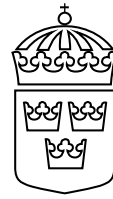


Regeringens skrivelse

2017/18:189



Riksrevisionens rapport om väg- och järnvägsinvesteringar i Sverige

Skr.
2017/18:189

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Linköping den 15 mars 2018

Stefan Löfven

Tomas Eneroth
(Näringsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser och slutsatser som Riksrevisionen har gjort i rapporten Väg- och järnvägsinvesteringar i Sverige – saknas ett EU-perspektiv? (RIR 2017:27). Vidare redovisar regeringen vilka åtgärder som har vidtagits med anledningen av rapporten.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	3
2.1	Inledning	3
2.2	TEN-T-förordningens mål.....	3
2.3	Planeringsprocessen	4
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	6
3.1	Riksrevisionens rekommendationer till Trafikverket	7
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	7
Bilaga	Riksrevisionens rapport om väg- och järnvägsinvesteringar i Sverige	9
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 mars 2018	64

1 Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat hur regeringen och Trafikverket beaktat EU-perspektivet i planeringen av nationella väg- och järnvägsinvesteringar. Granskningen redovisas i rapporten Väg- och järnvägsinvesteringar i Sverige – saknas ett EU-perspektiv? (RIR 2017:27), se *bilagan*.

Riksdagen överlämnade rapporten till regeringen den 23 november 2017.

2 Riksrevisionens iakttagelser

2.1 Inledning

Riksrevisionen konstaterar i sin granskning att regeringen och Trafikverket inte prioriterar den s.k. TEN-T-förordningens¹ mål i den nationella transportinfrastrukturplaneringen. Riksrevisionen menar att Sverige riskerar att inte uppnå EU:s mål i TEN-T-förordningen som ska vara uppfyllda till år 2030. Riksrevisionen konstaterar även att Sverige redan uppfyllde en del av EU-målen när förordningen antogs 2013, men att Trafikverket då borde ha inlett en samlad planering för hur resterande mål skulle uppfyllas. Riksrevisionen anser att regeringen inte heller på ett tydligt sätt har gett Trafikverket direktiv att EU-målen ska uppfyllas till år 2030.

2.2 TEN-T-förordningens mål

Trans-European Network (TEN) är ett nätverk för EU:s satsningar på infrastruktur som kopplar samman olika europeiska länders transport-, energi- och telenät. EU:s ambitioner med transportinfrastrukturen har fastställts i TEN-T-förordningen för att möjliggöra effektiva transporter för medborgare och företag inom EU.

Riksrevisionen beskriver att de konkreta mål som TEN-T-förordningen anger för järnvägen är att stamnätet ska vara fullständigt elektrifierat, klara godstrafik med minst 22,5 tons axellast samt att järnvägen ska uppnå en nominell spårvidd på 1 435 mm för nya järnvägslinjer (med vissa undantag). Riksrevisionen konstaterar att Trafikverket bedömer att dessa tre mål antingen redan är uppfyllda eller inte utgör några problem att uppnå. Det finns dock ytterligare två konkreta mål för järnvägen: en linjehastighet på 100 km/h och godstrafik med 740 meter långa tåg. Riksrevisionen bedömer att dessa inte är uppfyllda.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1315/2013 av den 11 december 2013 om unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet.

Införandet av signalsystemet ERTMS behandlas inte i Riksrevisionens granskning.

När det gäller vägar bedömer Riksrevisionen att det finns delar av stommätet som inte uppfyller TEN-T-förordningens mål om motorväg eller motortrafikled, samt att det råder oklarhet om målen gällande kvalitet och intervall mellan rastplatser är uppfyllda.

2.3 Planeringsprocessen

Riksrevisionen konstaterar att Trafikverket har ansvaret för att hålla samman den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart i Sverige. Riksrevisionen anger vidare att regeringens roll är att styra Trafikverkets infrastrukturplanering via instruktioner och regleringsbrev samt att ge direktiv inför framtagandet av förslag till investeringar. Riksrevisionen anser att de investeringar som Trafikverket föreslår ska vara de mest effektiva oavsett trafikslag. Riksrevisionen noterar vidare att investeringar i väg och järnväg utgör huvuddelen av alla investeringar i transportinfrastrukturen och att planeringen görs för tolvårsperioder, men förnyas och revideras vart fjärde år. Riksrevisionen noterar också att Trafikverket redovisade sitt senaste förslag till nationell trafikslagsövergripande plan den 31 augusti 2017 och att förslaget gäller planeringsperioden 2018–2029.

Riksrevisionen bedömer att varken regeringen eller Trafikverket har prioriterat EU-perspektivet i planeringen av den nationella transportinfrastrukturen fram till 2017. Riksrevisionen anser att regeringen inte har gett Trafikverket tydliga direktiv att TEN-T-målen ska vara uppfyllda till 2030. Vidare anser Riksrevisionen att Trafikverket inte har inlett någon prövning av de projekt som behöver genomföras för att TEN-T-målen ska uppfyllas. Riksrevisionen menar att en prövning i den bemärkelsen ska utgöras av en åtgärdsvalsstudie (ÅVS) för att avgöra om de projekt som förhåller sig till EU-målen är samhällsekonomiskt lönsamma och därmed bör genomföras. Riksrevisionen rekommenderar Trafikverket att ta fram ÅVS eller motsvarande till projekt där investeringar som hittills inte uppfyllt EU-mål prövas på lika villkor med andra investeringsprojekt. Riksrevisionen anser att om projekten är tillräckligt samhällsekonomiskt lönsamma bör initiativ tas till att sådana investeringar införs i nästa nationella trafikslagsövergripande plan som kommer att gälla perioden 2022–2033.

Riksrevisionen menar att en anledning till att EU-målen inte uppfylls kan vara att måluppfyllelse i ÅVS enbart redovisas i förhållande till nationella, regionala och lokala mål, inte i förhållande till EU-målen i TEN-T-förordningen. Riksrevisionen rekommenderar att Trafikverket säkerställer att analyser av måluppfyllelse i ÅVS även görs i förhållande till EU:s mål i TEN-T-förordningen, inte bara i förhållande till nationella, regionala och lokala mål.

Riksrevisionen konstaterar att ett land, i enlighet med artikel 39 i TEN-T-förordningen, kan ansöka om undantag hos kommissionen för en investering som visar sig vara olönsam. Riksrevisionen konstaterar att i motiverade fall får kommissionen medge vissa undantag från de specifika

målen i förordningen. Riksrevisionen konstaterar vidare att det finns förutsättningar för Sverige att begära sådana undantag på lågtrafikerade delar av stornätet där en ÅVS skulle visa att investeringen är samhällsekonomisk olönsam. Riksrevisionen rekommenderar därför Trafikverket att ta fram underlag för sådana undantag som Sverige avser att ansöka om när det gäller att uppfylla EU-målen, främst vad det gäller de lågtrafikerade delarna av stornätet. Underlagen ska i enlighet med EU:s krav visa att det finns samhällsekonomiska kostnads-nyttoskäl till att begära undantag. Enligt Riksrevisionen finns det inte skäl att fördröja sådana ansökningar eftersom det är bra både för kommissionen och för de angränsande medlemsländerna att på ett tidigt stadium ta del av den informationen.

