höghastighetståg meddelade regeringen följande: ”De etapper av de nya stambanorna som ingår i nu gällande plan (Ostlänken, Göteborg–Borås och Lund–Hässleholm) ska genomföras och samtliga etapper ska ingå i förslaget till nationell plan.”⁴⁷ Regeringen meddelade också att Trafikverkets planförslag skulle innehålla 107 miljarder kronor till utbyggnaden av nya stambanor. I föregående nationella plan var de tre ovan nämnda etapperna med och att befintliga åtgärder skulle genomföras var en generell styrning som gällde alla åtgärder. Det nya jämfört med föregående plan var att regeringen 2022 angav hur mycket pengar som skulle avsättas till nya stambanor under planperioden.

Under den period då Regeringskansliet beredde uppdraget och regeringen fattade sitt beslut om det fanns inga aktuella beslutsunderlag om den enskilda etappen Skellefteå–Luleå på Norrbotniabanan.⁴⁸ Den samlade effektbedömning som Trafikverket senare tog fram för etappen Skellefteå–Luleå⁴⁹ godkändes i januari 2022, det vill säga ungefär sju månader efter att regeringen fattade ovan nämnda beslut. Vi konstaterar att regeringen alltså inte hade någon vetskap om vilka kostnader och nyttor den enskilda etappen förväntades ge upphov till när beslutet fattades. Den samlade effektbedömningen som senare togs fram visade att åtgärden förväntas kosta 23,3 miljarder kronor och sannolikt var samhällsekonomiskt olönsam.⁵⁰ Av den totala kostnaden på 23,3 miljarder täcks 3 miljarder av planen 2022–2033, resterande summa intecknas från kommande planer.

⁴⁶ Regeringsbeslut, I2021/01904, I2021/01876 (delvis), I2021/00336, s. 14.

⁴⁷ Regeringsbeslut, I2021/01904, I2021/01876 (delvis), I2021/00336, s. 13–14.

⁴⁸ Företrädare för Regeringskansliet bekräftar även att det inte fanns några andra underlag till grund för beslutet om denna etapp. Det mest närliggande underlaget var en samlad effektbedömning för Norrbotniabanan som helhet som publicerades 2016. Mejl 2023-06-27.

⁴⁹ Trafikverket, *Norrbotniabanan Skellefteå-Luleå ny järnväg*, 2022.

⁵⁰ Grundanalysen visar att åtgärden är samhällsekonomisk mycket olönsam med en nettovärdeskvot på -0,39. Den ökade industrialiseringen som just nu pågår i regionen fångas dock inte av den underliggande trafikprognosen, vilket skulle innebära att nyttorna underskattats. En känslighetsanalys som genomförts med antaganden om 50 procent högre trafiktillväxt visar dock också på samhällsekonomisk olönsamhet för åtgärden.

Att regeringen i sitt uppdrag anger hur mycket pengar som ska avsättas till nya stambanor under planperioden var nytt för planen 2022. Vi konstaterar att det begränsade Trafikverkets möjlighet att prioritera mellan nya stambanor och andra angelägna åtgärder. Summan på 107 miljarder kronor minskades senare något till 104 miljarder kronor,⁵¹ men motsvarar trots det drygt en tredjedel av finansieringen till namngivna investeringar under planperioden.

3.4 Regeringen intecknar framtida investeringsmedel

Vår utgångspunkt gällande den ekonomiska planeringen i nationell plan är att en åtgärd kan ingå i planen om den förväntas byggstartas innan planperiodens slut. Det innebär att nationell plan också binder upp ekonomiska medel efter planperiodens slut för att de åtgärder som redan byggstartats ska kunna färdigställas. Att nationell plan i viss mån intecknar den ekonomiska ramen även efter planperiodens slut är alltså naturligt. Men omfattningen av denna inteckning har ökat kraftigt. Totalkostnaden för åtgärderna i nationell plan från 2022 översteg den ekonomiska ramen med 326 miljarder kronor, vilket är ungefär 120 miljarder kronor mer än motsvarande inteckning i planen från 2018.⁵² Den nuvarande planen löper mellan 2022 och 2033, men den intecknar i princip hela den ekonomiska ramen fram till 2040, givet en bibehållen anslagsnivå. Det innebär att det inte finns något utrymme för de kommande planrevideringarna 2026 och 2030 att lägga till några nya åtgärder, om inte något tas bort ur planen eller den ekonomiska ramen ökar ytterligare.

Denna problematik förvärras av att de kostnadsökningar som de facto sker (se avsnitt 3.2) inte ingår i den ekonomiska planeringen, vilket gör att det verkliga ekonomiska utrymmet är mindre än det som planeringen utgår från. Det gör att åtgärder i planen inte kan genomföras som planerat utan måste skjutas framåt i tiden, vilket i sin tur successivt ökar inteckningen av den framtida ekonomiska ramen.

I sitt planförslag för perioden 2022–2033 valde Trafikverket också att förskjuta ett antal åtgärder så att de hamnade ”över kant”, det vill säga omfördela kostnaden så att huvuddelen hamnar efter planperiodens slut. Detta agerande ökade inteckningen av framtida planperioder. Anledningen till att Trafikverket valde att förskjuta åtgärderna var bland annat att Trafikverket enligt regeringens uppdrag inte fick ompröva åtgärder från den gällande nationella planen (se utförligare beskrivning i avsnitt 3.5 och 5.3).

⁵¹ Detta på grund av en uppkommen försening i planläggningsprocessen för etappen Göteborg–Borås. Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*, s. 8.

⁵² Trafikverket, *Bilaga 1, Nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*, 2022, s. 14 och *Bilaga 1, Nationell trafikslagsövergripande plan för transportinfrastruktur 2018–2029*, 2018, s. 9.

För den nationella planen för 2022–2033 noterar vi dock att regeringen efter att planen fastställts beslutat att avbryta planeringen av ett antal etapper av de nya stambanorna (se avsnitt 2.6). Klart är att planeringen av stambanornas mittpartier (Borås–Linköping och Jönköping–Hässleholm) har avbrutits helt. Planeringen av sträckan Hässleholm–Lund avbröts också helt i december 2022 men återkom sedan i det beslut som fattades i oktober 2023.

Beslutet att avbryta mittpartierna minskar in-teckningen av framtida planperioder med ungefär 162 miljarder kronor. De kvarvarande sträckorna (Ostlänken, Göteborg–Borås och Hässleholm–Lund) bedöms kosta 163 miljarder kronor att genomföra. Med 104 miljarder kronor avsatta till nya stambanor under 2022–2033 betyder det att de nya stambanornas del i in-teckningen av framtida planperioder minskat till 59 miljarder kronor.

Tabell 7 Status på de olika sträckorna av den nya stambanan som var inkluderade i planförslaget 2022, kostnader i miljarder kronor.

Sträcka	Status	Kostnad nationell plan 2022–2033	Kostnad total
Ostlänken (Järna–Linköping)	Fullföljs	67,8	91,4
Göteborg–Borås	Pausades/utreddes och återupptogs	17,3	43,5
Lund–Hässleholm	Avbröts och återupptogs ⁵³	15,9	28,1
Mittsträckorna (Borås–Linköping Jönköping–Hässleholm)	Avbryts	3,0 ⁵⁴	162
Hela projektet		104	325

⁵³ När planeringen återupptogs var det med en ny inriktning och inte som en del av höghastighetsjärnvägen.

⁵⁴ Avser enbart kostnad för planering.

3.5 Trafikverket fick inte ompröva befintliga åtgärder

Regeringen angav i sitt uppdrag till Trafikverket inför planeringen för planen 2022–2033 att planförslaget skulle utgå från att den då gällande nationella planen från 2018 skulle fullföljas. Vi konstaterar att regeringen i och med detta gjorde det omöjligt för Trafikverket att ompröva befintliga åtgärder, även i de fall stora kostnadsökningar eller förändrade förutsättningar gjort att åtgärderna kanske inte längre är motiverade att genomföra. Vi konstaterar också att regeringen gjorde detta utan att veta i vilken grad kostnaderna ökat eller genomförbarheten minskat för enskilda åtgärder. Det var därför inte möjligt för regeringen att i det läget överblicka vilken påverkan uppdragets utformning skulle få på planförslaget. Regeringens styrning går med detta emot intentionerna i planeringsprocessen och minskar planens effektivitet.

3.5.1 Uppdraget angav att gällande plan skulle fullföljas

I uppdraget till Trafikverket skrev regeringen följande:

Den beslutade nationella planen för infrastruktur 2018–2029 med investeringar i vägar och järnvägar i hela landet på 700 miljarder kronor ska fullföljas. [...]

Trafikverket ska i sitt förslag därför utgå från att den nationella trafikslagsövergripande planen för transportinfrastrukturen för perioden 2018–2029 ska fullföljas.⁵⁵

Trafikverket bedömde att skrivningen för det första innebar att de namngivna investeringar som ingick i nationell plan 2018 också skulle ingå i nationell plan 2022, om de inte redan färdigställts och öppnat för trafik. För det andra bedömde Trafikverket att denna skrivning innebar att de ekonomiska underkategorierna (exempelvis anslag till stadsmiljöavtal, länsplaner och trimningsåtgärder, se tabell 3 i bakgrundskapitlet) inte fick minska i relation till föregående plan.

Trafikverket ser ett behov av att kunna ompröva åtgärder från den föregående planen. Dels i ljuset av de omfattande kostnadsökningar som skett, dels mer generellt till följd av den stora osäkerhet som av nödvändighet finns i den tidiga planeringen.

⁵⁵ Regeringsbeslut, I2021/01904, I2021/01876 (delvis), I2021/00336, s. 3–4. Den kursiverade meningen är kursiverad i regeringens direktiv och är en direkt återgivning av januariavtalet.

I planförslaget skriver Trafikverket följande:

I princip är det alltså inte oväntat att vissa investeringar visar sig vara avsevärt dyrare än vad Trafikverket trott, efter att de utretts noggrannare. Eftersom planprocessen bygger på att objekt läggs in i plan i relativt tidiga skeden så är det närmast oundvikligt att vissa objekt visar sig vara sämre, eller ge lägre nyttor, än Trafikverket bedömt i tidigt skede. Men det uppstår problem om kostnadsökningarna visar sig i ett så sent skede i planeringsprocessen att det är förenat med stora kostnader att ompröva objektet [...] En slutsats av detta är att det inte räcker med att ha god kostnadskontroll i pågående projekt, eller att göra goda kostnadsbedömningar innan objekt läggs in i plan, även om bägge delarna också är nödvändigt. Det måste också vara möjligt att ompröva objekt, och detta måste ske så pass tidigt i planeringsprocessen att det fortfarande är möjligt att ändra utformning eller låta objektet utgå ur planen.⁵⁶

3.5.2 Regeringen saknade underlag för att bedöma konsekvenserna av sin styrning av Trafikverket

Att genomföra planering och projektering av ett infrastrukturprojekt innan byggstart utgör en relativt betydande del av dess totalkostnad.⁵⁷ Det innebär att det av ekonomiska skäl krävs att Trafikverket hushållar med mängden planering och projektering som genomförs. Med det följer ett behov av att i ett tidigt skede genomföra en prioritering av vilka potentiella åtgärder som är aktuella för planeringsarbete. Denna prioritering måste med nödvändighet göras med knapphändiga underlag eftersom det inte kan finnas utförliga underlag innan planeringen är genomförd.

När planeringen är genomförd och det finns ett bättre underlag kan åtgärden eller dess förutsättningar ha förändrats på ett betydande sätt. Som vi visat i en tidigare granskning blir kostnaden ofta betydligt högre.⁵⁸ Den tekniska utformningen och innehållet i projektet kan ändras. Även projektets nyttor, till exempel effekten på trafiksäkerhet eller tillgänglighet, kan ha förändrats. Syftet med åtgärder kan i vissa fall ha blivit inaktuellt. Vi konstaterar således att när förutsättningarna ändrats behöver beslut kunna omprövas.

⁵⁶ Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*, 2021, s. 197.

⁵⁷ Trafikverkets byggherrekostnader har i genomsnitt legat mellan 22 och 29 procent av åtgärdernas totalkostnad under perioden 2018–2022. Av detta står planering och projektering för ungefär hälften av byggherrekostnaden, mellan 46,5 och 57,6 procent under samma tidsperiod. Trafikverket, *Årsredovisning 2022*, s. 80.

⁵⁸ Riksrevisionen, *Kostnadskontroll i infrastrukturinvesteringar*, 2021.

Att skapa bättre möjlighet till omprövning var en målsättning när den nuvarande planeringsprocessen beslutades:

Bättre möjligheter för successiv omprövning av enskilda åtgärders prioritet i takt med kunskaper om åtgärdens faktiska förutsättningar utvecklas och tiden för genomförande närmar sig, bör därför skapas.⁵⁹

Lösningen var att dela in planeringsprocessen i tre faser utifrån tidsmässigt avstånd till tänkt byggstart, vanligtvis betecknade *år 7–12* (planering), *år 4–6* (förberedelse för byggstart/projektering) och *år 1–3* (byggstartsbeslut). Denna fasindelning beskrivs utförligare i avsnitt 2.4. Varje fas inleds med ett regeringsbeslut. De två senare besluten, förberedelser för byggstart och byggstartsbeslutet, var tänkta att fungera som kontrollstationer där de förändrade förutsättningarna skulle hanteras och projekten omprövas.⁶⁰

När regeringen i uppdraget till Trafikverket inför planen 2022–2033 angav att den gällande planen skulle fullföljas, och därmed begränsade Trafikverkets möjlighet att ompröva åtgärder i sitt planförslag, fanns det ännu inga uppdaterade samlade effektbedömningar framtagna. Det innebär att regeringen då inte visste i vilken grad kostnaderna ökat eller genomförbarheten minskat för enskilda åtgärder. Det var därför inte möjligt för regeringen att i det läget överblicka vilken påverkan uppdragets utformning skulle få på planförslaget.

⁵⁹ Prop. 2011/12:118, s. 62, bet. 2011/12:TU13, rskr 2011/12:257.

⁶⁰ Prop. 2011/12:118, s. 71, bet. 2011/12:TU13, rskr 2011/12:257.

4 Trafikverkets arbete med framtagandet av förslaget till nationell plan

Detta kapitel besvarar den andra delfrågan: Arbetade Trafikverket effektivt med framtagandet av planförslaget? Kapitlet granskar bara *arbetet* med att ta fram planförslaget. Innehållet i planförslaget (de namngivna investeringarna) analyseras i kapitel 5.

Vårt övergripande svar är att Trafikverket arbetade effektivt med framtagandet av planförslaget. Arbetet påbörjades i god tid, bedrevs nerifrån och upp, med ett fokus på att skapa jämförbarhet mellan möjliga åtgärder, och resulterade i en gedigen huvudrapport och underlagsrapporter som tydligt beskriver infrastrukturens nuläge, planförslagets innehåll samt Trafikverkets ståndpunkt i flera viktiga principiella frågor. Vi konstaterar dock också följande:

- Få personer på Trafikverket var inblandade i det slutliga arbetet med att prioritera nya åtgärder.
- Förändringar i förhållande till föregående plan framgår inte i de samlade effektbedömningarna eller i den lista med namngivna åtgärder som brukar betecknas som bilaga 1. Det försvårar för användaren av underlagen att avgöra var det kan finnas behov att ompröva åtgärder.
- Enligt gällande förordning ska Trafikverket lämna ett förslag till ändrad plan till regeringen vid väsentliga avvikelser. Detta har aldrig gjorts.

4.1 Processbeskrivning framtagandet av förslaget

Arbetet med planrevideringen börjar ganska snart efter att föregående plan fastställts. Exempelvis inledde Trafikverket arbetet med bristbeskrivningar och andra underlag redan 2019 inför planrevideringen 2022. För både inriktningsunderlaget och planförslaget börjar Trafikverket arbetet innan uppdragen från regeringen har kommit, ungefär ett år respektive ett halvår innan uppdragen kom i dessa fall. Hela planrevideringsprocessen inför 2022 var något försenad jämfört med normalfallet på grund av den utdragna regeringsbildningen efter valet 2018.

4.1.1 Arbetet med planförslaget inleds på regional nivå

Arbetet med att skapa nya åtgärder går huvudsakligen nerifrån och upp i Trafikverkets organisation. Trafikverket är indelat i sex regioner som ansvarar för att ta fram nya

åtgärder inom sina geografiska områden.⁶¹ Tanken är att den regionala organisationen är närmare ”verkligheten” och därmed ska vara bättre på att fånga upp de problem som finns i transportsystemet inom deras område jämfört med Trafikverkets nationella organisation. Arbetet utgår från fyrstegsprincipen och identifierade brister i transportsystemet.⁶² I åtgärdsvalsstudier går Trafikverket från brister till förslag på åtgärder som effektivt ska kunna avhjälpa respektive brist. Varje åtgärdsvalsstudie kan ge upphov till flera åtgärder. Grundprincipen som styr ansvarsfördelningen av åtgärder mellan Trafikverket, regioner och kommuner utgår främst från vilken infrastrukturhållares befintliga infrastruktur som direkt berörs av den nya åtgärden. I vissa fall krävs en noggrannare avvägning. Vad avser fördelningen av finansieringsansvaret, exempelvis för åtgärder där medfinansiering är aktuellt, är utgångspunkten främst vilken infrastrukturhållare som bedöms få störst nytta av projektet. Om åtgärden huvudsakligen bedöms ge nationella nyttor blir Trafikverket huvudansvarig för finansieringen. Om nyttorna huvudsakligen uppstår i en viss kommun eller region blir dessa aktörer ansvariga för en större del av finansieringen.

Inför arbetet med förslaget till nationell plan för perioden 2022–2033 fick Trafikverkets sex regioner uppdrag från Trafikverkets nationella planering att ta fram listor med de fem nya åtgärder inom varje trafikverksregion som bedömdes vara mest angelägna. Det relativt låga antalet berodde på att Trafikverkets nationella planering visste att det skulle finnas mycket begränsat ekonomiskt utrymme för nya åtgärder i planförslaget för 2022–2033. Samtliga Trafikverksregioner levererade sina fem mest prioriterade nya åtgärder, men flera levererade också längre listor med betydligt fler förslag på åtgärder.

4.1.2 Arbetet på nationell nivå: projektgruppen, styrgruppen, ledningsgruppen och styrelsen

Det här avsnittet beskriver organisationen kring Trafikverkets arbete med att ta fram planförslaget på nationell nivå.

Projektgruppen. Arbetet med att ta fram förslaget till nationell plan bedrevs huvudsakligen av en projektgrupp bestående av fem anställda på Trafikverket.

⁶¹ Trafikverket har under granskningens gång omorganiserat sin regionala indelning. Syftet med den nya organisationen är att Trafikverkets regioner ska matcha de 6 civilområden som finns inom det civila försvaret. Vi utgår från den tidigare organisation som gällde vid planförslagets framtagande 2021.

⁶² När nationell plan fastställdes av regeringen 2018 pekades 16 stråk och noder ut för fortsatt utredningsarbete, med syftet att de skulle kunna övervägas i nationell plan 2022. Bristerna var huvudsakligen framtagna av Trafikverket. Trafikverket, *Geografiska brister på systemnivå – underlagsrapport till revidering av nationell plan 2018–2029, Version 1.0, 2020* och regeringsbeslut N2018/03462/TIF, m.fl., s. 24.

Projektet pågår kontinuerligt men bemannas i samband med planrevideringen och dess resursbehov. När planrevideringen inte pågår bemannas projektet bara av dess projektledare. Projektgruppen fick stöd i arbetet från respektive verksamhetsområde (VO) inom Trafikverket. Projektgruppen skrev huvudrapporten⁶³ och tog fram listan⁶⁴ med åtgärder som föreslås. Respektive verksamhetsområde inom Trafikverket skrev den underlagsrapport som berörde deras område (exempelvis VO Underhåll skrev underlagsrapporten om vidmakthållande). Projektgruppen redigerade och kvalitetssäkrade samtliga underlagsrapporter.

Över projektgruppen fanns flera personer och grupper som fick komma med synpunkter och som skulle godkänna arbetet:

- Projektets **sponsor** var central i arbetet. Sponsor är Trafikverkets benämning på en person som fungerar som intern beställare för projektet. Sponsorn ansvarade bland annat för leveransen och att bemanna projektet och hade regelbundna avstämningar med projektgruppen. Sponsorn företrädde också projektet uppåt i organisationen.⁶⁵
- Det fanns en **styrgrupp** som följde arbetet med nationell plan. Sponsorn var ordförande för styrgruppen. I styrgruppen fanns representanter från berörda avdelningar på Trafikverket, huvudsakligen avdelningschefer. Styrgruppen hade möten med projektgruppen ungefär en gång i månad när planrevisionen pågick. Diskussionerna inom styrgruppen kunde vara ganska detaljerade, inklusive vilka projekt som skulle tas med i planförslaget.
- **Ledningsgruppen inklusive generaldirektören.** Trafikverkets ledningsgrupp består av generaldirektören, överdirektören, chefer för verksamhetsområden och chefer för centrala funktioner. Det var färre avstämningar med ledningsgruppen än med styrgruppen. Ledningsgruppens synpunkter var på något högre nivå än exakt vilka åtgärder som skulle ingå i planförslaget. Ledningsgruppen hade dock en indirekt påverkan på vilka åtgärder som skulle ingå i planförslaget. Ledningsgruppen styrde exempelvis mot att en större andel av tillgängliga medel skulle gå till ERTMS-projektet, vilket innebar att projektgruppen fick ta bort andra åtgärder från utkastet för att hålla sig inom den ekonomiska ramen.

⁶³ Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*, 2021.

⁶⁴ Trafikverket, *Bilaga 1, Nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*, 2021.

⁶⁵ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2023-03-03.

- **Styrelsen.** Det är Trafikverkets styrelse som fattar det formella beslutet om förslaget till nationell plan. Styrelsens deltagande skedde huvudsakligen under de sista två månaderna inför beslutet, och styrelsen delgavs under denna tid även utkast till förslag till nationell plan. Frågor relaterade till nationell plan avhandlades på fyra styrelsemöten. Styrelsen var engagerad i arbetet på övergripande nivå men även i vissa delfrågor inom arbetet. Styrelsen hade synpunkter på prioriteringar i planen som resulterade i justeringar främst avseende omfattningen av ERTMS-projektet och +10%-listan, det vill säga den lista med ytterligare åtgärder Trafikverket föreslår utifall att anslaget skulle bli 10 procent högre än tänkt. Styrelsen ville se ett större fokus på trafiksäkerhet på vägar i landsbygden. Så blev också fallet i det förslag till nationell plan som styrelsen antog. Trafikverket ville därmed visa att planens bidrag till trafiksäkerhet skulle kunna fördubblas med relativt lite tillkommande pengar.⁶⁶

4.1.3 Få personer valde vilka åtgärder som skulle ingå i Trafikverkets förslag

I det faktiska arbetet med att välja vilka åtgärder som skulle ingå i planförslaget var få personer iblandade. I arbetet konsulterades medarbetare i frågor inom sina expertområden och prioriteringarna förankrades i ledningsgrupp och med styrelsen. Vi konstaterar dock att det fanns en mindre grupp som utformade den slutliga listan, och som i praktiken bestod av tre personer: projektets sponsor, projektledaren och den biträdande projektledaren. I praktiken innebär det att inte ens de övriga deltagarna inom projektgruppen förefaller ha haft någon reell insyn i hur åtgärderna valdes.

Vår iakttagelse är att ett för staten så centralt och omfattande arbete fördelat på så få personer innebär två potentiella risker. Dels att perspektiv som bör vägas in vid beslut om infrastrukturåtgärder inte täcks tillräckligt av dessa personers kompetensområden, dels att koncentrationen innebär en sårbarhet vid till exempel sjukdom.

4.1.4 Planförslagets rapporter håller hög kvalitet och är transparenta

Vi konstaterar att Trafikverkets huvudrapport för nationell plan 2022–2033 håller hög kvalitet och att analysen har förbättrats och fördjupats jämfört med tidigare planomgångar. Trafikverket beskriver nuläget inom både infrastrukturen och transportsystemet. Rapporten presenterar förslaget till nationell plan, beskriver hur

⁶⁶ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2023-04-12.

Trafikverket ser på ett antal principiella frågeställningar och innehåller analyser av förslagets effekter.

I rapporten lyfter Trafikverket också på ett transparent sätt fram analyser som visar på nackdelar med planförslaget. Här följer några exempel:

- Planförslaget bidrar mycket lite till minskningar av koldioxidutsläpp, men Trafikverket visar också att potentialen för att uppnå större utsläppsminskningar under planperioden med hjälp av investeringsåtgärder är begränsad.
- Planförslaget ger små effekter på trafiksäkerhet.
- Väg- och järnvägsanläggningens funktionalitet kan inte upprätthållas med nivån på anslaget för vidmakthållande.

När det gäller planförslagets samlade effekter redovisar Trafikverket dessa i en separat rapport.⁶⁷ Myndigheten beskriver de namngivna investeringarnas effekter väl ur de tre perspektiven som finns presenterade i de samlade effektbedömningarna: samhällsekonomiska effekter, transportpolitisk måluppfyllelse och fördelningsanalys.

4.2 Trafikverket har inte följt förordningskravet om att väsentliga avvikelser ska rapporteras till regeringen

I förordningen om en nationell plan för transportinfrastruktur som reglerar Trafikverkets arbete med nationell plan står det: ”Om en väsentlig avvikelse behöver göras från planen, ska ett förslag till ändrad plan lämnas till regeringen för beslut.”⁶⁸ Något sådant förslag till ändrad nationell plan har aldrig lämnats till regeringen, enligt Regeringskansliet.⁶⁹ Trafikverket menar dock att den rapportering som skett gällande nya stambanor skulle kunna tolkas som väsentlig avvikelse och ett förslag på ändrad plan. Trafikverket menar också att den årliga processen med byggstartsbeslut trädde i kraft efter att förordningen skrevs och att byggstartsprocessen kan sägas fungera som en avvikelserapportering.⁷⁰

⁶⁷ Trafikverket, *Planförslagets samlade effekter*, 2022.

⁶⁸ 10 § förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur. Trafikverket definierar en väsentlig avvikelse som en förändring i tid, kostnad eller innehåll (TKI). Det vill säga förseningar, fördröjningar eller att vad som ska byggas ändras.

⁶⁹ Mejl från företrädare för Regeringskansliet, 2023-04-18.

⁷⁰ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2023-05-01.

4.3 Några brister i de samlade effektbedömningarna

4.3.1 Förändringar från föregående samlade effektbedömning framgår inte

Under planeringen av en åtgärd tas samlade effektbedömningar fram vid flera tillfällen. För en namngiven investering görs ofta tre samlade effektbedömningar innan åtgärden byggstartats. Detta är nödvändigt eftersom planeringsprocessen tar tid och ofta innebär förändringar i åtgärdens utformning som behöver analyseras.

Den samlade effektbedömningen beskriver dock bara åtgärden och dess förväntade effekter och kostnader så som de bedöms när analysen upprättas. Om åtgärdens utformning, kostnader eller nyttor förändrats sedan tidigare beslutstillfällen framgår inte. Det är därför omständligt att upptäcka i vilka fall förändringar har skett. För att upptäcka det behöver man jämföra den nya samlade effektbedömningen med den gamla. Det är fullt möjligt att göra, men givet att det finns närmare 200 åtgärder i nationell plan konstaterar vi att det blir svårt att få en överblick på det sättet. När en åtgärd väl hamnat i nationell plan är det vanligaste utfallet att den fortsätter vidare i processen och slutligen byggs. Vi konstaterar att det därför är viktigt att det framgår för vilka åtgärder stora förändringar skett så att regeringen enklare kan avgöra om det finns skäl att ompröva åtgärden.

4.3.2 Känslighetsanalyser behövs när den huvudsakliga analysen är ofullständig

Hur den huvudsakliga analysen ska genomföras är strikt reglerat i ASEK, för att säkerställa att olika samlade effektbedömningar är jämförbara med varandra. Det innebär i vissa fall att väsentliga aspekter inte kan tas med i den huvudsakliga analysen. Istället finns möjlighet för den som genomför analysen att genomföra extra känslighetsanalyser som presenteras i den samlade effektbedömningen men skilt från den huvudsakliga analysen.

Ett exempel på en sådan reglering är att alla samlade effektbedömningar ska utgå från samma basprognos för trafikutvecklingen. Den basprognos som genomfördes inför planrevideringen 2022 togs fram innan det blev känt att stora industri-satsningar planerades i vissa norrländska kommuner.⁷¹ Det innebär att den framtida trafikutvecklingen sannolikt underskattas när basprognosen används. I en sådan situation kan den som genomför den samhällsekonomiska analysen genomföra en känslighetsanalys där en högre trafikutveckling än den prognostiserade

⁷¹ Exempelvis Hybrit, H2 Green Steel, Northvolt och LKAB:s investering i koldioxidfri järnsvamp.

används och visa hur en sådan trafikutveckling påverkar åtgärdens samhälls-ekonomiska lönsamhet. Trafikverket har genomfört sådana känslighetsanalyser i flera relevanta fall, men det framgår inte alltid av de samlade effektbedömningarna när känslighetsanalyserna är viktigare än standardanalysen.

4.3.3 Trafikverket ska utgå ifrån att klimatmålet kommer att nås

Av regeringens uppdrag till Trafikverket att ta fram ett planförslag för 2022–2033 framgår följande:

”Planförslaget ska därför baseras på ett scenario som innehåller redan beslutade och aviserade styrmedel och åtgärder inom transportsektorn, där transportsektorns etappmål för klimat nås samt där växthusgaser från transporter är i princip noll år 2045.”⁷²

Vi konstaterar att denna styrning medför att de beräknade nyttorna av åtgärder som bidrar till minskade klimatutsläpp blir lägre. För infrastrukturinvesteringar använder Trafikverket generellt en 60 år lång kalkylperiod. Det innebär att alla nyttor som uppstår under de 60 år som följer efter att en åtgärd öppnats för trafik ska summeras till ett nuvärde. För klimatnyttor innebär regeringens uppdrag att klimatnyttan kommer trappas av gradvis fram till 2045 och därefter kommer inga klimatnyttor kunna uppstå eftersom Sverige då redan ska vara klimatneutralt. Det innebär att klimatnyttor bara kan uppstå under ungefär en tredjedel av kalkylperioden, och under den tredjedelen kommer nyttan vara avtagande.

Eftersom de styrmedel som är beslutade inte är tillräckliga för att nå klimatmålen måste Trafikverket ”hitta på” styrmedel i sin modell för att den ska ge det utfall regeringen har bestämt. Det innebär att Trafikverket räknar med högre körkostnader för bilar och lastbilar än vad som beslutats politiskt. Det leder till en något lägre lönsamhet för vägåtgärder och något högre lönsamhet för järnvägsåtgärder på grund av en viss överflyttning av trafik från väg.