Riksrevisionen anser att synen på hur angeläget det är att uppfylla EU-målen till viss del förändrades i samband med att Trafikverket lämnade förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för perioden 2018–2029. I denna plan föreslår Trafikverket två projekt som syftar till att uppfylla EU-målen för längre tåg. Riksrevisionen konstaterar att de två projekten inte har prövats genom en ÅVS, och att detta är en brist. Riksrevisionen rekommenderar Trafikverket att ta fram en ÅVS eller motsvarande för de två projekt som rör åtgärder för att kunna köra längre godståg på stornätet som nu förts till den nationella planen. På så sätt blir dessa två projekt, enligt Riksrevisionen, prövade på lika villkor med andra investeringsprojekt.

Riksrevisionen nämner att målstrukturen för den nationella transportpolitiken har beslutats av riksdagen och består av ett övergripande mål samt två jämbördiga funktions- och hänsynsmål. Riksrevisionen beskriver att det transportpolitiska övergripande målet ska säkerställa samhällsekonomisk effektivitet och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Riksrevisionen anger att funktionsmålets beskrivning innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Riksrevisionen beskriver vidare att hänsynsmålen innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt samt bidra till såväl miljökvalitetsmål som ökad hälsa.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ge Trafikverket tydliga direktiv om att arbeta systematiskt så att de projekt som behöver genomföras för att EU-målen ska uppnås blir prövade på lika villkor som andra projekt. Riksrevisionen rekommenderar vidare regeringen att tydligare precisera hur de mål som EU har formulerat ska ingå i målen för transportpolitiken i nästa infrastrukturproposition som lämnas till riksdagen.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att regeringen och Trafikverket ska beakta de mål och intentioner som riksdagen har slagit fast samt de mål som EU formulerat i TEN-T-förordningen. Regeringen delar även Riksrevisionens bedömning att projekt som behöver genomföras för att uppnå EU:s mål i TEN-T-förordningens ska prövas på samma sätt som nationellt initierade investeringsprojekt. Regeringen ser också positivt på att Riksrevisionen anser att synen hur angeläget det är att uppfylla EU-målen till viss del har prioriterats om. I Trafikverkets förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för perioden 2018–2029 föreslås projekt som syftar till att kunna köra längre tåg på stornätet, vilket av både Riksrevisionen och Trafikverket bedöms bidra till att uppfylla EU-målen.

Regeringen vill lyfta fram att målen i TEN-T-förordningen till viss del är svårdefinierade och att det därför inte är enkelt att avgöra om Sverige kommer att uppfylla samtliga mål till år 2030. Regeringen delar därför inte Riksrevisionens bedömning att regeringen och Trafikverket har varit passiva i frågan hur EU-målen ska beaktas. Regeringen deltar aktivt i genomförandet av TEN-T-förordningen och anser att det är viktigt att beakta EU:s mål i planeringen av transportinfrastrukturen. Regeringen deltar även aktivt i EU:s utlysningar som kan delfinansiera projekt inom TEN-T-nätverket via Fonden för ett sammanlänkat Europa, Connecting Europe Facility (CEF). Trafikverket har i särskilt uppdrag att koordinera arbetet med projektansökningarna till CEF. I uppdraget ingår även att löpande följa upp projekten för att säkerställa att samtliga krav för att få bidrag från CEF är uppfyllda.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ge Trafikverket tydliga direktiv om att arbeta systematiskt för att de projekt som behöver genomföras för att EU-målen ska uppnås blir prövade på lika villkor med andra projekt. Regeringen välkomnar Riksrevisionens rekommendation och instämmer i vikten av tydliga direktiv till Trafikverket. Regeringen kan konstatera att EU:s mål i TEN-T-förordningen ligger väl i linje med de svenska transportpolitiska målen. I det senaste direktivet till Trafikverket om att ta fram förslag till nationell trafikslagsövergripande plan anger regeringen bl.a. att utgångspunkten för Trafikverkets analyser och förslag till åtgärder ska vara de transportpolitiska målen samt regeringens proposition Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling (prop. 2016/17:21). I propositionen beskrivs att lämpliga åtgärder ska genomföras för att utveckla stornätet med hänvisning till de tekniska krav som ställs i TEN-T-förordningen. Regeringen bedömer att Trafikverket har tillräckliga direktiv för hur projekt ska prioriteras och prövas i infrastrukturplaneringen.

Riksrevisionen rekommenderar även att regeringen tydligare ska precisera hur de mål som EU har formulerat ska ingå i målen för

transportpolitiken i nästa infrastrukturproposition som lämnas till riksdagen. I sammanhanget anser regeringen att det är viktigt att understryka att samtliga infrastrukturkrav ännu inte är fullständigt definierade på EU-nivå. I infrastrukturpropositionen (prop. 2016/17:21) skriver regeringen att det är angeläget att intensiviera samarbetet om transporter med bl.a. EU i sin helhet för att öka transporteffektiviteten och utveckla den gränsöverskridande tillgängligheten. Regeringen arbetar redan idag aktivt i genomförandet av TEN-T-förordningen och kommer att fortsätta med det för att beakta EU:s mål i planeringen av Sveriges transportinfrastruktur.

3.1 Riksrevisionens rekommendationer till Trafikverket

Regeringen tar till sig och välkomnar Riksrevisionens rekommendationer till både regeringen och Trafikverket, men behandlar i denna skrivelse endast de iakttagelser och rekommendationer som riktar sig till regeringen. Iakttagelser och rekommendationer som riktar sig till Trafikverket kommer regeringen att ta upp i myndighetsdialog med Trafikverket för att säkerställa att myndigheten vid behov vidtar lämpliga åtgärder.

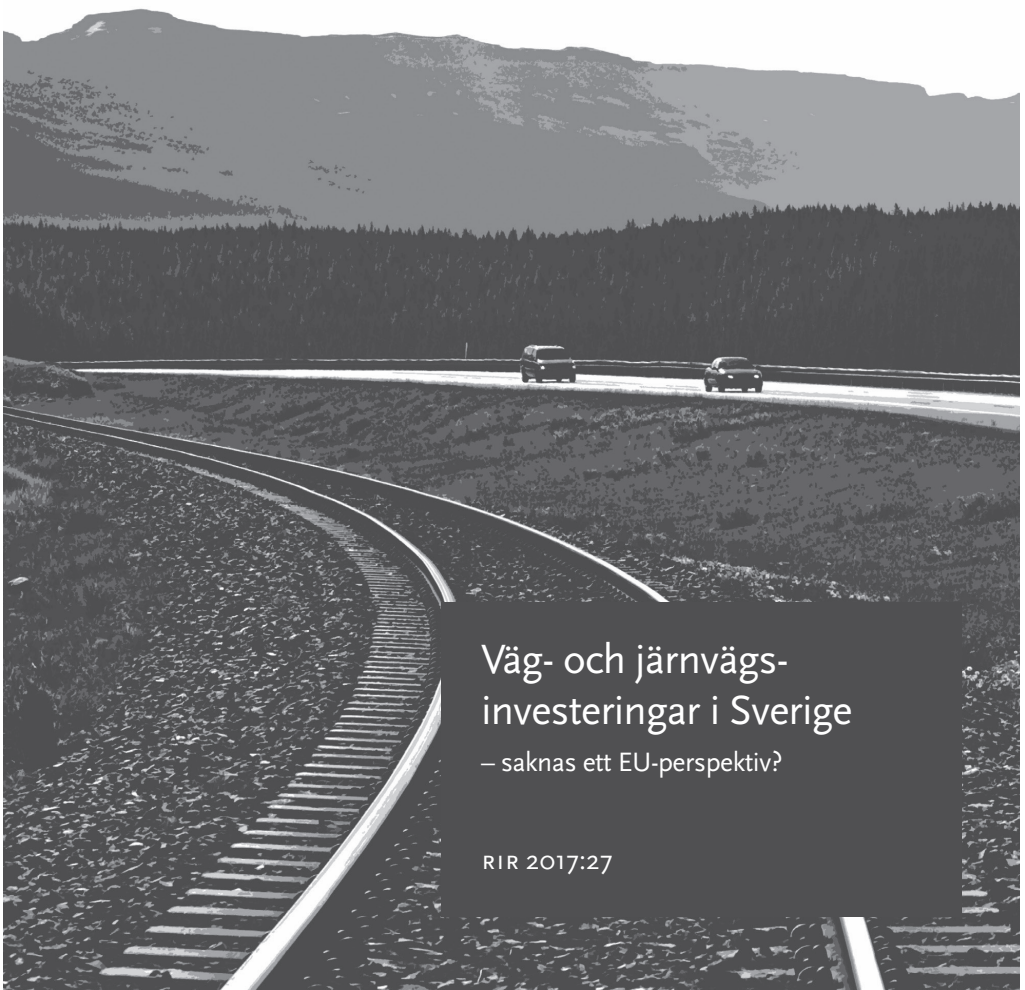
4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen gör delvis en annan bedömning än Riksrevisionen, och anser att Trafikverket omhändertar såväl nationella som internationella perspektiv vid framtagandet av ett förslag till en nationell trafikslagsövergripande plan. Regeringen anser vidare att myndigheten har tillräckliga direktiv för hur projekt ska prioriteras i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket, i regleringsbrev och i tidigare beslut om fastställelse av nationell plan.

Regeringen konstaterar att samtliga mål i TEN-T-förordningen inte är tydligt definierade. Regeringens åtgärder för att uppfylla Sveriges åtagande i enlighet med TEN-T-förordningen kommer att preciseras i beslut till nationell trafikslagsövergripande plan för perioden 2018–2029 samt i den kommande godsstrategin. Hur Sverige ska förhålla sig till målen kommer även regeringen, i enlighet med Riksrevisionens rekommendation, att förtydliga i nästa infrastrukturproposition till riksdagen.

Regeringen anser därmed att granskningsrapporten är slutbehandlad.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN



Väg- och järnvägs- investeringar i Sverige

– saknas ett EU-perspektiv?

RIR 2017:27



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-457-5

RIR 2017:27

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: PLAINPICTURE

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2017

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2017-11-15

DNR: 3.1.1-2017-0018

RIR 2017:27

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

Väg- och järnvägsinvesteringar i Sverige

– saknas ett EU-perspektiv?

Riksrevisionen har granskat hur regeringen och Trafikverket beaktat EU-perspektivet i planeringen av nationella väg- och järnvägsinvesteringar. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Trafikverket.

Företrädare för regeringen, Trafikverket och Trafikanalys har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten.

Referenspersonen docent Jörgen Hettne har också lämnat synpunkter på granskningsupplägg och rapportutkast.

Riksrevisor Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Ingemar Delveborn har varit föredragande. Linda Sahlén Östman och enhetschefen Lena Björck har medverkat i den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Ingemar Delveborn

För kännedom:

Regeringen, Näringsdepartementet
Trafikverket, Trafikanalys

Skr. 2017/18:189
Bilaga

VÄG- OCH JÄRNVÄGSINVESTERINGAR I SVERIGE – SAKNAS ETT EU-PERSPEKTIV?

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Syfte och frågeställningar	10
1.3 Avgränsningar	11
1.4 Utgångspunkter för granskningen	11
1.5 Metod	12
2 EU:s planering av transportinfrastruktur	13
2.1 Delad befogenhet inom transportinfrastruktur	13
2.2 Transportnät på två nivåer	14
2.3 EU betonar vikten av effektivare gränsöverskridande transportsystem	16
2.4 TEN-T-förordningen anger konkreta mål för stomnätet	19
2.5 Möjligheter finns till senareläggning och undantag	20
2.6 Infrastrukturprojekt kan få EU-finansiering	21
3 Bidrar EU-målen till effektiva transporter?	22
3.1 Längre godståg tycks vara samhällsekonomiskt lönsamma	22
3.2 Högre hastigheter gör godstågen mer attraktiva	24
3.3 Utbyggnad till motorväg/motortrafikled är effektivt på trafikintensiva sträckor	25
3.4 Efterfrågan finns på rastplatser med högre kvalitet	26
3.5 Riksrevisionens bedömning	26
4 Har EU-målen beaktats i infrastrukturplaneringen?	27
4.1 Planeringen ska vara trafikslagsövergripande	27
4.2 Målen för transportpolitiken är allmänt hållna	28
4.3 Regeringens styrning saknar i stort ett EU-perspektiv	30
4.4 Trafikverket saknar EU-perspektiv i sin planering	33
4.5 Riksrevisionens bedömning	36
5 Har EU-målen beaktats i enskilda investeringsprojekt?	37
5.1 Åtgärdsvalsstudierna innehåller samlade effektbedömningar	37
5.2 Inga projekt har huvudfokus mot EU-målen	39
5.3 EU-målen styr inte heller avgränsade projekt på stomnätet	41
5.4 Riksrevisionens bedömning	43
6 Har EU-målen beaktats i den nya transportplanen 2018–2029?	45
6.1 Ny satsning på investeringar för längre tåg	45
6.2 Målet om linjehastighet kommer inte att uppnås	46
6.3 Målet om motorväg/motortrafikled kommer inte heller att uppnås	46
6.4 Ingen satsning på rastplatser av högre kvalitet	47
6.5 Riksrevisionens bedömning	48
Referenslista	50

Skr. 2017/18:189
Bilaga

VÄG- OCH JÄRNVÄGSINVESTERINGAR I SVERIGE – SAKNAS ETT EU-PERSPEKTIV?

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Granskningens bakgrund och motiv

Transportinfrastruktur är ett politikområde där både EU och dess medlemsstater har lagstiftningsmakt, så kallad "delad befogenhet". Det innebär att ansvariga myndigheter i det enskilda medlemslandet ska arbeta för att uppfylla både nationella mål och de mål som EU har formulerat. EU-målen finns formulerade i den så kallade TEN-T-förordningen, som fastställdes år 2013. Syftet är att möjliggöra effektivare och mer högkvalitativa transporter för medborgare och företag i sammanhängande korridorer inom EU, så kallade stomnät. Målen ska enligt förordningen vara uppfyllda år 2030.

De nationella målen finns redovisade i den senaste infrastrukturpropositionen, som godkändes av riksdagen 2016. Den nationella planeringsprocessen ska ha ett trafikslagsövergripande perspektiv, enligt den så kallade fyrstegsprincipen, med ambitionen att de mest effektiva transportlösningarna ska genomföras oavsett trafikslag. De infrastrukturprojekt som är tänkta att genomföras redovisas i den nationella transportplanen för infrastruktur, som gäller för en tolvårsperiod. Planen revideras normalt vart fjärde år. För varje projekt ska det finnas en samlad effektbedömning som innehåller en samhällsekonomisk analys inklusive icke prissatta effekter, en transportpolitisk målanalys och en fördelningsanalys. Förslag på nya objekt ska utifrån Trafikverkets interna beslut ha genomgått en så kallad åtgärdsvalsstudie.