Vi har inte kunnat avgöra om detta var intentionen med regeringens styrning. Vi konstaterar dock också att det är osannolikt att detta hade någon betydande påverkan på Trafikverkets planförslag. Som vi beskriver i kapitel 5.2 bedöms möjligheten att påverka transportsektorns klimatutsläpp med infrastrukturinvesteringar vara liten.

⁷² Regeringsbeslut I2021/01904, I2021/01876 (delvis), I2021/00336, s. 3.

4.4 Det finns inte någon tydlig målstyrning för nationell plan

När Trafikverket tar fram sitt förslag till nationell plan har de ett stort antal olika mål att ta hänsyn till. Trafikverket själva beskriver tio olika faktorer de behövt ha med i avvägningen när de valt namngivna investeringar till planförslaget.⁷³ Trafikverket nämner inte de transportpolitiska målen uttryckligen bland dessa tio, men många av de faktorer Trafikverket nämner kan kopplas till målen.

Det övergripande transportpolitiska målet och de båda delmålen ger inte någon tydlig styrning när de gäller vilka åtgärder som ska väljas. De transportpolitiska målen styr mot att planförslaget ska vara så samhällsekonomiskt (och i övrigt) effektivt som möjligt, men ger ingen tydlig viktning av vilken typ av samhällsnyttor som är viktigast. Den nationella planen skulle kunna utformas på många olika sätt och fortfarande rymmas inom de mål som satts.

Det finns exempelvis tre olika skrivningar som påverkar hur Trafikverket ska se på målkonflikten mellan klimat och andra transportpolitiska mål.

1. Klimatmålet för transportsektorn som innebär att växthusgasutsläppen från inrikes transporter, utom inrikes luftfart, ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010.
2. Skrivningen i budgetpropositionen för 2022 där regeringen specificerade målförhållandet mellan de två transportpolitiska delmålen med att funktions- och hänsynsmålen är jämbördiga, men för att det övergripande transportpolitiska målet ska kunna nås behöver funktionsmålet i huvudsak utvecklas inom ramen för hänsynsmålet. Samtidigt förtydligade regeringen att det inte innebar att varje enskild åtgärd som vidtas i transportsystemet måste bidra till att uppfylla klimatmålet.⁷⁴
3. Regeringens direktiv att Trafikverket ska utgå ifrån att klimatmålet kommer att nås.⁷⁵

Hur Trafikverket ska väga samman denna styrning i sitt planförslag definieras inte av regeringens styrning. Den otydliga styrningen ger Trafikverket ett visst tolkningsutrymme för vilken styrning myndigheten vill följa. Otydligheten gäller

⁷³ 1. Uppdragets utformning – direktiv 2. Kopplingen till prioriterade brister
3. Samhällsekonomisk lönsamhet 4. Planeringsmognad 5. Regional prioritering
6. Ev. nationell betydelse, t.ex. systemaspekter 7. Fördelning över landet 8. Kostnad relativt tillgängliga medel 9. Lagkrav 10. Överenskommelser. Mejl från Trafikverket 2023-01-11.

⁷⁴ Prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 22, s. 11.

⁷⁵ Regeringsbeslut, I2021/01904, I2021/01876 (delvis), I2021/00336, s. 8.

även andra avvägningar mellan olika samhällsmålsättningar, vilket kan få till följd att styrningen inte ger något resultat. Exempelvis har den ovan nämnda skrivningen om att tillgängligheten ska utvecklas inom ramen för hänsynsmålet inte fått någon påverkan på hur Trafikverket valde åtgärder i sitt planförslag.⁷⁶

Varje namngiven investering påverkar de olika målen på olika sätt. Även om en åtgärd ses som exempelvis en trafiksäkerhetsåtgärd finns det också en påverkan på andra mål såsom tillgänglighet. Det går därför sällan att sätta likhetstecken mellan en given åtgärd och en viss målpåverkan. Det är också enklare att påverka vissa mål med infrastrukturinvesteringar än andra. Tillgänglighet och trafiksäkerhet är relativt lättpåverkade med investeringspolitiken, medan det är betydligt svårare att påverka klimatutsläppen.

⁷⁶ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2023-03-01.

5 Trafikverkets förslag till nationell plan

Detta kapitel besvarar den tredje delfrågan: Föreslår Trafikverket åtgärder som effektivt bidrar till de transportpolitiska målen? Svaret är att Trafikverket i sitt förslag till nationell plan för 2022–2033 inte föreslog de åtgärder som förväntas bidra mest effektivt till de transportpolitiska målen. Trafikverkets handlingsfrihet var dock kraftigt begränsad av regeringens styrning.

- I planförslaget 2022 fanns det bortvalda åtgärder som hade betydligt högre samhällsekonomisk lönsamhet än de som ingick i planförslaget. Om Trafikverket i stället hade valt dessa åtgärder hade bland annat en dubbelt så stor effekt på trafiksäkerhet kunnat nås.
- Olika åtgärders samhällsekonomiska lönsamhet påverkade inte vilka åtgärder Trafikverket hade med i sitt planförslag.
- Trafikverket visar att planförslagets effekt på transportsektorns klimatutsläpp är mycket små, men också att potentialen för att minska utsläppen är liten även om andra åtgärder hade valts.
- Trafikverket föreslog bara ett fåtal åtgärder som inte kunde kopplas till regeringens styrning eller till betydande medfinansiering. Eftersom regeringen valde bort samtliga av dessa åtgärder i sin fastställelse hade Trafikverket en mycket begränsad påverkan på planens utformning.
- Trafikverket är inte tillräckligt tydliga med på vilka grunder de prioriterar och väljer ut vilka åtgärder som de föreslår till nationell plan. Det finns motiv till varför varje åtgärd valdes men de framgår inte alltid av beslutsunderlagen. Det framgår inte från motiveringen varför de valda åtgärderna skulle vara bättre än de åtgärder som valdes bort.
- Centrala beslutsfattare i Trafikverket menar att de samhällsekonomiska analyserna inte fångar en del av de nyttor som vissa järnvägsåtgärder ger upphov till. Trafikverket har trots det inte lyckats täppa till de specifika metodologiska luckor som de menar finns, exempelvis med hjälp av sitt forskningsanslag.

5.1 Detta föreslog Trafikverket i planförslaget 2022

I Trafikverkets planförslag för nationell plan 2022–2033 fördelades 289 miljarder kronor till namngivna investeringar. Av dessa gick 46 miljarder kronor till väginvesteringar, 233 miljarder kronor till järnvägsinvesteringar och 11 miljarder till sjöfartsinvesteringar. 45 procent av järnvägsinvesteringarna i Trafikverkets planförslag utgörs av de tre första etapperna av nya stambanor för höghastighetståg och 13 procent utgörs av signalsystemet ERTMS.

Tabell 8 Ekonomisk sammanställning av namngivna investeringar i Trafikverkets planförslag, miljoner kronor

Verksamhet	Planförslag 2022–2033
Väginvesteringar	46 008
Järnvägsinvesteringar, varav	232 547
etapper nya stambanor	104 000
ERTMS	30 776
Sjöfartsinvesteringar	10 503
Totalt	289 058

Som framgår av kapitel 3.1 hade Trafikverket knappt något ekonomiskt utrymme att föreslå nya åtgärder till nationell plan 2022–2033. Trafikverkets initiala plan var att inte lägga till några nya åtgärder alls i 2022 års plan.⁷⁷ För att ändå ha möjlighet att lägga till några nya åtgärder i 2022 års plan, genomförde Trafikverket en kostnadsöversyn som omfattade 24 åtgärder⁷⁸. Besparingar identifierades inom 7 åtgärder till en summa på knappt 2 miljarder kronor.⁷⁹ Utöver det identifierades också kostnadsbesparingar inom ytterligare åtgärder för ytterligare 1 miljard kronor.⁸⁰ Trafikverket försköt också ett antal åtgärder från planen 2018–2029 i tid så att de planeras att genomföras huvudsakligen efter den nya planens slut år 2033. Genom förskjutningarna frigjordes ytterligare 11 miljarder kronor inom planperioden 2022–2033 och in-teckningen av framtida planperioder ökade med samma belopp.

Kostnadsbesparingarna och tidsförskjutningarna gav Trafikverket möjlighet att föreslå 19 nya åtgärder till de namngivna investeringarna (se tabell 9 nedan). De nya åtgärderna som Trafikverket föreslog bedöms kosta totalt 15 miljarder kronor. Det kan jämföras med planens totala storlek på 289 miljarder till större investeringar. De nya åtgärderna står alltså bara för en mycket liten del av innehållet i nationell plan. Av de nya åtgärderna omfattar 16 järnväg och 3 väg. Utbyggnad av Norrbottenabanan är utpekad av regeringen i uppdraget att ta fram ett planförslag. Åtgärder i Norrbotten och Västerbotten (inkluderar 5 separata åtgärder i planen) är med på grund av det

⁷⁷ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2023-04-12.

⁷⁸ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2023-05-19, se underlag 24-Lista.

⁷⁹ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2023-05-19, se underlag *Bilaga 1 kostnadsöversyn*.

⁸⁰ Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*, s. 112.

uppdrag som regeringen gav Trafikverket i september 2021.⁸¹ Flera av de andra tillkommande åtgärderna finansieras helt eller delvis av annan part och medför därmed ingen eller liten ekonomisk belastning på den nationella planen. Bara 4 åtgärder valdes in av Trafikverket utan medfinansiering eller utan regeringens utpekande. Samtliga av dessa 4 åtgärder togs sedan bort av regeringen i fastställelsen.⁸² Trafikverkets förslag hade därmed en mycket begränsad påverkan på nationell plans utformning.

Tabell 9 Trafikverkets förslag till nya åtgärder i nationell plan 2022, kostnader i miljoner kronor

Åtgärder föreslagna av Trafikverket till planen 2022–2033	Total kostnad	Kostnad under planperioden 2022–2033	Trafikslag	Yttre faktorer som påverkat Trafikverkets val	Utpekad brist 2018	Nettonuvärdeskvot
1 Norrbottenbanan Skellefteå–Luleå ny järnväg	23 269	3 000	Järnväg	Regeringens uppdrag till planförslaget	X	< 0
2 ERTMS vidareutveckling	17 371	8 936	Järnväg	EU-förordning		-
3 Åtgärder i Norrbotten och Västerbotten ⁸³	1 448	758	Järnväg	Regeringens Norrlandsuppdrag	X	
4 E4 förbifart Skellefteå	1 429	471	Väg	Regeringens Norrlandsuppdrag		0,98
5 Kiruna, ny järnvägsstation	1 371	0	Järnväg	100 % medfinansiering		< 0
6 Hastighetshöjning Lund–Göteborg–Öxnered	1 198	712	Järnväg			0,54

⁸¹ Regeringsbeslut, I2021/02468. Uppdrag att analysera behovet av åtgärder i transportinfrastrukturen med anledning av större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbottens och Västerbottens län.

⁸² En av åtgärderna, Stockholm C Tomtebodabangård, kapacitet m.m., ingår istället som så kallad prioriterad utredning i planbeslutet, dvs. att projektet ska utredas för att vara redo för beslut i nästa planomgång. Regeringsbeslut, I2022/01294 m.fl. s. 13.

⁸³ 5 åtgärder: Luleå C flytt av personvagnsuppställning (etapp 1) (NNK <0), Luleå C ombyggnad av personbangård (etapp 2) (NNK <0), Malmbanan Kiruna-Riksgränsen Stax 32,5 ton (NNK 0,29), Malmbanan Svappavaara-Kiruna Stax 32,5 ton (NNK 0,01), Sävastklinten–Norra Sunderbyn ny mötesstation och partiellt dubbelspår (NNK <0).

Åtgärder föreslagna av Trafikverket till planen 2022–2033	Total kostnad	Kostnad under planperioden 2022–2033	Trafikslag	Yttre faktorer som påverkat Trafikverkets val	Utpekad brist 2018	Nettonuvärdeskvot
7 Kapacitetshöjande åtgärder Öresund/Malmö	1 017	0	Järnväg	100 % medfinansiering		-
8 Hastighetshöjning Stockholm–Skellefteå	961	151	Järnväg			0,73
9 E14 Blåberget–Matfors	381	364	Väg			1,02
10 Stockholm C och Tomtebodas bangård	280	280	Järnväg		X	-
11 Järnvågen med överdäckning av E45	263	0	Väg	100 % medfinansiering		-
12 Västkustbanan, Väröbacka station	153	0	Järnväg	100 % medfinansiering	X	-
13 Markarydsbanan/Knäred mötesspår	124	58	Järnväg	53 % medfinansiering		9,18
14 Ådalsbanan, Västerasby vändslinga	122	67	Järnväg	45 % medfinansiering		< 0
15 Räppe, ny station	102	37	Järnväg	64 % medfinansiering	X	< 0
Totalt	49 489	14 834				

5.2 Den nationella planen bidrar inte effektivt till de transportpolitiska målen

Vi konstaterar att den nationella planen inte bidrar effektivt till de transportpolitiska målen. Vi bygger den iakttagelsen på tre olika observationer som kommer beskrivas i detta avsnitt. För det första visar vår statistiska analys att det inte fanns något statistiskt samband mellan den bedömda samhällsekonomiska lönsamheten för de olika åtgärderna och sannolikheten att de skulle väljas som nya åtgärder i Trafikverkets planförslag eller regeringens fastställelsebeslut. Samhällsekonomi hade alltså ingen märkbar påverkan på vilka åtgärder som valdes. För det andra är nationell plan för 2022–2033 samhällsekonomiskt olönsam i sin helhet. För det tredje fanns det bortvalda åtgärder med mycket hög samhällsekonomisk lönsamhet som hade kunnat väljas i stället för de som valdes, vilket hade inneburit en större effekt till samma kostnad.

5.2.1 Samhällsekonomi hade ingen signifikant påverkan på valet av nya åtgärder 2022 men däremot 2018

Vi har genomfört statistisk analys för att undersöka huruvida samhällsekonomi har haft någon påverkan i Trafikverkets beslutsfattande kring vilka åtgärder som ska ingå i planförslaget.⁸⁴ Den statistiska analysen visar att åtgärdernas nettonuvärdeskvot *hade* en signifikant effekt på sannolikheten att de skulle bli invalda i planen för år 2018, men att någon sådan effekt *inte* fanns i planomgången 2022.

I studien analyserade vi alla åtgärder som övervägts inom åtgärdsplaneringen för nationell plan 2018 och 2022, både de som valts in i planen och de som valts bort.

Tidigare forskningsresultat har visat att samhällsekonomi har varit en påverkande faktor för val av åtgärder i tidigare planomgångar, 2010⁸⁵ och 2018⁸⁶. Även om det funnits en statistiskt signifikant effekt för samhällsekonomisk lönsamhet i dessa studier så har dock effekten varit liten.

En tidigare studie⁸⁷ visade att om en åtgärd hade negativa icke värderade miljöeffekter så minskade sannolikheten för den att bli invald vid åtgärdsplaneringen för nationell plan 2018. Övriga icke värderade effekter hade ingen sådan påverkan. Det har inte varit möjligt att replikera ett sådant test med 2022 års data eftersom denna variabel inte finns sammanställd i de samlade effektbedömningarna för denna planomgång.

5.2.2 Den nationella planen för 2022–2033 är samhällsekonomiskt olönsam i sin helhet – på grund av de nya stambanorna.

Trafikverket tog, i enlighet med sitt uppdrag från regeringen⁸⁸, fram en samlad effektbeskrivning av vad den nationella planen (baserat på Trafikverkets planförslag) förväntas leda till för konsekvenser. Trafikverket redovisar planförslagets samlade effekter i en separat rapport.⁸⁹ Effektbeskrivningen för 2022 års plan omfattar 114 åtgärder med en total kostnad på 418 miljarder kronor varav 224 miljarder kronor bekostas under planperioden.

⁸⁴ Se fullständig analys i elektronisk bilaga 1 som finns tillgänglig via Riksrevisionens webbplats.

⁸⁵ Eliasson m.fl., "Does Benefit–Cost Efficiency Influence Transport Investment Decisions?", 2015.

⁸⁶ Bondemark m.fl., "De samlade effektbedömningarnas roll i framtagandet av Trafikverkets förslag till nationell plan", 2018.

⁸⁷ Bondemark m.fl., "De samlade effektbedömningarnas roll i framtagandet av Trafikverkets förslag till nationell plan", 2018.

⁸⁸ Regeringsbeslut I2021/01904, s. 2

⁸⁹ Trafikverket, *Planförslagets samlade effekter*, 2022.

Beskrivningen visar att de största effekterna som planen medför är förbättrad tillgänglighet för person- och godstrafik följt av trafiksäkerhetseffekter. Även nyttorna för transportföretag är betydande. För persontrafiken utgörs de största nyttorna av förkortad restid och minskad reskostnad. Personbilstrafikens andel utgör ungefär hälften av detta och tågtrafiken den andra halvan.

De namngivna investeringarna (inklusive stambanorna) i planen har sammantaget en nettonuvärdeskvot på -0,4 (nettonuvärde -145 miljarder kronor). Det innebär alltså att planen som helhet är samhällsekonomiskt mycket olönsam. Om man exkluderar stambaneetapperna blir genomsnittlig nettonuvärdeskvot 0,2 (nettonuvärde 32 miljarder), alltså svagt lönsam. Trafikverket konstaterar själva att eftersom det finns ett stort antal åtgärder utanför planförslaget som har högre lönsamhet än de som valts in i planförslaget är det svårt att hävda att medlen till namngivna investeringar används samhällsekonomiskt effektivt.⁹⁰

Den negativa samhällsekonomiska lönsamheten för namngivna investeringar kan jämföras med att Trafikverkets samhällsekonomiska beräkningar visar en mycket positiv lönsamhet för vidmakthållande, med en nettonuvärdeskvot på 0,7 för underhåll av järnväg och 2,8 för underhåll av belagd väg.⁹¹

Bland de åtgärder som är inkluderade i den fastställda planen 2022 finns det ca 30 som har en negativ nettonuvärdeskvot och därmed är samhällsekonomiskt olönsamma.⁹² Bland de åtgärder som *inte* väljs in i planen finns det ett stort antal som har en god samhällsekonomisk lönsamhet, bland annat ett femtontal med en nettonuvärdeskvot runt 2 eller över.⁹³

Trafikverket poängterar att det finns andra överväganden än samhällsekonomisk effektivitet att ta hänsyn till. Trafikverket motiverar de åtgärder med dålig samhällsekonomi som valts in med att det till stor del handlar om järnvägsåtgärder som ger positiva systemeffekter som inte kan kvantifieras i de samlade effektbedömningarna. Den fulla effekten och nyttan av en järnvägsinvestering kan inte kvantifieras förrän alla åtgärder i systemet är färdigbyggda, vilket gör att de fulla nyttorna inte är inkluderade.⁹⁴ Att skapa bättre redundans i järnvägssystemet är också något som

⁹⁰ Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*, 2021, s. 179–180.

⁹¹ Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*, 2021, s. 178–179.

⁹² Trafikverket, *Bilaga 1, Nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*, 2021.

⁹³ Underlag från Trafikverket inkomna 2023-01-30. En nettonuvärdeskvot på 2 innebär att nyttorna som skapas är tre gånger större än kostnaderna för genomförandet.

⁹⁴ Att bygga ut hela systemet innebär dock också ytterligare kostnader. Systemeffekter kan fångas av samhällsekonomiska modeller om analysen görs på en något mer aggregerad nivå över den vanliga åtgärdsnivån. Exempelvis finns det samlade effektbedömningar för de nya stambanorna både på systemnivå och på etappnivå just av detta skäl.

inte är möjligt att kvantifiera nyttorna av enligt Trafikverket, men flera av de nya invalda åtgärderna skapar just detta.⁹⁵ Trafikverket understryker att de samhällsekonomiska kalkylerna inte fångar alla effekter och att de samlade effektbedömningarna också innehåller icke kvantifierade effekter. De konstaterar dock också att de icke beräknade effekterna endast i undantagsfall ändrar slutsatsen om en åtgärds totala samhällsekonomiska lönsamhet.⁹⁶

Trots att Trafikverket menar att de inte kan kvantifiera systemeffekter på järnväg har man inte något pågående utvecklingsarbete när det kommer till att utveckla analyserna eller kalkylerna för systemeffekter för att bättre kunna kvantifiera och därmed motivera den typen av åtgärder.⁹⁷

5.2.3 Räkneexempel visar hur mycket större nyttor som skulle kunna uppnås med andra åtgärder

Trafikverkets möjligheter att göra ett eget urval av åtgärder var begränsade i 2022 års åtgärdsplanering. I planförslaget genomför Trafikverket en beräkning av de samhällsekonomiska effekterna av ett hypotetiskt planförslag där det hade varit möjligt att välja fritt mellan alla åtgärder som Trafikverket identifierat inom ramen för åtgärdsplaneringen.⁹⁸ I det hypotetiska planförslaget gör Trafikverket ett strikt urval utifrån de åtgärder som har de bästa samhällsekonomiska kalkylvärdena. De nya stambanorna och ERTMS är uteslutna ur analysen.⁹⁹ Analysen utgår från 179 åtgärder som har beräknade effekter, varav 62 ingår i den då gällande planen. De åtgärder som ingår i analysen har en total kostnad på 99 miljarder kronor.

⁹⁵ Intervju med företrädare för Trafikverket 2023-05-30.

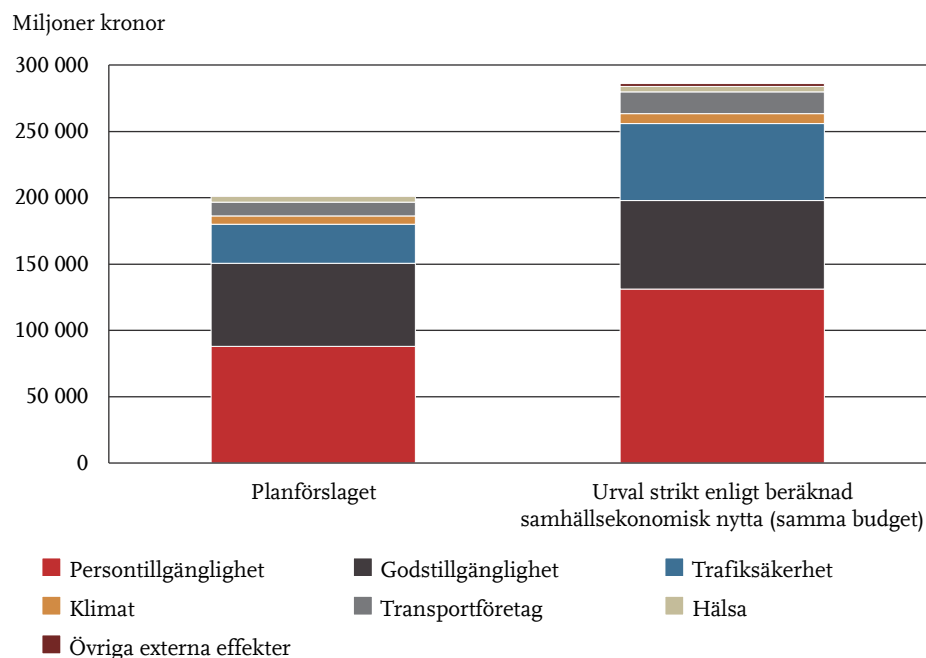
⁹⁶ Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*, 2021, s. 180–181.

⁹⁷ Intervju med företrädare för Trafikverket. 2023-03-03.

⁹⁸ Trafikverkets analys utgår från 179 investeringsåtgärder som har beräknade effekter i form av samhällsekonomiska kalkyler, varav 62 ingår i gällande plan. Åtgärder som saknar kvantifierade effekter till exempel ERTMS är inte med, inte heller etapperna på de nya stambanorna för höghastighetståg. Åtgärder som redan byggstartats är inte med. Se *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*, s. 187.

⁹⁹ ERTMS är uteslutet från analysen eftersom Sverige är förpliktigade av EU att införa ERTMS. De nya stambanorna är uteslutna eftersom de inte finns tillräckligt många alternativa åtgärder att räkna på för att motsvara stambanornas kostnad. Om stambanorna hade varit medräknade hade det funnits en betydligt högre potential att öka de samhällsekonomiska nyttorna genom ett striktare urval.

Diagram 1 Nyttor av namngivna investeringar i planförslaget respektive urvalet strikt efter beräknad samhällsekonomisk lönsamhet, nuvärden, miljoner kronor



Källa: Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*, 2021, s. 187–189.

I analysen kommer Trafikverket fram till att givet samma budgetram hade 42 av de 62 ursprungliga åtgärderna funnits kvar i planförslaget, medan 20 hade utgått och 65 andra hade lagts till. Den beräknade totalnyttan hade ökat med drygt 40 procent, från 202 till 286 miljarder kronor, och samtliga nyttor hade ökat. Andelen av budgetramen som går till väginvesteringar hade gått från en tredjedel till hälften i ett sådant scenario och trafiksäkerhetsnyttorna hade fördubblats.¹⁰⁰

I känslighetsanalyser visar Trafikverket också att rangordningen av åtgärder är robust även om olika alternativa framtidsscenarier skulle slå in. Till exempel prövas variationer i framtida fordonsutsläpp, fordonens trafiksäkerhetsegenskaper eller framtida godstransportkostnader. Att resultatet är robust även när olika scenarier testas beror på att skillnaden i lönsamhet mellan de mest och minst lönsamma åtgärderna är så stor.

¹⁰⁰ Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*, 2021, s. 187–189.

Potentialen för att öka samhällsnyttorna genom att välja andra åtgärder än de som Trafikverket föreslog var alltså stor, även inom den begränsade ram som myndigheten hade att föreslå åtgärder inom. Det fanns ett antal åtgärder vars samlade effektbedömningar visade på väldigt stora samhällsekonomiska nyttor, men som ändå inte blev invalda i planen. Trafikverket motiverar det med att det inte fanns ekonomiskt utrymme och att de därmed inte kunde inrymmas i planen. Trafikverket konstaterar också att de inte har samhällsekonomi och nettonuvärde som den enda viktiga faktorn vid prioritering av åtgärder. I flera fall har de valt att inte prioritera åtgärder med de högsta nettonuvärdeskvoterna eftersom de ser andra värden och nyttor än just samhällsekonomi, och framhåller att de väljer åtgärder utifrån ett helhetsperspektiv och efter diskussioner med Trafikverksregionerna.¹⁰¹

Trafikverket höll i stor utsträckning med om regeringens prioriteringar men säger också att det slutgiltiga planförslaget förmodligen hade sett annorlunda ut om inte regeringen haft så tydliga utpekanden av åtgärder i sitt uppdrag.¹⁰² De tror att de skulle haft samma grund i planen även om de inte fått utpekade åtgärder och regeringsuppdraget om satsningar i Norrland. Det senare innebar dock att de utökade med fler åtgärder än de först hade tänkt på grund av uppdraget.¹⁰³

5.2.4 Även andra effekter hade kunnat uppnås effektivare

Planen bidrar till funktionsmålet på flera sätt. De namngivna investeringarna i planen innebär betydande effekter för tillgängligheten, där de absolut största nyttorna finns. De största nyttorna finns inom persontillgänglighet, men godstrafiknyttorna är också betydande. Tillgänglighet är, enligt företrädare för Trafikverket, själva syftet med transportsystemet, medan målen med trafiksäkerhet och miljö handlar om att minska tillgänglighetens negativa sidoeffekter.¹⁰⁴ Majoriteten av de namngivna investeringarna fokuserar på järnvägssystemet, och det är följaktligen också där de mest betydande tillgänglighetsökningarna beräknas att ske.¹⁰⁵ Det fanns dock potential att nå ytterligare tillgänglighetsnyttor.

Av diagram 1 går det däremot att utläsa att trafiksäkerhetsnyttorna hade kunnat fördubblats om Trafikverkets val av åtgärder hade gjorts strikt efter samhällsekonomisk lönsamhet. Enligt de beräknade effekterna ger samtliga föreslagna åtgärder i planen en minskning med 2 dödsfall, 3,8 mycket allvarligt

¹⁰¹ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2023-05-30.

¹⁰² Intervju med företrädare för Trafikverket, 2023-03-01.

¹⁰³ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2023-03-03.

¹⁰⁴ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2023-04-12.

¹⁰⁵ Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*, 2021.

skadade och 15 allvarligt skadade i trafiken för år 2040.¹⁰⁶ Bara de nya åtgärder som föreslås vid 10 procents ökad ram,¹⁰⁷ med en sammanlagd kostnad på omkring 14 miljarder kronor, skulle ge en minskning med 1 dödsfall, 2,3 mycket allvarligt skadade och 9,6 allvarligt skadade i trafiken. Skulle man ha trafiksäkerhet som största fokus för åtgärderna så finns det potential att öka dessa nyttor betydligt.¹⁰⁸

Planförslaget 2022 bidrar till en högst begränsad minskning av klimatpåverkan från transporter koldioxidutsläpp. Potentialen att uppnå större utsläppsminskningar genom infrastrukturinvesteringar är begränsad.

Klimatpåverkan från transporter skulle kunna minska om åtgärderna skulle leda till minskat bilåkande till fördel för ökat tågåkande. De järnvägsinvesteringar som föreslås i planen beräknas minska vägtrafikarbetet med en kvarts procent, men väginvesteringarna i planen beräknas öka vägtrafikarbetet med ungefär lika mycket. Därför är planens bidrag till minskade koldioxidutsläpp mycket litet. Hur stor den exakta effekten blir påverkas sedan också av utvecklingen av utsläpp från de olika trafikslagen och den framtida drivmedelsanvändningen. Det är enligt Trafikverket en känd slutsats att infrastrukturinvesteringar generellt har en begränsad effekt på utsläppen av växthusgaser.¹⁰⁹

Totalt bedöms planförslaget 2022 minska utsläppen med 1,1 procent år 2040 jämfört med om planförslaget inte hade genomförts. Det motsvarar 24 kiloton koldioxidutsläpp. Den allra största delen av minskningen kommer från överflyttning från flyg till andra transportslag. Detta bygger på antaganden om att vägtrafiken minskar sina utsläpp med 90 procent till 2040 och att bränslen till bantrafik¹¹⁰, sjöfart och flyg fortsatt antas vara fossila i samma utsträckning som idag. Om även övriga trafikslag utvecklas mot fossilfrihet bedöms trafikens utsläpp istället minska med ca 0,1 procent (2 000 ton år 2040).¹¹¹

¹⁰⁶ Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*, 2021, s. 185.

¹⁰⁷ I den händelse som regeringen vill besluta om att öka satsningarna på infrastruktur planerar Trafikverket även vilka åtgärder som skulle kunna inkluderas vid 10 procents högre medelstildelning.