Regeringen och Trafikverket har huvudansvaret för att säkerställa att både EU:s mål och de nationella målen för det svenska stomnätet är uppfyllda. Utgångsläget för Sverige att nå EU:s mål till 2030 varit relativt gott. Flera av målen både för vägar och järnvägar var redan uppfyllda i Sverige när de fastställdes år 2013. När det gäller vägar finns vissa delar som inte uppfyller EU:s mål om motorväg/motortrafikled. Dessutom finns ett mål om rastplatser utefter vägarna med viss kvalitet och vissa intervall, där det råder viss oklarhet om målen är uppfyllda. När det gäller järnvägar finns det två EU-mål som ännu inte är uppfyllda; att kunna köra godståg med minst 740 meters längd på hela stomnätet och att den så kallade linjehastigheten för godståg ska vara minst 100 km/tim på stomnätet.

Riksrevisionen valde att i januari 2017 inleda denna granskning, då det vid tidpunkten fanns indikationer på att varken regeringen eller Trafikverket hade prioriterat arbetet med att koordinera och försöka uppfylla EU-målen under åren 2013–2016. Detta trots att rådande kunskapsläge indikerar att det kan vara samhällsekonomiskt effektivt att uppfylla de EU-mål som idag inte är uppfyllda.

Syftet med granskningen har varit att undersöka hur Trafikverket och regeringen koordinerar de nationella målen med EU:s mål för TEN-T-förordningen och om EU-målen beaktas på ett systematiskt sätt i planeringen av de nationella infrastruktursatsningarna.

Granskningen har utgått från följande delfrågor:

- Vilken kunskap finns om ändamålsenligheten i EU-målen och kan dessa mål bedömas bidra till effektivare transporter inom EU?
- Har EU-målen beaktats i den övergripande infrastrukturplanering som regeringen och Trafikverket genomfört?
- Har EU-målen beaktats i valet av projekt och i de åtgärdsvalsstudier som rör investeringsalternativ i stommätet och som genomförts åren 2013–2017?
- Har EU-målen beaktats i Trafikverkets nya förslag till nationell transportplan, som överlämnades till regeringen i augusti 2017?

Granskningens resultat

Riksrevisionens utgångspunkt i granskningen är att Trafikverket ska ha säkerställt att de projekt som behöver genomföras för att nå EU:s mål blir prövade på ett likvärdigt sätt jämfört med nationellt initierade investeringsalternativ. Prövningen ska baseras på en åtgärdsvalsstudie eller motsvarande, som inkluderar en samlad effektbedömning. Om investeringen visar sig vara så samhällsekonomiskt lönsam att den bör genomföras, bör planeringen ske i så god tid att det finns förutsättningar att projekten kan genomföras till EU:s målår 2030. Då det oftast tar mer än tio år att planera och genomföra större infrastrukturprojekt, borde projekten i praktiken redan ha hunnit in i en inledande planeringsfas när denna granskning genomfördes.

Riksrevisionens bedömning är att varken regeringen eller Trafikverket har prioriterat EU-perspektivet i planeringen av den nationella transportinfrastrukturen. Trafikverket borde, efter att TEN-T-förordningen antogs år 2013, ha påbörjat en samlad planering för hur EU-målen ska beaktas och genom åtgärdsvalsstudier inlett prövningen av de projekt som behöver genomföras om EU-målen ska uppfyllas. En sådan samlad planering har dock inte genomförts. Regeringen har exempelvis inte på ett tydligt sätt gett Trafikverket direktiv att EU-målen ska uppfyllas till 2030. Regeringen har inte heller begärt att Trafikverket ska ta fram en samlad analys av hur nuvarande standard inom det svenska stommätet förhåller sig till de specifika EU-målen och hur målen fram till 2030 ska nås. Trafikverket i sin tur har inte heller tagit fram någon sådan samlad analys eller en konkret plan för hur EU-målen ska beaktas. EU-perspektivet har också en underordnad roll i verkets interna verksamhetsplanering.

Granskningen visar också att nästan alla projekt som tas med i den nationella planeringsprocessen är avgränsade geografiskt och har initierats inom en av Trafikverkets regioner. Denna planeringsmodell fungerar dåligt om ambitionen är att uppfylla EU-målen, då dessa mål har en sådan karaktär att det oftast krävs en övergripande nationell planering i längre stråk. Att EU-målen inte tycks vara särskilt styrande vid planering av projekt kan också bero på hur Trafikverkets handledning för åtgärdsvalsstudier är utformad. Enligt denna behöver enbart måluppfyllelse redovisas i förhållande till nationella, regionala och lokala mål, däremot inte i förhållande till EU-målen i TEN-T-förordningen.

I Trafikverkets förslag till ny transportplan för 2018–2029 har nu två projekt införts som syftar till att uppfylla EU-målen vad gäller möjligheten att köra längre tåg. Enligt Trafikverket är projekten samhällsekonomiskt lönsamma att genomföra. De två projekten har samtidigt införts i transportplanen utan att det sedvanliga underlaget i form av en åtgärdsvalsstudie eller motsvarande har presenterats. Enligt Riksrevisionen är detta en brist. Vidare innebär det knapphändiga underlaget att det råder osäkerhet huruvida EU-målet om att kunna köra 740 meter långa godståg på hela stornätet kommer att uppfyllas.

Utifrån Trafikverkets förslag till transportplan bedömer Riksrevisionen att EU-målen om linjehastighet på godståg och utbyggnad till motorväg/motortrafikled inte kommer att uppnås fullt ut till 2030. Enligt Trafikverket är investeringar av detta slag inte alltid samhällsekonomiskt motiverade. Några åtgärdsvalsstudier eller motsvarande med samlade effektbedömningar har dock inte gjorts. Åtminstone i vissa projekt, exempelvis att bygga ut riksväg 40 mellan Ulricehamn och Jönköping till motorvägsstandard, är detta en brist som innebär att dessa projekt inte gets möjlighet att konkurrera på lika villkor med övriga möjliga investeringsprojekt.

När det gäller EU-målet om rastplatser på vägar med viss kvalitet och frekvens hävdar Trafikverket att målet är uppfyllt, givet den information som finns idag. Det motsägs dock av den information som finns i en rapport från Trafikanalys år 2016. Därför är det enligt Riksrevisionen en brist att Trafikverket inte har prövat alternativet att bygga ut kvaliteten på rastplatser i stornätet i en åtgärdsvalsstudie som inkluderar en samlad bedömning av vilka effekter det skulle få. Fortsättningsvis bör Trafikverket inleda en dialog med åkerinäringen och andra intressenter om hur en ändamålsenlig struktur av rastplatser var tionde mil skulle kunna utformas, och därefter ta fram ett underlag för att bedöma om en sådan investering är samhällsekonomiskt motiverad att genomföra eller inte.

I enlighet med artikel 39 i TEN-T-förordningen får kommissionen i motiverade fall medge vissa undantag från de specifika målen. Det rör infrastrukturinvesteringar som inte kan motiveras av samhällsekonomiska kostnads-nyttoskäl. Det finns förutsättningar för Sverige att begära sådana undantag på lågtrafikerade delar av stornätet. Det kan då gälla undantag från

både EU-målen om godstågens linjehastighet och motorväg/motortrafikled. I sådana fall behöver Trafikverket ta fram underlag för undantagsansökningarna med beräkningar av samhällsekonomisk nytta och kostnader. Såvitt framkommit i granskningen har Trafikverket ännu inte tagit fram sådana underlag. Enligt Riksrevisionen finns det inte skäl att fördröja sådana ansökningar, då det är bra för Europeiska kommissionen och för angränsande medlemsländer att på ett så tidigt stadium som möjligt få ta del av denna information.