¹⁰⁸ Trafiksäkerhetsnyttor kan främst öka inom vägtrafiken där det sker många dödsfall och allvarliga olyckor. Järnvägstrafiken är säkrare och därför uppstår inte några stora trafiksäkerhetsnyttor av åtgärder i järnvägen. Skulle åtgärderna väljas helt efter samhällsekonomisk lönsamhet skulle andelen väginvesteringar öka på bekostnad av järnvägsinvesteringar.

¹⁰⁹ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2023-04-12.

¹¹⁰ Bantrafiken är en definition som innefattar bland annat tunnelbana, spårväg och järnväg. Trafikverket, *Planförslagets samlade effekter*, 2022, s. 33.

¹¹¹ Trafikverket, *Planförslagets samlade effekter*, 2022, s. 37–38.

De transportpolitiska målen tar enbart hänsyn till klimatpåverkande utsläpp som kommer från trafiken, inte från utsläpp som uppkommer under byggande. Anledningen till det är att en betydande del av utsläppen under byggfasen faller inom ramen för EU:s handel med utsläppsrätter (EU ETS). De större åtgärderna i förslag till nationell plan (inklusive nya stambanor) bedöms orsaka växthusgasutsläpp på 5,7 miljoner ton koldioxidekvivalenter, och planförslaget som helhet ca 14 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Då inkluderas utsläpp från byggandet och utsläpp från utvinning, transport och förädling av råvaror som används vid byggandet.¹¹²

Vi kan alltså konstatera att trots att den stora majoriteten av de namngivna investeringarna görs på järnvägen så skapas ingen klimatvinst, inte ens om man bortser från de utsläpp som skapas under byggfasen. Anledningen är att en så pass liten andel av Sveriges totala trafikmängd påverkas av de föreslagna åtgärderna i planförslaget. Det är också trots att värderingen av koldioxid i Trafikverkets samhällsekonomiska kalkyler mer än fyrdubblades i ASEK 7.0 som kom 2020, från 1,68 till 7 kr per kg.¹¹³

Även climateffekterna från vidmakthållande och trimningsåtgärder (inklusive cykelpott) bedöms vara försumbara av Trafikverket.¹¹⁴ Däremot bedöms stads- miljöavtal ha potential att ge minskad klimatpåverkan genom ökad andel kollektiv-, gång- och cykeltrafik.¹¹⁵

Trafikverkets analys av ett potentiellt scenario där den samhällsekonomiska nyttan skulle maximeras med samma budget visar att en stor andel av de potentiella klimatnyttorna infrias i planförslaget. Den visar också att de kvantifierade absoluta nyttorna är väldigt små för klimatet jämfört med exempelvis tillgänglighet och trafiksäkerhet. Den ökade klimatnyttan motsvarar ungefär 1 miljard kronor jämfört med ökningen av tillgänglighet som värderas till 50 miljarder kronor.

Trafikverket har genomfört en känslighetsanalys med ett extremscenario där man enbart skulle bry sig om att maximera åtgärdernas climateffekter vid valet av åtgärder till nationell plan. Enligt denna analys skulle planförslagets totala climateffekt som mest kunna fördubblas, till omkring en procents minskning av transportsektorns totala utsläpp.¹¹⁶

¹¹² Trafikverket, *Planförslagets samlade effekter*, 2022, s. 40.

¹¹³ Trafikverket, *ASEK Kapitel 12 Samhällsekonomisk värdering av klimatutsläpp*, 2023.

¹¹⁴ Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*, 2021, s. 184.

¹¹⁵ Trafikverket, *Planförslagets samlade effekter*, 2022, s. 37.

¹¹⁶ Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*, 2021, s. 184.

5.3 Trafikverket sköt fram åtgärder i stället för att ompröva dem

5.3.1 Svaga investeringar blev kvar i planen men flyttades fram

I syfte att frigöra ekonomiska resurser för planförslaget för 2022–2033 valde Trafikverket att flytta fram ett antal åtgärder från den befintliga planen så att de belastar den nuvarande planen mindre ekonomiskt. I stället skjuts en större del av kostnaderna till kommande planer. Åtgärderna ligger kvar i planen men bara med en liten del av kostnaden inom planperioden 2022–2033. Trafikverket sköt på nio investeringar och bedömde att detta frigjorde 11 miljarder kronor.¹¹⁷

Företrädare för Trafikverket bedömer att flera av dessa åtgärder som sköts fram är ”svaga” investeringar och att de snarare borde ha omvärderats helt och hållet för att i stället ge plats åt andra mer prioriterade åtgärder.¹¹⁸ Men eftersom den gällande planen skulle genomföras hade Trafikverket ingen möjlighet att föreslå något sådant till regeringen. Vissa av framskjutningarna skedde dock av praktiska skäl eftersom förseningar i arbetet gjort att åtgärderna inte längre var genomförbara med den gamla tidsplanen. Viss information om anledningarna till förskjutningen av åtgärderna finns presenterad i planförslaget, men vi konstaterar att informationen inte är särskilt tydlig kring om det beror på att de utgör svaga investeringar, har otillräcklig planeringsmognad eller något annat.

5.3.2 Att en åtgärd kommer med i nationell plan ska inte innebära att den nödvändigtvis kommer att genomföras

För att en namngiven åtgärd ska byggstartas krävs tre beslut från regeringen. Det första beslutet, att ta med åtgärden i nationell plan, innebär bara att planeringen inleds. Det är med de senare besluten om förberedelse för byggstart och byggstartsbeslut som regeringen faktiskt beslutar om vad som ska genomföras.

Trafikverket arbetar utifrån hypotesen att alla åtgärder i planen ska genomföras, men bara givet att regeringen fattar de nödvändiga besluten. Enligt Trafikverket är det dock många andra parter som inte förstår att det första beslutet bara innebär att planeringen inleds. Istället tolkas det första beslutet som ett löfte att åtgärden ska genomföras, oavsett om förutsättningarna förändras till nästa planbeslut.

¹¹⁷ Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*, 2021, s. 113.

¹¹⁸ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2023-04-12.

Problemet med att tidigt binda sig till att genomföra en åtgärd är att informationsläget om åtgärdens kostnader och effekter kan vara mycket låg. I den tidiga planeringsfasen är det inte alltid klart exakt vad det är som ska byggas. När innehållet i åtgärden ändras så ändras också kostnaden och nyttan av åtgärden.

Trafikverket menar att det är tydligt vilka åtgärder som befinner sig i planeringsfasen och där informationsläget är osäkert. I bilaga 1 till nationell plan där alla åtgärder listas anges bara "2028–2033" i kolumnen "planerad byggstart" för de åtgärder som befinner sig i planeringsstadiet. Läsaren förväntas förstå att det innebär att åtgärden är i planeringsstadiet och har ett lågt informationsvärde. Vi konstaterar att den informationen kan förmedlas tydligare.

5.4 Trafikverkets motiveringar har utvecklats men har fortfarande brister

Trafikverket har jämfört med planen 2018 utvecklat hur de motiverar åtgärderna som ingår i planen 2022. Motiveringar finns i en underlagsrapport till nationell plan.¹¹⁹ Motiveringarna är dock fortfarande relativt kortfattade, och det finns ingen information om t.ex. vilka åtgärder som valts bort eller varför prioriteringen mellan åtgärder fallit ut som den gjort. Åtgärdsplaneringen handlar om att välja vilka åtgärder som ska genomföras med en given budget. När det inte finns någon information om bortvalda åtgärder finns det ingen möjlighet för någon utanför Trafikverket att förstå alternativkostnaden, det vill säga vad som skulle kunnat uppnås om andra åtgärder hade valts i stället. Vi konstaterar därmed att transparens saknas.

¹¹⁹ Trafikverket, *Underlagsrapport Namngivna investeringar*, 2021.

6 Regeringens fastställelse av nationell plan

Detta kapitel besvarar den fjärde delfrågan: Utformar regeringen nationell plan för transportinfrastrukturen så att den effektivt bidrar till de transportpolitiska målen?

Vårt svar är att regeringen inte väljer åtgärder som effektivt bidrar till de transportpolitiska målen. Jämfört med Trafikverkets förslag innebär regeringens förändringar en ytterligare försämring av den samhällsekonomiska lönsamheten. Vi konstaterar också att regeringens fastställelsebeslut generellt brister när det kommer till motiveringar och transparens. Framför allt har vi analyserat regeringens fastställelse 2022.

- Regeringen gjorde ändringar i fastställelsen som innebar att planens samhällsekonomiska lönsamhet som helhet blev sämre.
- Regeringen minskade kraftigt på anslaget till ERTMS, trots att detta varit en av Trafikverkets mest prioriterade satsningar. Ett förskjutet införande av nytt signalsystem får stora negativa konsekvenser för järnvägssystemet och innebär stora ökade kostnader på sikt.
- Regeringen nämner i fastställelsen vilka åtgärder de väljer att lägga till och ger motiveringar till dessa. Men de åtgärder som tas bort nämns inte. Det enda sättet att veta att de är borttagna är att gå igenom bruttolistan med åtgärder och kontrollera vad som saknas. Det finns inga förklaringar eller motiveringar till varför regeringen tar bort åtgärder i förhållande till Trafikverkets förslag.

6.1 Detta beslutade regeringen – den fastställda nationella planen

I fastställelsen för nationell plan 2022–2033 upphävde regeringen den gamla planen för 2018–2029 samt beslutade om en ny plan för perioden 2022–2033.¹²⁰ Detta innebar ett antal ändringar i förhållande till Trafikverkets planförslag. Förslaget bibehölls i övrigt oförändrat. Precis som för Trafikverkets förslag är den ekonomiska ramen satt av infrastrukturpropositionen till 437 miljarder kronor. Regeringen tog bort 6 åtgärder från Trafikverkets förslag och lade till 12 nya.

¹²⁰ Regeringsbeslut, *Fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan för transportinfrastrukturen för perioden 2022–2033*, I2022/01294 m.fl.

Av tabell 10 nedan framgår att regeringen fördelar 296,7 miljarder kronor till större investeringar under planperioden. Det är en ökning med knappt 8 miljarder jämfört med Trafikverkets förslag. Regeringen minskar den ekonomiska ramen för trimnings- och miljöåtgärder med 2,1 miljarder kronor till 39,9 miljarder kronor. De minskar även den ekonomiska ramen för stadsmiljöavtal till 6 miljarder jämfört med de 9 miljarder som Trafikverket föreslog.

Tabell 10 Regeringens förändringar i fastställelsebeslutet för nationell plan 2022–2033 jämfört med Trafikverkets förslag och föregående nationella plan, miljarder kronor

Typ	Fastställelse 2018	Trafikverkets förslag	Fastställelse 2022
Namngivna investeringar, varav	193,5	289,1	296,7
ERTMS	12,3	30,8	15,4
nya stambanor	37	104	104
Isbrytare	0	0	3,4
Stadsmiljöavtal	12	9	6
Trimnings- och miljöåtgärder	35,2	42	39,9

6.1.1 Regeringen gör omprioriteringar i fastställelsen men de motiverar inte besluten

I fastställelsen av planen för 2022–2033 tar regeringen bort 6 åtgärder. Utöver att 6 åtgärder tas bort så minskar regeringen det ekonomiska utrymmet till ERTMS-åtgärder och utveckling med 15,4 miljarder. Regeringen anger inte i fastställelsen vilka åtgärder som tas bort och de ger inte några kommentarer eller motiveringar till varför dessa åtgärder tas bort. För att förstå vilka åtgärder som tagits bort måste man läsa listan med åtgärder i fastställelsebeslutet och jämföra med Trafikverkets förslag. Regeringen tydliggör inte hur mycket ekonomiskt utrymme de frigjort till andra prioriteringar. Regeringen ger inte heller några motiveringar till sina förändringar till Trafikverket. Trafikverket listar sedan de förändringarna som regeringen gör jämfört med Trafikverkets planförslag i en läsanvisning på sin webbplats.¹²¹ Det tog ungefär fyra månader för Trafikverket att sammanställa och publicera läsanvisningen.

¹²¹ Trafikverket, *Nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033 Sammanställning och läsanvisning*, 2022.

I flera fall förklaras borttagandet av åtgärder av andra händelser i planeringen. Exempelvis är de av Trafikverket förslagna hastighetshöjningarna på vissa järnvägssträckor inte möjliga om inte ERTMS är infört på dessa sträckor. Eftersom regeringen prioriterade ned införandet av ERTMS utgår även hastighetsåtgärderna.

I andra fall sker borttaganden som innebär en faktisk omprioritering utan att detta motiveras. Ett exempel är inom Södertälje kommun där regeringen tar bort en åtgärd (E4/E20 Södertäljebron) och lägger till en annan orelaterad åtgärd i samma kommun (E20 Trafikplats Hovsjö). Regeringen lämnar inte någon förklaring till detta, trots att det går emot Trafikverkets regionala och nationella prioritering. Vi konstaterar att det varken finns en motivering till detta beslut eller något underlag att tillgå om hur det har fattats.

Av de 12 åtgärder som regeringen lägger till i fastställelsen berör 5 projekt olika delar av Malmbanan. Regeringen anger i fastställelsebeslutet vilka åtgärder som läggs till eller förändras genom ändrad finansieringslösning och där anslaget ökas. Det finns dock inga motiveringar i fastställelsen till varför just dessa åtgärder valts ut relativt andra möjliga åtgärder.

6.1.2 Omprioriteringarna gör samhällsekonomin sämre

Alla de åtgärder (med en genomförd samhällsekonomisk analys) som regeringen tar bort i fastställelsen har en positiv nettonuvärdeskvot, medan flera av de åtgärder som regeringen lägger till har en negativ nettonuvärdeskvot. Den totala samhällsekonomin blir sämre efter regeringens omprioriteringar.¹²² Som vi nämnt ovan finns inga förklaringar till regeringens omprioriteringar i fastställelsebeslutet.

En förklaring till den försämrade samhällsekonomin med regeringens omprioritering skulle kunna vara att regeringen värderar någon särskild nytta, exempelvis miljö, högre än vad de samhällsekonomiska analyserna gör, och därför väljer annorlunda. Vi kan dock inte iaktta någon sådan systematik i det regeringen valt eller valt bort.

¹²² Egen beräkning.

Tabell 11 Namngivna investeringar som tagits bort av regeringen i fastställelsebeslutet för nationell plan 2022–2033. Södertäljebron ingick i föregående nationella plan från 2018, resterande togs bort i förhållande till Trafikverkets förslag för 2022–2033.

Borttagna åtgärder	Nettonuvärdeskvot ¹²³
Stockholm C och Tomtebodabangård	-
E14 Blåberget–Matfors	1,02
E4/E20 Södertäljebron, Kapacitetsförstärkning till följd av Förbifart Stockholm	0,82
Lund–Göteborg–Öxnered, hastighetsh. 250 km/tim med blandad trafik	0,54
Stockholm–Skellefteå, hastighetshöjning 250 km/h på befintlig bana	0,73
Kapacitetshöjande åtgärder Öresund/Malmö	-

Tabell 12 Namngivna investeringar som läggs till av regeringen i fastställelsen av nationell plan för 2022–2033, kostnader i miljoner kronor

Nya åtgärder	Total kostnad	Kostnad nationell plan	Övrigt	Utpekad brist 2018	Nettonuvärdeskvot
E4 Trafikplats Bergsbrunna/Knivsta	246	-	100 % medfinansierad		-
Rv 25 Tpl Glasporten, Nybro	120	80	33 % medfinansierad		3,67
E20 trafikplats Hovsjö	220	110	50 % medfinansierad		2,06
E18 Valnäs–Riksgränsen, deletapp Töcksfors–Bäckevarv, ombyggnad till 2+1	773	224		x	0,54
E16 Borlänge–Djurås etapp 2	832	579			0,48
Mittbanan, Östersund–Storlien, Hastighetshöjande åtgärder	310	300			0,01
Räppe–Växjö, dubbelspår	428	375	12 % medfinansierad	x	-0,61
Malmбанan Boden–Gällivare stängselsystem och passager för ren och vilt	303	303			-

¹²³ Två åtgärder saknar samhällsekonomisk kalkyl. Åtgärder på bangårdar och liknande som saknar en direkt påverkan på trafikering är ofta svåra att värdera.

Nya åtgärder	Total kostnad	Kostnad nationell plan	Övrigt	Utpekad brist 2018	Nettonuvärdeskvot
Malmbanan Murjek förlängning av mötesstation	298	298		x	-0,69
Malmbanan Nourtikon, förlängning av mötesstation	110	110			-0,70
Malmbanan Harrträsk, förlängning av mötesstation	136	136			-0,72
Malmbanan Näsberg, förlängning av mötesstation	127	127			-0,72

6.1.3 Minskade anslag till ERTMS-utbyggnad ger negativa konsekvenser

Enligt regeringens fastställelsebeslut ska Trafikverket fördela 15,4 miljarder kronor för perioden 2022–2033 till ERTMS istället för 30,8 miljarder kronor som Trafikverket hade avsatt i sitt planförslag. Regeringens fastställelse innebär alltså en halvering i förhållande till Trafikverkets förslag. Minskningen gällde både pengar till implementeringen av ERTMS och till vidareutveckling av det tekniska systemet.

Även i fastställelsebeslutet inför 2018 års nationella plan valde regeringen att sänka anslaget till ERTMS jämfört med Trafikverkets förslag. I Trafikverkets planförslag 2018 föreslogs investeringar i ERTMS för 15,6 miljarder kronor medan regeringen i sitt fastställelsebeslut minskade anslaget till 12,3 miljarder kronor, en minskning med 22 procent.

Trafikverket varnade för minskad tilldelning till ERTMS

I en underlagsrapport inför planrevideringen 2022 uttryckte sig Trafikverket i skarpa ordalag om behovet av finansiering av ERTMS:

Den samlade slutsatsen är att ERTMS är en förutsättning för järnvägssystemets överlevnad. Ytterligare försening av ERTMS-införandet i Sverige, som en följd av utebliven fordonskonvertering eller begränsad ekonomi, bedöms vara direkt systemhotande. Det på grund av de förseningar eller stopp för planerade och framtida infrastruktursatsningar och trafikupplägg som följer. På grund av långa ledtider måste således beslut om hantering och finansiering av ERTMS-införandet i både fordon och infrastruktur tas i absolut närtid för att säkra kritiska förutsättningar till år 2029.¹²⁴

¹²⁴ Trafikverket, *Analys och kvalitetssäkring av införandet av ERTMS i det svenska järnvägssystemet – Slutredovisning*, 2021.

Regeringen påtalade i fastställelsebeslutet ett behov av ”en gedigen kostnads-kontroll” och ”kraftfulla åtgärder” från Trafikverket för att hålla kostnaden nere för ERTMS. Regeringen kräver årlig utvärdering och redovisning kring ERTMS-införandets fortskridande och vilka åtgärder som gjorts för att minska kostnaderna för utbyggnaden från Trafikverket. Regeringen kommenterade inte Trafikverkets farhågor om risker för införandet men angav att regeringen avser att följa Trafikverkets redovisning av arbetet och överväga eventuella justeringar av inriktningen.¹²⁵

Trafikverket uppger att de prioriterade ERTMS under åtgärdsplaneringen, och arbetade för att ERTMS skulle få så mycket medel som möjligt för att alla nödvändiga åtgärder skulle kunna genomföras.¹²⁶ Bland annat försökte Trafikverket välja bort andra åtgärder i planen för att kunna frigöra mer ekonomiskt utrymme till ERTMS i planen 2022.

Förseurat och fördyrat införande av ERTMS

Till följd av de minskade anslagsramarna har införandet av ERTMS förskjutits och förväntas nu vara helt klart först någon gång under 2070-talet.¹²⁷ EU-förordningen för ett transeuropeiskt transportnät beslutades år 2013 och är direkt bindande för medlemsstaterna.¹²⁸ Förordningen anger att ERTMS ska vara infört på stornätet, som omfattar de sträckor som anses vara strategiskt viktigast för transportflödena, år 2030 och på det övergripande nätet år 2050.¹²⁹ Det finns dock inga sanktioner i förordningen om ett medlemsland inte skulle vara klart med införandet.¹³⁰

Konsekvensen av att anslagen har minskat blir också att det befintliga signal-systemet ATC kommer behöva vidmakthållas under en längre tid, vilket också kommer innebära en högre kostnad för detta system.¹³¹ I stället för att byta till ERTMS när ATC-anläggningen nått sin tekniska livslängd kommer Trafikverket behöva ett så kallat mellansteg, det vill säga att investera i nya ATC-anläggningar för att senare byta till ERTMS. Trafikverket konstaterar att om ett styrområde

¹²⁵ Regeringsbeslut, I2022/01294 m.fl.

¹²⁶ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2023-03-03.

¹²⁷ Detta gäller under förutsättning att medel till ERTMS även fortsättningsvis avsätts i samma nivå som den genomsnittliga nivån under planperioden 2022–2033. Intervju med företrädare för Trafikverket, 2023-05-16 och svar från Trafikverket i samband med faktagranskningen 2023-11-09.

¹²⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1315/2013 av den 11 december 2013 om unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet och om upphävande av beslut nr 661/2010/EU.

¹²⁹ Trafikverket, *Analys och kvalitetssäkring av införandet av ERTMS i det svenska järnvägssystemet – Slutredovisning*, 2021.

¹³⁰ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2023-05-16.

¹³¹ Sverige har flera olika signalsystem men på de stora stambanorna är det nästan bara ATC.

(en geografisk del av signal-/trafikstyrningssystemet) kräver ett sådant mellansteg med en förnyad ATC-anläggning kan det komma att kosta upp till 40 procent mer jämfört med att införa ERTMS direkt.¹³² Vidmakthållandet av ATC riskerar att innebära ökade kostnader vilket underhållsavdelningen på Trafikverket inte har budgeterat för. Det kommer därför innebära en undanträngning av annat redan eftersatt underhåll i järnvägssystemet.

Ett försenat ERTMS-införande kommer troligtvis också att leda till att andra investeringar inte kan genomföras. Ett exempel på det är att regeringen i fastställelsen var tvungen att ta bort två hastighetshöjande åtgärder som Trafikverket föreslog i planförslaget 2022 eftersom de inte skulle vara möjliga att genomföra med det befintliga signalsystemet. De två planerade åtgärderna hade relativt hög samhällsekonomisk lönsamhet för att vara järnvägsinvesteringar.

Vi konstaterar att regeringen inte hade genomfört några konsekvensanalyser av vad ett försenat införande av ERTMS skulle innebära för ytterligare kostnadsökningar och konsekvenser. Det finns inget underlag att ta del av kring hur beslutet om att kraftigt minska anslaget har fattats. Efter fastställelsebeslutet fick Trafikverket ta fram en ny implementeringsplan.¹³³

6.1.4 Medlen till stadsmiljöavtal och trimnings- och miljöåtgärder minskas av regeringen

Regeringen fastställer den ekonomiska ramen för stadsmiljöavtal till 6 miljarder kronor till och med 2027, jämfört med de 9 miljarder som Trafikverket föreslog i planförslaget fram till 2030. Det vill säga en miljard per år under sex år i stället för nio år. Regeringen uppdrar också åt Trafikverket att utvärdera stadsmiljöavtalen för att kunna analysera och besluta om hur de ska utvecklas framåt.¹³⁴

Regeringen fastställer den ekonomiska ramen för trimnings- och miljöåtgärder till 39,9 miljarder kronor, vilket är en minskning med 2,1 miljarder kronor jämfört med Trafikverkets planförslag. Regeringen ger inte någon motivering till de minskade anslagen.

¹³² Trafikverket, *Analys och kvalitetssäkring av införandet av ERTMS i det svenska järnvägssystemet – Slutredovisning*, 2021, s. 4.

¹³³ Trafikverket, *ETCS införandeplan – Vägledning till nationell implementationsplan*, 2023.

¹³⁴ I budgetpropositionen för 2024 har regeringen föreslagit att stadsmiljöavtalet ska avvecklas genom att inga nya avtal ska ingås. Detta förslag kommer innan Trafikverkets utvärdering är färdig. När vi skriver denna granskningsrapport har riksdagen ännu inte tagit ställning till regeringens budgetproposition. Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 22.

6.2 De utpekade bristerna fick liten påverkan, men riskerar framöver att minska effektiviteten

När 2018 års nationella plan fastställdes så angav regeringen 16 utpekade brister längs med stråk och i noder. Regeringen gav också i uppdrag till Trafikverket att genomföra bristanalyser vilket innebar att Trafikverket skulle utreda dessa stråk, noder eller motsvarande så pass noga att åtgärder för att avhjälpa bristerna skulle kunna övervägas i nästa planeringsomgång (det vill säga 2022).¹³⁵ Trafikverket påbörjade omfattande bristanalyser direkt när 2018 års plan var fastställd. Trafikverket publicerade rapporter för alla 16 bristanalyser och detta underlag användes sedan också i åtgärdsplaneringen. I fastställelsen 2022 pekade regeringen ut 8 prioriterade utredningar (nytt namn för utpekad brist). Dessa prioriterade utredningar ska utredas och övervägas inför nästa planrevidering 2026.

I arbetet med nationell plan 2022 var det ekonomiska utrymmet mycket begränsat, och det fanns i princip inget utrymme att hantera de utpekade bristerna med hjälp av nya åtgärder. Bland de nya investeringarna i Trafikverkets planförslag 2022 har 9 koppling till de utpekade bristerna, varav 6 av dessa också kopplar an till det särskilda uppdraget om satsningar i Norrland. Vi konstaterar att de flesta av de utpekade bristerna från 2018 inte resulterade i någon åtgärd i den nationella planen 2022.

Företrädare för Trafikverket påpekar också att när man pekar ut brister så kan det skapa en föreställning om att dessa brister måste åtgärdas innan andra åtgärder kan vidtas. Begreppet "brist" kan tolkas som att den inte går att ignorera utan bör hanteras och prioriteras, oberoende av bristens allvar eller om det saknas en effektiv lösning.¹³⁶ Att Trafikverket förväntas ta fram underlag om de prioriterade bristerna kan påverka hur Trafikverket skapar nya åtgärder. Att ha utgångspunkten att försöka åtgärda utpekade brister innebär inte nödvändigtvis att Trafikverket hittar de åtgärder som bidrar effektivast till de transportpolitiska målen.

Vi konstaterar att om de utpekade bristerna får ett stort genomslag i utredningsarbetet och prioriteringarna inför framtida planer så riskerar det att minska den övergripande effektiviteten i transportplaneringen. Att åtgärda de utpekade bristerna är ett sätt att fokusera inriktningen på utredningsarbetet som inte nödvändigtvis ger de mest effektiva åtgärderna sett utifrån de transportpolitiska målen.

¹³⁵ Regeringsbeslut, *Fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan för transportinfrastrukturen för perioden 2018–2029*, N2018/03462/TIF, m.fl., s. 24.

¹³⁶ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2023-04-12.

6.3 Trafikanalys roll i processen har minskat

Under tidigare planomgångar har regeringen gett myndigheten Trafikanalys uppdraget att granska Trafikverkets planförslag.¹³⁷ Granskningen har skett efter att Trafikverket lämnat sitt planförslag men innan regeringen fastställt nationell plan. Därmed fick regeringen inför fastställelsebesluten 2014 och 2018 en ”second opinion” på planförslaget och Trafikverket fick återkoppling på sitt arbete som kunde användas för att utveckla processerna inför kommande åtgärdsplanering.

Under åtgärdsplaneringen inför nationell plan 2022 gav regeringen inte något uppdrag till Trafikanalys om att utvärdera planförslaget. Vi konstaterar att det saknas motiv till varför uppdraget uteblev. Företrädare för Regeringskansliet uppger att skälet är att regeringen generellt sett inte motiverar ”icke-beslut” och att Regeringskansliets företrädare inte spekulerar kring regeringens motiv.¹³⁸

Trafikanalys valde dock att genomföra en kvalitetsgranskning av Trafikverkets planförslag även utan regeringsuppdraget.¹³⁹ Trafikanalys gjorde bedömningen att en sådan kvalitetsgranskning föll inom deras övergripande uppdrag med hänvisning till portalparagrafen i myndighetens instruktion: ”Trafikanalys har till huvuduppgift att, med utgångspunkt i de transportpolitiska målen, utvärdera och analysera samt redovisa effekter av föreslagna och genomförda åtgärder inom transportområdet.”¹⁴⁰ Trafikanalys kvalitetsgranskning behandlades som ett remissvar av Regeringskansliet men omhändertogs inte på något särskilt sätt. Granskningen förefaller inte ha gett upphov till någon åtgärd från regeringen eller Regeringskansliet.¹⁴¹

Som anges i avsnitt 1.3.4 ska kvalitetssäkring av planförslaget genomföras av Trafikanalys eller annan tredje part inför regeringens beslut. Vi konstaterar att regeringen inte har skapat förutsättningar för det behov av sådan granskning och kvalitetssäkring som finns givet den nationella planens betydelse, omfattning och komplexitet. Vidare är Regeringskansliets resurser att själva genomföra en motsvarande granskning mycket begränsade och en sådan granskning skulle inte uppfylla kravet om att låta en tredje, för processen utomstående, part uttala sig om planförslaget.

¹³⁷ Regeringsbeslut, N2017/04671/TIF 2017-07-06 *Uppdrag att kvalitetsgranska förslag till planer inom åtgärdsplaneringen för transportinfrastruktur* samt N2013/2815/TE 2013-05-30 *Uppdrag att kvalitetsgranska förslag inom åtgärdsplaneringen, m.m.*

¹³⁸ Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2023-01-19.

¹³⁹ Trafikanalys, *Kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*, 2022.

¹⁴⁰ Se 1 § förordningen (2010:186) med instruktion för Trafikanalys.

¹⁴¹ Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2023-01-19.

7 Slutsatser och rekommendationer

Den övergripande frågeställningen för denna granskningsrapport har varit *bidrar investeringarna i nationell plan för transportinfrastrukturen effektivt till att de transportpolitiska målen uppnås?* Riksrevisionens bedömning är att svaret på den frågan är nej. Investeringarna i nationell plan bidrar till de transportpolitiska målen men inte på ett effektivt sätt.

Syftet med att ha en nationell plan är att ge långsiktiga förutsättningar för infrastrukturinvesteringar som kräver mycket långa planeringshorisonter för att genomföras. Riksdagen sätter en ekonomisk ram för en tolvårig planperiod och regeringen väljer vilka åtgärder som ska ingå i nationell plan efter att ha fått förslag och underlag från Trafikverket.