Riksrevisionens rekommendationer

Rekommendationer till regeringen

- Ge Trafikverket tydliga direktiv om att arbeta systematiskt så att även de projekt som behöver genomföras för att EU-målen ska uppnås blir prövade på lika villkor med andra projekt.
- Preciserar tydligare hur de mål som EU har formulerat ska ingå i målen för transportpolitiken i nästa infrastrukturproposition som lämnas till riksdagen.

Rekommendationer till Trafikverket

Upprätta en konkret och tidsatt plan för att pröva de återstående projekt som behöver genomföras för att EU-målen ska uppfyllas. Inom ramen för en sådan plan bör bland annat följande göras:

- Ta fram åtgärdsvalsstudier eller motsvarande för projekt där investeringar som möjliggör att hittills ej uppfyllda EU-mål prövas på lika villkor med andra investeringsprojekt. Om projekten är tillräckligt samhällsekonomiskt lönsamma bör initiativ tas till att sådana investeringar införs i nästa transportplan som kommer att gälla perioden 2022–2033.
- Ta fram åtgärdsvalsstudier eller motsvarande för de två projekt som rör åtgärder för att kunna köra längre godståg på stamnätet och som nu förts till den nationella planen. På så sätt blir dessa två projekt prövade på lika villkor med andra investeringsprojekt.
- Ta fram underlag för sådana undantag som Sverige avser att ansöka om när det gäller att uppfylla EU-målen, främst vad gäller de lågtrafikerade delarna av stamnätet. Underlagen ska i enlighet med EU:s krav visa att det finns samhällsekonomiska kostnads-nyttoskäl till att begära undantag.
- Säkerställ att analyser av måluppfyllelse i åtgärdsvalsstudier även görs i förhållande till EU:s mål i TEN-T-förordningen, och inte bara i förhållande till nationella, regionala och lokala mål.

1 Inledning

Den nationella planeringen av transportinfrastruktur i Sverige görs med ett trafikslagsövergripande perspektiv, med ambitionen att de mest effektiva transportlösningarna ska genomföras oavsett trafikslag. De infrastrukturprojekt som föreslås bli genomförda redovisas i en s.k. nationell transportplan för infrastruktur, som gäller under en tolvårsperiod men som revideras vart fjärde år.

EU har samtidigt i den s.k. TEN-T-förordningen formulerat mål fram till 2030 som är bindande för medlemsländerna och som syftar till att möjliggöra effektivare och mer högkvalitativa transporttjänster för medborgare och ekonomiska aktörer i sammanhängande korridorer inom EU, så kallade stomnät. Sverige bedöms uppfylla vissa av dessa mål redan idag, andra inte. För att uppnå alla målen till 2030 krävs investeringar i miljardklassen. Med tanke på att det oftast tar mer än tio år att både planera och genomföra investeringar av detta slag behöver projekten, om målen ska kunna uppfyllas, i praktiken redan nu vara i en planeringsfas.

Transportinfrastruktur är ett exempel på ett politikområde där både EU och medlemsstaterna har lagstiftningsmakt (s.k. delad befogenhet). Riksrevisionen har granskat på vilket sätt Trafikverket och regeringen beaktar EU-målen inom transportområdet och koordinerar dessa mål med de nationella målen.

1.1 Motiv till granskning

Både målen för den nationella infrastrukturplaneringen och EU:s mål syftar till att skapa effektivare transportlösningar. EU lägger dock stor vikt vid att transporter över nationsgränser ska vara effektiva, medan de enskilda medlemsstaterna främst är inriktade på att transporter inom det egna landet ska vara effektiva. Här finns en inbyggd risk att den nationella planeringen underskattar värdet av investeringar som inte bara bidrar till nytta inom det egna landet, utan också för gränsöverskridande transporter. För Sverige med sitt stora exportberoende är det av särskild vikt att transporter inte bara fungerar inom det egna landet utan också när de är gränsöverskridande.

Det finns analyser av enskilda fall som tyder på att investeringar som möjliggör för Sverige att uppfylla EU-målen på svenskt territorium är samhällsekonomiskt lönsamma och därmed effektiva att genomföra. Samtidigt finns indikationer på att Trafikverket i sin planering av de nationella infrastruktursatsningarna inte systematiskt analyserar projekt som bidrar till att EU-målen uppfylls och att sådana projekt inte ges en likvärdig möjlighet att kvalificera sig till den nationella transportplanen.

Under det förberedande arbetet med denna granskning studerades översiktligt ett par av de infrastrukturprojekt på stornätet där planeringen påbörjats efter år 2014. Dessa översiktliga studier visade att EU-målen inte var särskilt styrande för arbetet och att Trafikverket inte på ett systematiskt sätt i planeringen hade analyserat projekt som bidrar till att uppfylla TEN-T-målen. Intrycket var också att det saknades en samlad analys av hur nuvarande standard inom det svenskbelägna stornätet förhåller sig till de specifika målen i TEN-T-förordningen.

Det finns också en skillnad i målstrukturer, som i praktiken kan skapa målkonflikter. Den nationella planeringen bygger på översiktliga mål formulerade av statsmakterna, vilket betyder att Trafikverket ges stor frihet att med samlade effektbedömningar för enskilda projekt bedöma om dessa bör genomföras eller inte. EU ställer däremot upp förhållandevis konkreta mål för viktigare stornätskorridorer, en typ av mål som inte finns i den svenska infrastrukturplaneringen. Det blir då en intressant fråga hur regeringen och Trafikverket koordinerar de nationella målen med EU-målen.

Mot denna bakgrund bedömde Riksrevisionen att det fanns skäl att genomföra en granskning av regeringens och Trafikverkets insatser inom ramen för den nationella planeringen av transportinfrastruktur.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med granskningen har varit att undersöka hur Trafikverket och regeringen koordinerar de nationella målen med EU:s mål för TEN-T-förordningen och om EU-målen beaktas på ett systematiskt sätt i planeringen av de nationella infrastruktursatsningarna.

Delfrågor:

- Vilken kunskap finns om ändamålsenligheten i EU-målen och kan dessa mål bedömas bidra till effektivare transporter inom EU?
- Har EU-målen beaktats i den övergripande infrastrukturplanering som regeringen och Trafikverket genomfört?
- Har EU-målen beaktats i valet av projekt och i de åtgärdsvalsstudier som rör investeringsalternativ i stornätet och som genomförts åren 2013–2017?
- Har EU-målen beaktats i Trafikverkets nya förslag till nationell transportplan, som överlämnades till regeringen i augusti 2017?

I den mån granskningen visar på brister i de statliga insatserna är ambitionen också att undersöka orsaker och att identifiera och presentera förbättringsmöjligheter.

1.3 Avgränsningar

Denna granskning gäller den statliga planeringen av den nationella infrastruktur som syftar till att uppfylla de mål i TEN-T-förordningen som ska vara uppfyllda år 2030. Dessa mål gäller det så kallade stornätet och beskrivs närmare i kapitel 2. Det finns också ett övergripande nät med mål som ska vara uppfyllda till 2050, men denna måluppfyllelse undersöks inte i granskningen. Granskningen avgränsas tidsmässigt till de insatser som genomförts efter att EU:s nuvarande TEN-T-förordning beslutades år 2013.

Granskningen omfattar de EU-mål som rör vägar och järnvägar. Det finns även TEN-T-mål om tillgång till alternativa drivmedel. De omfattas dock inte av granskningen, främst därför att det i dagsläget är för tidigt att undersöka möjligheten om regeringen och berörda myndigheter har gjort tillräckligt för att kunna uppnå detta mål för 2030. Det kan exempelvis vara möjligt att uppfylla dessa mål genom lagstiftning någon gång under 2020-talet.

Granskningen inkluderar inte heller EU-målet för signalsystemet ERTMS inom järnvägen. ERTMS är ett stort och helt separat projekt skilt från de investeringar som i övrigt görs vad gäller utökad järnvägskapacitet. ERTMS har inte heller några direkta kopplingar till de övriga EU-målen på järnvägsområdet. Riksrevisionen har valt att år 2017 starta en separat granskning gällande ERTMS-satsningen.

Granskningen har inriktats på regeringens och Trafikverkets insatser.

1.4 Utgångspunkter för granskningen

Regeringen och Trafikverket har att beakta de mål och intentioner som riksdagen fastslagit vid godkännandet av de s.k. infrastrukturpropositionerna (senast 2016/17:21). Sverige har också åtagit sig att genomföra lämpliga åtgärder för att utveckla EU:s stornät så att det uppfyller uppställda mål till år 2030. Vidare är en viktig utgångspunkt att infrastrukturinvesteringar ska vara kostnadseffektiva. Mot denna bakgrund har Riksrevisionen ställt upp följande utgångspunkter för bedömningen av den empiri som samlats in i granskningen:

- Trafikverket behöver säkerställa att investeringsprojekt som behöver genomföras för att EU-målen ska uppfyllas blir prövade på ett likvärdigt sätt jämfört med nationellt initierade investeringsalternativ. I den mån de visar sig vara så samhällsekonomiskt lönsamma att de bör genomföras bör de planeras så att det finns förutsättningar för att de kan genomföras till år 2030.
- Sådana investeringar kräver lång tid att planera och genomföra, oftast minst tio år. Därför borde Trafikverket ha säkerställt att projekt som behöver genomföras för att EU:s mål ska kunna uppnås har blivit prövade i åtgärdsvalsstudier eller motsvarande redan när denna granskning genomfördes. I den mån de är samhällsekonomiskt lönsamma bör då dessa projekt ha förts till den nationella planen för 2018–2029.

1.5 Metod

Granskningen har baserats främst på dokumentstudier och intervjuer.

Riksrevisionen har tagit del av olika dokument som rör regeringens styrning av infrastrukturplaneringen samt olika forskningsrapporter inom området. Hit hör underlagsdokument i planeringsprocessen av infrastrukturprojekt, som skapats efter år 2013 då TEN-T-förordningen beslutades och fram till idag. Det handlar också om de åtgärdsvalsstudier som Trafikverket genomfört i inledningen av planeringsprocessen för ett infrastrukturprojekt.

Företrädare för Näringsdepartementet och Trafikverket har intervjuats. Intervjuer har även genomförts med företrädare för Trafikanalys, VTI (Statens Väg- och Trafikforskningsinstitut), branschföreningar samt med trafikforskare.

En viktig del av metoden är att utnyttja den kunskap som idag finns om effektivitet inom investeringar i vägar och järnvägar. Främst handlar det om kunskap som producerats inom forskningen och vid olika utrednings- och utvärderingsinstitut.

2 EU:s planering av transportinfrastruktur

Transeuropeiska nät (Trans-European Networks, TEN) är en organisation för EU:s satsningar på infrastruktur som kopplar samman olika europeiska länder inom de tre sektorerna transeuropeiska transportnät (TEN-T), transeuropeiska energinät (TEN-E) och transeuropeiska telenät (eTEN). Projekt inom medlemsländerna som syftar till att uppfylla syftet med näten får ofta bidrag och stöd från EU eftersom dessa anses gynna en europeisk integration och effektivare transporter mellan medlemsländerna. EU:s ambitioner vad gäller transportinfrastruktur har fastställts i den s.k. TEN-T-förordningen som beslutades 2013¹. Den svenska regeringen har aktivt deltagit i förhandlingsarbetet med förordningen.

2.1 Delad befogenhet inom transportinfrastruktur

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), även känt som ett av Romfördragen, är ett av Europeiska unionens fördrag mellan dess medlemsstater, vilket trädde i kraft 1958. Fördraget fick sitt nuvarande namn genom Lissabonfördraget 2009. EUF-fördraget utgör, tillsammans med Fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) grunden för EU-samarbetet. EUF-fördraget innehåller bestämmelser som rör unionens principer och mål, dess befogenheter, politik, inre och yttre åtgärder samt hur dess institutioner ska fungera.

EU:s makt inom olika politikområden varierar. Att EU har rätt att besluta brukar kallas tilldelad befogenhet, vilket innebär att EU har fått sig makt tilldelad från medlemsländerna. I den s.k. kompetenskatalogen framgår EU:s ansvarsfördelning i relation till medlemsländerna. Kompetensen delas in i tre block (områden). I område 1 har EU ensamrätt att lagstifta, s.k. exklusiv befogenhet. I område 2 har både EU och medlemsländerna rätt att lagstifta, s.k. delad befogenhet. I område 3 har EU endast befogenhet att stödja, samordna eller komplettera medlemsländernas åtgärder.²

Transport och transeuropeiska nät hör till område 2, dvs. ett kompetensområde där både EU och medlemsländerna får besluta om lagstiftning.

TEN-T-förordningen är en bindande EU-rättsakt för medlemsländerna. Alla förordningar är enligt artikel 288 i EUF-fördraget bindande och direkt tillämpliga i varje medlemsstat. Samtidigt måste det rättsliga innehållet i en förordning beaktas. TEN-T-förordningen kan sägas innehålla gemensamt beslutade

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1315/2013 av den 11 december 2013 om unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet.

² Sveriges riksdag EU-upplysningen, <http://www.riksdagen.se>.

målsättningar snarare än bindande regler, då det i förordningen finns särskilda bestämmelser om vad som gäller för medlemsländer som inte förmår uppfylla de överenskomna målsättningarna (se artikel 39 i förordningen). Att förordningsformen används på detta sätt kan ses som en trend inom EU, där användningen av förordningar överlag har ökat. Det är därför viktigt att den befintliga nationella rätten anpassas så att den fungerar i samklang med de direktverkande EU-förordningarna.³

TEN-T-förordningen ska också ses mot bakgrund av EUF-fördragets grundläggande bestämmelser som transeuropeiska nätverk. I EUF-fördraget regleras målen om transeuropeiska nät för infrastrukturen inom transport-, telekommunikation- och energisektorerna och syftar till att förbinda alla EU:s regioner⁴. I fördraget anges också vad som krävs för att förverkliga målen⁵. Vidare framgår att de riktlinjer och övriga åtgärder som avses inom transportområdet ska beslutas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén. Riktlinjer och projekt av gemensamt intresse som angår en medlemsstats territorium kräver dock den berörda medlemsstatens godkännande⁶.