Riksrevisionens slutsats är att den övergripande planeringsmodellen med nationella planer för transportinfrastruktur ger mycket god *möjlighet* till en effektiv infrastrukturpolitik. De mest centrala aspekterna för denna möjlighet är att beslutet om vilka åtgärder som ska genomföras fattas vid ett samlat tillfälle, samt att alla tänkbara åtgärder har beslutsunderlag av hög kvalitet som möjliggör jämförelse och rangordning av de olika åtgärdernas bidrag till de transportpolitiska målen. Det är en modell där det är lätt att välja effektiva åtgärder. Denna möjlighet utnyttjas dock inte.

Riksrevisionen konstaterar att det inte finns något samband mellan å ena sidan de samhällsekonomiska bedömningarna för olika åtgärder och å andra sidan de åtgärder som Trafikverket valde att föreslå och som regeringen beslutade att lägga till i nationell plan 2022–2033. Det finns inte heller något tecken på att någon annan typ av jämförbara effekter har styrt prioriteringen. Den nationella planen som beslutades av regeringen för 2022–2033 är också mycket samhällsekonomiskt olönsam i sin helhet. Det finns många bortvalda åtgärder med hög samhällsekonomisk lönsamhet som betydligt effektivare hade kunnat bidra till de transportpolitiska målen. I praktiken innebär detta exempelvis att fler liv hade kunnat räddas i trafiken och att många fler medborgare hade kunnat få bättre transportförsörjning till samma kostnad.

Dessutom försämrades Trafikverkets möjlighet att planera effektivt i planen 2022–2033 av den ekonomiska situationen och av att regeringens styrning inte medgav en förutsättningslös prioritering av de bästa åtgärderna. De stora kostnadsökningar som skett sedan 2018 och regeringens kraftiga begränsningar av vilka åtgärder som kunde omprövas innebar att det i planrevideringen 2022 knappt fanns något ekonomiskt utrymme för att lägga till nya åtgärder. När regeringen sedan fastställde den nationella planen 2022 in-tecknades även det framtida ekonomiska

utrymmet flera mandatperioder efter planperiodens slut 2033. Därmed begränsade regeringen framtida regeringars handlingsfrihet att utforma sin infrastrukturpolitik.

7.1 Den långsiktiga planeringen sätts ur spel

Det är svårt att planera långsiktigt när de beräknade kostnaderna för att genomföra åtgärderna i nationell plan stiger snabbt. Att planera vilka åtgärder som ryms inom den ekonomiska ramen blir att skjuta mot ett rörligt mål. Det står i efterhand klart att de åtgärder som ingick i den nationella planen som beslutades 2018 inte i närheten rymdes inom den ekonomiska ram som då hade satts. När den nationella planen för 2022–2033 beslutades inreknades det ekonomiska utrymmet långt efter 2033.

Det finns tre sätt att balansera den ekonomiska planeringen så att de beslutade åtgärderna ryms inom den ekonomiska ramen: 1. höja anslaget; 2. skjuta fram genomförandet; 3. avbryta befintliga åtgärder. Genom sin styrning har regeringen förhindrat Trafikverket att föreslå att åtgärder bör avbrytas. De lösningar som regeringen valt har i stället varit att föreslå höjda anslag och att skjuta fram genomförandet. Följden blir att åtgärder som blivit relativt ineffektiva genom fördröjningar blir kvar i nationell plan och därmed tränger undan mer effektiva åtgärder.

7.1.1 Kostnadsökningarna är fortsatt stora

Trafikverkets bristande kostnadskontroll för namngivna investeringar sätter den långsiktiga infrastrukturplaneringen ur spel. Ökningen av de beräknade kostnaderna för åtgärderna i nationell plan har varit och är stora. I synnerhet för de åtgärder som befinner sig i planeringsstadiet. Kostnaderna ökar också för åtgärder som befinner sig i byggfasen men inte i samma omfattning.

Sammanlagt ökade de beräknade kostnaderna med totalt 112 miljarder kronor mellan 2018 och 2022 i fasta priser, något mer än hälften av ökningen kom från de nya stambanorna. Att siffran anges i fasta priser innebär att ökningen är utöver den kostnadsökning som skett på grund av vanlig inflation. Dessa 112 miljarder kronor är mer än vad staten totalt spenderat på utveckling av transportinfrastrukturen under samma tidsspann, och med andra ord ökade kostnaderna i snabbare takt än vad staten har kunnat beta av. I ekonomiska termer var kvarstående kostnader för att genomföra den nationella planen från 2018 högre vid planrevideringen 2022 än när den först fastställdes 2018.

Riksrevisionen konstaterar att det inte funnits tillräcklig med pengar för att genomföra den nationella planen från 2018 inom avsatt tid. Den ekonomiska ramen bör räcka för att alla åtgärder i planen ska kunna byggstartas innan planperiodens slut, det vill säga 2033 för den nuvarande planen. Trafikverket har inlett ett arbete med att förbättra sin kostnadskontroll. Riksrevisionen bedömer dock att det fortfarande finns en betydande risk att även nationell plan från 2022 kommer påverkas av kostnadsökningar, med följden att Trafikverket får skjuta på byggstartar till efter planperiodens slut och att effektiviteten i planeringen minskar.

7.1.2 Nationell plan intecknade den ekonomiska ramen långt efter planperiodens slut

Riksrevisionen konstaterar att när regeringen fastställde nationell plan 2022–2033 innebar det att den ekonomiska ramen intecknades för en lång tid efter planperiodens slut. Givet en bibehållen ekonomisk ram så intecknades de ekonomiska resurserna helt åtminstone fram till 2040. Det skulle innebära att kommande regeringar inte skulle ha något utrymme att lägga till några nya åtgärder i planrevideringarna vare sig 2026 eller 2030. Denna beräkning bygger dessutom på att det inte kommer ske några ytterligare kostnadsökningar under planperioden, vilket är ett orealistiskt antagande givet att det historiskt skett betydande kostnadsökningar. Regeringen har därmed agerat på ett sätt som begränsar framtida regeringars möjlighet att utforma infrastrukturpolitiken. En risk med ett sådant agerande är framtida regeringar kan se behovet av att rensa i planen för att skapa sig ett eget ”reformutrymme”, därmed kan långsiktigheten i planeringen hotas.

Anledningen till den omfattande inteckningen var framför allt att det saknades drygt 200 miljarder kronor i finansiering för de nya stambanorna. I och med beslutet i december 2022 att avbryta planeringen av delar av de nya stambanorna minskade inteckningen av framtida planperioder med ungefär 170 miljarder kronor.

Riksrevisionen bedömer dock att problemet med fortsatt inteckning av framtida planer sannolikt inte är löst, och att risken är stor att inteckningen fortsätter. Detta inte minst till följd av att risken för tillkommande kostnadsökningar för nuvarande åtgärder i planen sannolikt kommer innebära ett ytterligare minskat utrymme för nya åtgärder i kommande nationella planer.

7.1.3 Lagt kort ligger

I sitt uppdrag till Trafikverket om att ta fram ett planförslag för nationell plan 2022–2033 skrev regeringen att Trafikverket i sitt förslag skulle utgå från att den nationella trafikslagsövergripande planen för transportinfrastrukturen för perioden 2018–2029 skulle fullföljas.

Riksrevisionen konstaterar att den styrningen kraftigt begränsade Trafikverkets möjligheter att utforma ett effektivt planförslag. Riksrevisionen konstaterar också att denna styrning går emot intentionen i planeringspropositionen om en successiv prövning av investeringsåtgärder allt eftersom förutsättningarna för genomförandet förändras. Trots förändringar i beräknade kostnader och nyttor, samt ändrade förutsättningar i övrigt, skulle Trafikverket inte föreslå att några åtgärder skulle tas bort ur planen. Det ekonomiska utrymmet att föreslå några nya åtgärder blev i och med detta också kraftigt begränsat. Riksrevisionen konstaterar dessutom att de få förslag till nya åtgärder Trafikverket ändå lyckades inrymma i sitt planförslag valdes bort av regeringen i fastställelsebeslutet.

7.2 Nationell plan 2022–2033 hade kunnat bidra betydligt mer till de transportpolitiska målen

Infrastrukturplanering handlar ytterst om att inom en begränsad budget välja vilka åtgärder som ska genomföras. Det innebär att den relevanta frågan beslutsfattare bör ställa sig inte är: "Är detta en bra eller en dålig åtgärd?". Eftersom budgeten är begränsad bör en effektiv infrastrukturplanering utgå från åtgärdens alternativkostnad och det faktum att varje val av åtgärd också innebär att någon annan åtgärd väljs bort. Den centrala frågeställningen bör därför vara: "Är denna åtgärd bättre eller sämre än andra möjliga åtgärder?". Det är först när olika åtgärder vägs mot varandra som en effektiv utformning av nationell plan kan ske. I arbetet med nationell plan övervägs flera hundra möjliga åtgärder. Den metod som finns för att väga så många olika åtgärder mot varandra samtidigt är samhällsekonomiska kalkyler.

Det framgår av det av riksdagen beslutade övergripande transportpolitiska målet att samhällsekonomisk effektivitet ska eftersträvas. Det är därför de underlag som tas fram för alla åtgärder inför en planrevidering innehåller en samhällsekonomisk analys. Infrastrukturåtgärder ger upphov till ett stort antal olika effekter. Det är i den samhällsekonomiska analysen dessa effekter kvantifieras och vägs samman till en samlad bedömning av åtgärdens lönsamhet, det vill säga hur effektivt den bidrar till transportpolitisk måluppfyllelse. Den samhällsekonomiska analysen är det enda empiriskt grundande underlaget för att väga olika åtgärder mot varandra. Utan en empiriskt grundad analys kan i princip vilka åtgärder som helst motiveras eftersom alla åtgärder bidrar till någonting. Det är först när man kvantifierar effekterna av en åtgärd i förhållande till åtgärdens kostnad och jämför med andra tänkbara åtgärder man kan veta om den tänkta åtgärden är effektiv.

7.2.1 Samhällsekonomi har ingen påverkan på Trafikverkets eller regeringens val av åtgärder

Riksrevisionen kan konstatera att det inte finns något samband mellan vilka åtgärder som bedöms vara samhällsekonomiskt lönsamma å ena sidan, och vilka åtgärder som Trafikverket föreslog och som regeringen valde in i nationell plan 2022 å andra sidan. Ett sådant samband, om än svagt, fanns när nationell plan från 2018 fastställdes. Trafikverkets och regeringens hänsyn till samhällsekonomi har därmed minskat från liten till obefintlig mellan planrevideringarna 2018 och 2022. Trafikverket och regeringen valde bort många åtgärder med hög samhällsekonomisk lönsamhet och valde i stället flera åtgärder som bedömdes vara samhällsekonomiskt olönsamma när nationell plan för 2022–2033 utformades. Trots att det övergripande transportpolitiska målet anger att en samhällsekonomiskt effektiv transportförsörjning ska säkerställas var nationell plan 2022–2033 samhällsekonomiskt olönsam i sin helhet, enligt Trafikverkets egen bedömning.

7.2.2 Potential för ett betydligt större bidrag till de transportpolitiska målen fanns

Hade regeringen valt mer samhällsekonomiskt lönsamma åtgärder hade nationell plan kunnat bidra betydligt mer till de transportpolitiska målen med en oförändrad budget. Trafikverket har gjort en hypotetisk analys av hur mycket större nyttor som skulle kunna åstadkommas om de obundna åtgärderna i nationell plan hade ersatts av de samhällsekonomiskt mest lönsamma åtgärderna till en motsvarande kostnad. Analysen visar att tillgängligheten hade kunnat öka 30 procent mer. Ungefär dubbelt så många dödsfall och allvarligt skadade hade kunnat förebyggas. Marginellt större utsläppsminskningar av koldioxid hade kunnat uppnås. Trafikverket analyserade aldrig hur mycket större nyttor som skulle kunna skapas om de nya stambanorna inte byggdes. Givet den mycket stora kostnaden (325 miljarder kronor) och att flera av delsträckorna var bland de mest samhällsekonomiskt olönsamma investeringarna i nationell plan så fanns det en ytterligare stor potential att öka den samhällsekonomiska lönsamheten och planens bidrag till de transportpolitiska målen.

Trafikverket var i sitt inriktningsunderlag inför planrevideringen 2022 tydliga med att myndigheten efterfrågade ökade satsningar på vidmakthållande framför ökade investeringar. Trafikverkets bedömning är att det är mest effektivt att först vårda den befintliga infrastrukturen, vilket också stöds av myndighetens samhällsekonomiska beräkningar. När den av regeringen föreslagna ekonomiska ramen fastställdes av riksdagen blev ökningen av utvecklingsanslaget större (både

nominellt och procentuellt) än ökningen av anslagen till vidmakthållande. Riksrevisionen bedömer att det finns en betydande risk att satsningen på investeringsåtgärder undantränger mer effektiva underhållsåtgärder.

7.3 Regeringens beslut försenar det nya signalsystemet ERTMS och gör införandet onödigt dyrt

När regeringen fastställde nationell plan 2022 fördelade de betydligt mindre pengar till utbyggnaden av det nya signalsystemet ERTMS än i Trafikverkets planförslag. Samma sak hände vid fastställandet av nationell plan 2018. En rapport Trafikverket publicerade i november 2021, inför planrevideringen, hade följande slutsats:

Den samlade slutsatsen är att ERTMS är en förutsättning för järnvägssystemets överlevnad. Ytterligare försening av ERTMS-införandet i Sverige, som en följd av utebliven fordonskonvertering eller begränsad ekonomi, bedöms vara direkt systemhotande.¹⁴²

Trots detta valde regeringen att skära ner tilldelningen till ERTMS med 50 procent jämfört med Trafikverkets förslag, från 30,8 till 15,4 miljarder kronor under planperioden 2022–2033.

Regeringens beslut har tre olika följder:

1. Införandet av ERTMS försenas ytterligare. Med den nuvarande ekonomiska tilldelningen beräknar Trafikverket att införandet av det nya signalsystemet kan försenas till 2070-talet. Det är minst 20 år efter den tidsgräns EU satt upp vid 2050 för ett fullständigt införande.
2. ERTMS-införandet blir dyrare än det behöver bli. Trafikverket hade (något förenklat) planerat för ett gradvis införande där bytet till ERTMS skulle ske när den gamla ATC-signalanläggningen nått sin tekniska livslängd. Med den nya lägre anslagsnivån kommer det, enligt Trafikverket, inte vara möjligt. Vissa gamla ATC-anläggningar kommer i stället behöva bytas till nya ATC-anläggningar innan de vid ett senare tillfälle byts till ERTMS. Trafikverket uppskattar att ett sådant mellansteg innebär en merkostnad på ungefär 40 procent jämfört med att byta direkt till ERTMS. Mellansteget måste också finansieras med den redan ansträngda budgeten för vidmakthållande.

¹⁴² Trafikverket, *Analys och kvalitetssäkring av införandet av ERTMS i det svenska järnvägssystemet – Slutredovisning*, 2021.

3. Vissa föreslagna investeringar i järnvägsanläggningen kan inte genomföras eftersom de kräver ERTMS. Det har medfört att regeringen har fått stryka två samhällsekonomiskt lönsamma järnvägsinvesteringar som ingick i Trafikverkets förslag till nationell plan.

Riksrevisionen konstaterar samtidigt att Trafikverkets beräkning av kostnaden för att införa och utveckla ERTMS har stigit till 63,5 miljarder kronor. Trafikverket kan inte heller kvantifiera vilka nyttor införandet av ERTMS skulle medföra.