2.2 Transportnät på två nivåer

Genom TEN-T-förordningen har en struktur upprättats på två nivåer för EU:s transportvägar, i form av ett övergripande nät och ett stomnät.

Stomnätet (Core Network) består av de sträckningar som anses vara strategiskt allra viktigast för transportflödena både inom Europa och globalt sett. Målet med infrastrukturutvecklingen längs stomnätet är att färdigställa sammanhängande förbindelser som kommer att möjliggöra effektiva och högkvalitativa transporttjänster för alla medborgare och ekonomiska aktörer. Ambitionen är att de mål som finns formulerade ska vara uppfyllda år 2030.

För svensk del finns främst ett antal väg- och järnvägssträckningar mellan fem olika hamnar som räknas till stomnätet, se figur 1. Som framgår har stomnätet relativt likartade sträckningar för vägar och järnvägar, men inte helt lika. För järnvägens stomnät gäller också att enstaka sträckor enbart rör godstrafik, andra enbart persontrafik.

³ SOU 2009. EU, Sverige och den inre marknaden - En översyn av horisontella bestämmelser SOU 2009:712 s. 323.

⁴ Artikel 170 i EUF-fördraget.

⁵ Artikel 171 i EUF-fördraget.

⁶ Artikel 172 i EUF-fördraget.

Figur 1 Den svenska delen av stomnätet för vägar och järnvägar



Not. Trafikverkets sex regioner: 1. Nord, 2. Mitt, 3. Väst, 4. Öst, 5. Stockholm och 6. Syd.
Källa: Europeiska kommissionens TENtec kartor, bearbetning Riksrevisionen.

Den svenska regeringen är alltså bunden till att arbeta för att investeringar görs för att åstadkomma nödvändig kapacitet i dessa stamnät fram till år 2030. Av det totala järnvägsnätet i Sverige utgjorde stamnätet ca 28 procent år 2013, medan motsvarande andel för vägnätet var ca 3 procent.⁷

Det finns också *ett övergripande nät* (Comprehensive Network) med mål som ska vara uppnådda 2050. Som framgår av avsnitt 1.3 ingår det inte i granskningen att undersöka statens insatser för att uppfylla dessa mål.

Enligt artikel 54 i TEN-T-förordningen kommer kommissionen att göra en översyn över genomförande och utvärdering av stamnätet. Detta ska ske senast den 31 december 2023. Översynen kommer att genomföras efter lämpliga samråd med medlemsstaterna samt i samarbete med de europeiska samordnarna.

2.3 EU betonar vikten av effektivare gränsöverskridande transportsystem

Syftet med TEN-T-förordningen framgår av dess ingress⁸. Det nuvarande lapptäcket av europeiska vägar, järnvägar, inre vattenvägar, flygplatser, inlands- och havshamnar samt järnvägs- och vägterminaler ska omvandlas till ett integrerat nät som omfattar alla medlemsstater. Avsaknaden av en sådan sammanhängande transportinfrastruktur anses utgöra ett allvarligt hinder för att den inre marknaden ska kunna fungera smidigt. För att upprätta detta nätverk krävs det att medlemsländerna utarbetar och genomför ett stort antal projekt för att avlägsna befintliga flaskhalsar, överbygga felande länkar och förbättra driftskompatibiliteten mellan olika transportsätt samt mellan regional och nationell transportinfrastruktur. Inom EU anses de utpekade transportnäten ha stor strategisk betydelse. Genomförandet anses betydelsefullt för att utveckla handeln mellan medlemsländerna och bidra till högre tillväxt inom varje medlemsland.

Att den europeiska infrastrukturen på en övergripande nivå har formen av ett lapptäcke med olika standarder som inte lämpar sig för smidiga gränsövergångar anses bero på att medlemsländerna har nationellt avgränsade planeringsprocesser. Modellerna för att beräkna ett projekts nyttor och kostnader tenderar också att missgynna projekt som bidrar till bättre gränsöverskridande transporter. Trafikverket i Sverige använder exempelvis modellen att ett projekts transportrelaterade nyttor (såsom minskade transportkostnader) ska räknas med till hälften för internationella godstransporter. Detta innebär att gränsöverskridande projekt kan få svårt att hävda sig i konkurrensen med

⁷ Vierth, Haraldsson och Larsson 2012. *Näringslivets perspektiv på Europeiska kommissionens förslag om TEN-T och Connecting Europe Facility*. VTI notat 10–2012.

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1315/2013 av den 11 december 2013 om unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet.

nationella projekt där hela nyttan tillgodoräknas det egna landet. De projekt som genomförs bidrar alltså till effektivare transporter inom landet, men inte nödvändigtvis till effektivare transporter mellan medlemsländer. Ett europeiskt mervärde kan då definieras som den nettonytta som uppkommer i andra länder än där investeringen i fråga genomförs.

Frågan om effektiviteten i gränsöverskridande transportsystem har i hög grad studerats och diskuterats av forskare.

Johansson och Kriström diskuterar frågan på ett principiellt plan i en rapport publicerad 2016⁹. Här lyfts fram att ett projekt, exempelvis inom infrastruktur, kan orsaka s.k. "cross-border externalities", alltså att det finns nyttor eller kostnader som uppkommer inte bara i det egna landet utan även i andra länder. Den stora frågan är då om dessa nyttor ska beaktas eller inte. Författarna påpekar att ansatsen att bara räkna nyttorna i det egna landet är vanligt förekommande, eftersom analyserna oftast följer av det finansiella ansvaret. I rapporten pekas på att det också finns kända fall där CBA används med ett globalt perspektiv och där alla nyttor som uppstår utanför det egna landet också räknas in. Exempel som lyfts fram är Sterns arbete rörande de globala kostnaderna för klimatförändringarna och Florios arbete om utvärderingar inom EU¹⁰.

Risken för nedprioritering av gränsöverskridande projekt i den nationella infrastrukturplaneringen har påpekats i flera rapporter¹¹. Företrädare för Näringslivets transportråd och Transportföretagen har även kritiserat Trafikverkets inriktningsunderlag inför nästa nationella infrastrukturplan för att inte i tillräcklig grad integrera det europeiska och internationella perspektivet.¹²

För passagerartransporter kan det vara naturligt att avgränsa nyttor i form av exempelvis tidsbesparingar till svenska passagerare. För godstransporter är frågan om nationell avgränsning betydligt mer komplex eftersom tids- och transportkostnadsrelaterade nyttor inte bara påverkar ägaren av transportmedlen utan i hög grad även säljare och köpare av de transporterade varorna. Dessutom är ofta en rad mellanhänder involverade i logistiken mellan säljare och köpare. I praktiken mäts dock de totala trafikflödena på vägar, järnvägar eller hamnar utan

⁹ Johansson och Kriström 2016. *Cost-Benefit Analysis for Project Appraisal*, Cambridge University Press.

¹⁰ Stern 2007. *The economics of climate change*, The Stern Review, Cambridge University Press. Florio 2007. *Cost-Benefit analysis and incentives in evaluation*, Edward Elgar, Cheltenham, Storbritannien.

¹¹ Se exempelvis Mellin, Wikberg, och Vierth 2013. *Allocation of user benefits for international freight transports – in cost-benefit analysis*. VTI rapport 798A. Trafikanalys 2014. *Tillräcklig internationell utblick I svensk infrastrukturplanering?* Rapport 2014:20. Forsgren och Westin 2014. *Infrastructure planning – A challenge for crossborder cooperation*, CERUM rapport nr 2014:41.