Men alternativen är få. Riksrevisionen konstaterar att Sverige är förpliktigade av EU att införa ERTMS. Den nuvarande signalanläggningen blir allt äldre och vissa reservdelar till ställverk har slutat tillverkas.

7.4 Processen för framtagande av nationell plan saknar transparens

I flera avseenden saknas det transparens i processen med att ta fram en ny nationell plan och att följa åtgärder i nationell plan över tid. Det gäller både regeringens och Trafikverkets delar i processen. Regeringen har inte heller säkerställt en granskning av planförslaget i linje med de intentioner som finns i planeringsprocessen.

7.4.1 Väsentlig information saknas i regeringens fastställelsebeslut

Riksrevisionen konstaterar att regeringens fastställelsebeslut saknar väsentlig information. Framför allt saknas information om vilka åtgärder som regeringen valt bort i förhållande till Trafikverkets planförslag och föregående plan. De åtgärder som väljs bort nämns överhuvudtaget inte i fastställelsebeslutet. Inte heller Trafikverket får någon information om detta av regeringen utan måste reda ut det genom egna sammanställningar.

7.4.2 Det är onödigt svårt att följa åtgärderna i nationell plan över tid

Riksrevisionens bedömning är att det är svårt att följa vad som hänt med åtgärder i nationell plan över tid. Det finns ingen sammanhållen redovisning av hur alla de namngivna åtgärderna i nationell plan fortskrider. För att kunna följa en åtgärd från start till slut behöver den som är intresserad pussla ihop information från flera olika nationella planer, de årliga byggstartsbesluten och Trafikverkets årsredovisning. Detta försvåras av att Trafikverket kan döpa om åtgärderna mellan planomgångarna utan att kommentera det. Enskilda åtgärder kan också delas upp eller slås samman. Åtgärder som nästan är färdigbyggda vid planrevideringen tar Trafikverket inte med i planen utan de läggs i stället i en restpost, och det framgår

inte vilka åtgärderna är. Därmed finns det ett glapp i redovisningen tills åtgärderna slutredovisas. I de fall staten medfinansierat en åtgärd i en kommunal- eller regionalägd anläggning sker ingen statlig redovisning över vad medlen åstadkommit. Innehållet i åtgärderna i nationell plan, det vill säga vad som ska byggas, kan också ändras utan att det framgår. Det framgår inte heller i den huvudsakliga sammanställningen av namngivna investeringar (den så kallade bilaga 1) om kostnader för eller nyttor med en viss åtgärd ändrats sedan föregående plan. Trafikverket ger alla åtgärder unika objektsnummer (exempelvis JSM215) men dessa används inte av Trafikverket eller regeringen i planförslaget eller fastställelsebeslutet. Det är därmed enligt Riksrevisionens bedömning onödigt svårt att följa åtgärder mellan planerna.

Det förekommer missförstånd om vad det innebär att en åtgärd kommit med i nationell plan. Det beskrivs relativt ofta som att det innebär att åtgärden ska genomföras. Egentligen innebär det dock enbart att planeringen av åtgärdens utformning ska påbörjas. För att en åtgärd ska nå byggstart krävs två ytterligare regeringsbeslut. Riksrevisionens bedömning är att det inte framgår tillräckligt tydligt i vare sig Trafikverkets förslag till nationell plan eller regeringens fastställelse hur långt olika åtgärder har kommit i denna process, det vill säga vilken fas de befinner sig i. I den nuvarande beteckningen anges de tre faserna som 2028–2033, 2025–2027 och 2022–2024. För många läsare är det sannolikt inte uppenbart att de årtalsintervallen ska utläsas som faserna *planering*, *förberedelse för byggstartsbeslut* och *byggstartsbeslut*. Riksrevisionens bedömning är därför att det finns ett behov av att tydligare ange de olika faserna för att minska risken för missförstånd.

7.4.3 Regeringen har inte säkerställt granskning av nationell plan från tredje part

Riksrevisionens bedömning är att Trafikverkets förslag till nationell plan är ett så pass viktigt underlag att det finns goda skäl att det granskas och kvalitetssäkras av en tredje part. I förarbetena till det nuvarande planeringssystemet bedömde regeringen att Trafikanalys borde ges en sådan roll. I planrevideringen 2014 och 2018 gav också regeringen Trafikanalys i uppdrag att granska Trafikverkets planförslag. Regeringen gav dock inte något sådant uppdrag inför planrevideringen 2022. Trafikanalys valde med stöd av sin övergripande myndighetsinstruktion att granska planförslaget ändå. Granskningen förefaller inte ha påverkat regeringens fastställelsebeslut eller föranlett någon annan åtgärd. Riksrevisionens bedömning är därför sammantaget att regeringen inte har tillmätt Trafikanalys kvalitetssäkring tillräcklig vikt i processen med nationell plan 2022–2033.

7.5 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen

- Klargör hur regeringens fastställelse av nationell plan avviker från Trafikverkets förslag och föregående plan, samt motivera alla ändringar som innebär att åtgärder lagts till eller tagits bort.
- Avbryt i större utsträckning namngivna investeringar i fastställelsebeslutet när förutsättningarna för genomförandet har försämrats. Detta gäller investeringar som inte byggstartats.
- Lämna stort utrymme åt Trafikverket att utforma sitt planförslag. Regeringens styrning över vilka namngivna investeringar som ska ingå i nationell plan bör i första hand ske i fastställelsebeslutet, inte i uppdraget till Trafikverket att ta fram ett planförslag.
- Gör Trafikanalys roll som granskare av Trafikverkets planförslag till ett obligatoriskt steg i planrevideringen genom att exempelvis reglera det i Trafikanalys instruktion. Regeringen bör i större utsträckning beakta Trafikanalys synpunkter. Utöver den typ av granskning som Trafikanalys tidigare genomfört bör även ett riskbaserat urval av namngivna investeringar granskas.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till Trafikverket

- Prioritera åtgärder med hög samhällsekonomisk lönsamhet i förslaget till nationell plan.
- Motivera tydligt de prioriteringar som görs i förslaget till nationell plan. Detta gäller särskilt förslag till nya åtgärder, befintliga åtgärder där förutsättningarna för genomförande har försämrats samt samhällsekonomiskt olönsamma åtgärder.
- Redovisa i förslaget till nationell plan och i de samlade effektbedömningarna hur kostnader och nyttor för varje namngiven åtgärd förändrats sedan föregående planbeslut.
- Ange åtgärdernas objektsnummer i förslaget till nationell plan för att underlätta spårning.
- Förtydliga fasindelningen i planeringsprocessen genom att ange fasindelningen (planering, förberedelse för byggstartsbeslut och byggstartsbeslut) och planerat byggstartsår i två separata kolumner i bilaga 1. Detta eftersom den nuvarande indelningen ofta missförstås och byggstarten dessutom kan ske tidigare eller senare än vad fasindelningen ger sken av.

Riksrevisionen har i en tidigare granskning från 2021 lämnat rekommendationer angående Trafikverkets kostnadskontroll. Därför lämnas inga nya rekommendationer på det området.

Referenslista

Författningar med mera

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1315/2013 av den 11 december 2013 om unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet och om upphävande av beslut nr 661/2010/EU.

Förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur.

Förordning (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur.

Förordning (2010:186) med instruktion för Trafikanalys.

Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

Regeringsbeslut I2021/01904, I2021/01876 (delvis), I2021/00336, *Uppdrag att ta fram förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen och möjlighet att ta fram länsplaner för regional transportinfrastruktur (rskr. 2020/21:409).*

Regeringsbeslut I2021/02468. *Uppdrag att analysera behovet av åtgärder i transportinfrastrukturen med anledning av större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbottens och Västerbottens län.*

Regeringsbeslut I2022/01294 m.fl., *Fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan för transportinfrastrukturen för perioden 2022–2033, beslut om byggstarter 2022–2024, beslut om förberedelse för byggstarter 2025–2027 samt fastställelse av definitiva ekonomiska ramar för trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för perioden 2022–2033 (rskr. 2020/21:409).*

Regeringsbeslut I2022/02416, *Uppdrag att avbryta planeringen av nya stambanor för höghastighetståg, snarast avsluta projektet Hässleholm–Lund samt pausa projektet Göteborg–Borås.*

Regeringsbeslut I2022/02417, *Uppdrag att identifiera och vidta kostnadsreducerande åtgärder i genomförandet av projektet Ostlänken.*

Regeringsbeslut I2022/02418, *Uppdrag att utreda åtgärder i järnvägssystemet i stråket Göteborg–Borås.*

Regeringsbeslut I2022/02419, *Uppdrag att utreda kapacitetshöjande åtgärder i järnvägssystemet i Skåne.*

Regeringsbeslut LI2023/03474, *Uppdrag att planera för åtgärder i järnvägssystemet i stråket Göteborg–Borås.*

Regeringsbeslut LI2023/03475, Uppdrag att planera för åtgärder i järnvägssystemet i Skåne samt ändring av den nationella trafikslagsövergripande planen för transportinfrastrukturen för perioden 2022–2033.

Regeringsbeslut N2009/6374/TE, N2008/8869/TE (delvis), Fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet samt fastställelse av definitiva ekonomiska ramar för transportslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för perioden 2010–2021.

Regeringsbeslut N2013/2815/TE 2013-05-30, Uppdrag att kvalitetsgranska förslag inom åtgärdsplaneringen, m.m.

Regeringsbeslut N2014/1779/TE, m.fl., Fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2014–2025, beslut om byggstarter 2014–2016, beslut om förberedelse för byggstarter 2017–2019 samt fastställelse av definitiva ekonomiska ramar för trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för perioden 2014–2025 (rskr. 2012/13:119).

Regeringsbeslut N2017/04671/TIF 2017-07-06, Uppdrag att kvalitetsgranska förslag till planer inom åtgärdsplaneringen för transportinfrastruktur.

Regeringsbeslut N2018/03462/TIF, m.fl., Fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan för transportinfrastrukturen för perioden 2018–2029, beslut om byggstarter 2018–2020, beslut om förberedelse för byggstarter 2021–2023 samt fastställelse av definitiva ekonomiska ramar för trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för perioden 2018–2029 (rskr. 2016/17:101)

Rapporter

Riksrevisionen, Kostnadskontroll i infrastrukturinvesteringar, RiR 2021:22, Riksrevisionen, 2021.

Trafikanalys, Kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033, rapport 2022:7, Trafikanalys, 2022.

Trafikverket, Analys och kvalitetssäkring av införandet av ERTMS i det svenska järnvägssystemet – Slutredovisning, publikationsnummer 2021:243, Trafikverket, 2021.

Trafikverket, Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 7.1, kapitel 12 Samhällsekonomisk värdering av klimatutsläpp, Version 2023-02-01, Trafikverket, 2023.

Trafikverket, Bilaga 1, Nationell plan för transportinfrastrukturen 2018–2029, Trafikverket, 2018.

Trafikverket, Bilaga 1, Nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033, Trafikverket, 2022.

Trafikverket, *Effektbedömning av trimningsåtgärder (SINV) med en totalkostnad på 50 – 100 miljoner kronor*, TDOK 2020:0207, Trafikverket, 2020.

Trafikverket, *ETCS införandeplan – Vägledning till nationell implementationsplan*, TRV2023/48910, Trafikverket, 2023.

Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*, publikationsnummer 2021:186, Trafikverket, 2021.

Trafikverket, *Geografiska brister på systemnivå – underlagsrapport till revidering av nationell plan 2018–2029, Version 1.0*, publikationsnummer 2020:271, Trafikverket, 2021.

Trafikverket, *Kapacitetshöjande åtgärder i järnvägssystemet i Skåne - Redovisning av regeringsuppdrag*, publikationsnummer 2023:108, Trafikverket, 2023.

Trafikverket, *Kostnadsreducerande åtgärder i genomförandet av Ostlänken - Redovisning av regeringsuppdrag*, publikationsnummer 2023:109, Trafikverket, 2023.

Trafikverket, *Namngivna investeringar - Underlagsrapport till Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*, publikationsnummer 2021:224, Trafikverket, 2021.

Trafikverket, *Nationell plan för transportinfrastrukturen 2018–2029 Sammanställning och läsanvisning*, TRV 2018/63947, Trafikverket, 2018.

Trafikverket, *Nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033 Sammanställning och läsanvisning*, TRV 2021/79143, Trafikverket, 2022.

Trafikverket, *Norrbottenabanan Skellefteå-Luleå ny järnväg*, Samlad effektbedömning ärendenummer TRV 2020/66057; TRV 2019/41890, Trafikverket, 2022.

Trafikverket, *Planförslagets samlade effekter - Utifrån förslag till nationell plan och preliminära länsplaner för transportinfrastrukturen 2022–2033*, publikationsnummer 2022:019, Trafikverket, 2022.

Trafikverket, *Trafikverkets hantering av "Wider Economic Impacts" och analys av regionalekonomisk utveckling*, publikationsnummer PLe 2017:02, Trafikverket, 2017.

Trafikverket, *Namngivna investeringar - Underlagsrapport till Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*, publikationsnummer 2021:224, Trafikverket, 2021.

Trafikverket, *Utredning av åtgärder i järnvägssystemet i stråket Göteborg–Borås - Redovisning av regeringsuppdrag*, publikationsnummer 2023:110, Trafikverket, 2023.

Trafikverket, *Årsredovisning 2010*, Trafikverket, 2011.

Trafikverket, *Årsredovisning 2011*, Trafikverket, 2012.

Trafikverket, *Årsredovisning 2012*, Trafikverket, 2013.

Trafikverket, *Årsredovisning 2013*, Trafikverket, 2014.
Trafikverket, *Årsredovisning 2014*, Trafikverket, 2015.
Trafikverket, *Årsredovisning 2015*, Trafikverket, 2016.
Trafikverket, *Årsredovisning 2016*, Trafikverket, 2017.
Trafikverket, *Årsredovisning 2017*, Trafikverket, 2018.
Trafikverket, *Årsredovisning 2018*, Trafikverket, 2019.
Trafikverket, *Årsredovisning 2019*, Trafikverket, 2020.
Trafikverket, *Årsredovisning 2020*, Trafikverket, 2021.
Trafikverket, *Årsredovisning 2021*, Trafikverket, 2022.
Trafikverket, *Årsredovisning 2022*, Trafikverket, 2023.
Trafikverket, *Trafikverkets hantering av "Wider Economic Impacts" och analys av regionalekonomisk utveckling*, PM PLe 2017:02, Trafikverket, 2017.

Artiklar

Bondemark m.fl., "De samlade effektbedömningarnas roll i framtagandet av Trafikverkets förslag till nationell plan", Nr 2018:4, CTS-Centre for Transport Studies Stockholm (KTH och VTI), 2018.

Eliasson m.fl., "Does Benefit–Cost Efficiency Influence Transport Investment Decisions?", *Journal of Transport Economics and Policy* (JTEP) 49.3: 377–396, 2015.

Riksdagstryck

Bet. 2009/10:KU10, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*.

Bet. 2020/21:TU16, *Framtidens infrastruktur*.

Prop. 2008/09:93, *Mål för framtidens resor och transporter*, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257.

Prop. 2011/12:118, *Planeringssystem för transportinfrastruktur*, bet. 2011/12:TU13, rskr 2011/12:257.

Prop. 2020/21:151, *Framtidens infrastruktur – hållbara investeringar i hela Sverige*, bet. 2020/21:TU16, rskr. 2020/21:409.

Prop. 2021/22:1, *Budgetpropositionen för 2022*, Utgiftsområde 22.

Prop. 2023/24:1, *Budgetpropositionen för 2024*, Utgiftsområde 22.