¹² Näringslivets transportråd; remissyttrande 2016-01-20 samt Transportföretagen; remissyttrande 2016-02-15.

att skilja på nationalitet vare sig för passagerare eller gods, och det är därför ofta en komplex uppgift att göra en teoretiskt korrekt nationell avgränsning¹³.

I den ovan refererade studien från CERUM undersöktes de problem som uppkommer vid gränsöverskridande infrastrukturprojekt¹⁴. I rapporten konstateras att de ansvariga myndigheternas planeringsverktyg primärt är utformade för nationella analyser, där data om gränsöverskridande transportefterfrågan ofta är otillräcklig. Gränsöverskridande projekt ställer andra krav på beslutsunderlag, samtidigt som olika länder har olika modeller för att beräkna nytta. I rapporten nämns att ansvariga myndigheter i Sverige enbart beaktar halva nyttan som uppkommer utanför nationsgränsen, medan Finland enbart räknar inrikes effekter och Norge saknar riktlinjer. I rapporten konstateras att dessa förhållanden ökar riskerna för regionala snedfördelningar av investeringar i både nordiskt och europeiskt perspektiv.

En utgångspunkt för EU-samarbetet när det gäller infrastruktur är därmed att övergå till ytterligare systemanalys och optimal nätverksdesign för att kunna nå mer strategiska mål, vilket framgår av en rapport som tagits fram på uppdrag av Europaparlamentets kommitté för transporter och turism. Detta ställs i motsats till det dominerande arbetssättet i medlemsländernas nationella infrastrukturplanering som främst utgår ifrån analyser av enskilda projekt.¹⁵

Ett sätt att undvika avgränsningsproblematiken vid identifiering av samhällsekonomiskt lönsamma projekt skulle vara att genomföra en övergripande CBA-analys för hela Europa. I arbetet bakom förslaget till TEN-T-förordningen gjordes försök att modellera en övergripande CBA-analys med data från respektive region med den s.k. trans-tools-modellen. Arbetet har dock ännu inte resulterat i tillförlitliga resultat, bland annat på grund av att den geografiska upplösningen inte är tillfredsställande för att ge realistiska trafikflöden på regional nivå. Det behövs ytterligare utveckling av modellen innan den kan utgöra ett tillförlitligt underlag för regionala investeringsbeslut, vilket framgår av den ovannämnda rapporten som gjordes på uppdrag av Europaparlamentet.

Trafikanalys framhåller i två olika rapporter 2014 att Sverige kan dra nytta av en ökad europeisk samordning inom transportområdet och att det finns en risk för att det internationella perspektivet inte fått tillräckligt utrymme i den svenska

¹³ Mellin, Wikberg och Vierth 2013. *Allocation of user benefits for international freight transports – in cost-benefit analysis*. VTI rapport 798A.

¹⁴ Forsgren och Westin 2014. *Infrastructure planning – A challenge for crossborder cooperation*, CERUM rapport nr 2014:41.

¹⁵ Schade, Senger, Rothengatter, Meyer-Ruhle och Brouwer 2013. *TEN-T large projects – Investments and costs*. Study Requested by the European Parliaments Committee on Transport and Tourism, Directorate General for internal policies, Policy Department B: Structural and cohesion policies, Transport and tourism.

planeringen av infrastrukturprojekt. Trafikanalys framhåller att de EU-initierade projekten i vissa fall kan vara tungrodda, men att den europeiska infrastrukturen generellt sett är fragmenterad och behöver byggas upp. Detta kan då i sin tur gynna Sverige som är ett import- och exportberoende land.^{16 17}

2.4 TEN-T-förordningen anger konkreta mål för stornätet

Generella och trafikslagsövergripande mål för TEN-T-förordningen anges i artikel 4. Det transeuropeiska transportnätet ska stärka den sociala, ekonomiska och territoriella sammanhållningen inom unionen och bidra till inrättandet av ett gemensamt europeiskt transportområde som är effektivt och hållbart, ökar fördelarna för sina användare och stödjer tillväxt för alla.

De mål EU formulerat i TEN-T-förordningen rör ett flertal transportslag. Eftersom denna granskning avgränsats till vägar och järnvägar redovisas här endast målen för dessa transportslag.

När det gäller infrastruktur på *järnväg* finns enligt TEN-T-förordningen följande konkreta mål för stornätet till 2030:

- Fullständig elektrifiering.
- Införande av signalsystemet ERTMS.
- Minst 22,5 ton axellast (godstrafik).
- Linjehastighet 100 km/tim (godstrafik).
- Möjlighet till trafik med 740 meter långa tåg (godstrafik).
- Nominell spårvidd om 1435 mm för nya järnvägslinjer (med vissa undantag).

Enligt Trafikverket är de delar som ingår i det svenska stornätet redan idag elektrifierade fullt ut (Järnvägsnätsbeskrivning 2017, karttjänst). För Sverige förefaller inte heller målet om minst 22,5 ton axellast utgöra ett stort problem eftersom tåg med högre axellast framförs på en stor del av det svenska järnvägsnätet redan idag.¹⁸ Detsamma gäller kraven på spårvidd. Dessa tre mål synes därför redan vara uppfyllda. Signalsystemet ERTMS behandlas inte i denna rapport.

Ett viktigt EU-mål uppfylls däremot inte i Sverige, och det är att kunna köra 740 meter långa godståg på hela stornätet. Det är bara några få banor på stornätet som idag uppfyller detta mål. Hit hör *Botniabanan*, byggd mellan 1999 och 2010. Den löper från Umeå till en plats nära Kramfors-Sollefteå flygplats. Detta betyder dock inte att det körs 740 meter långa godståg på sträckan, då såväl anslutningarna norrut som söderut håller låg bankkvalitet och inte är anpassade för så långa

¹⁶ Trafikanalys 2014. *Internationell infrastrukturplanering – några aktuella program*. Rapport 2014:19.

¹⁷ Trafikanalys 2014. *Tillräcklig internationell utblick i svensk infrastrukturplanering?* Rapport 2014:20.

¹⁸ Trafikverket 2015. *Möjligheter att köra längre och eller tyngre godståg*. TRV 2015/30810.

godståg. *Malmbanan* är i sin svenska del en betydelsefull järnvägslinje mellan Riksgränsen och Boden. Ca 44 procent av den sammanlagda godsmängden på alla järnvägar i Sverige körs på denna sträcka¹⁹. Godstrafiken körs uteslutande med 750 meter långa godståg, vilket alltså motsvarar de mål som EU satt upp för stomnätet till 2030.

Begreppet linjehastighet är inte definierat på ett tydligt sätt i TEN-T-förordningen. Riksrevisionen bedömer dock att begreppet bör tolkas som högsta tillåtna hastighet för godståg. Standardgodståg i Sverige har idag en högsta tillåtna hastighet om 100 km/tim, vilket alltså motsvarar EU-målet.²⁰ Enligt Trafikverket har sammanlagt ca 345 km av stomnätet en lägre linjehastighet²¹, och därmed uppfyller det inte EU-målet.

EU:s mål för *vägar* på stomnätet är bland annat följande:

- Vägar ska vara speciellt utformade och byggda för att vara motorvägar eller motortrafikleder. För var och en av dessa typer av vägar finns standardkraven formulerade i definitioner. Det kan exempelvis röra krav på separata körbanor för de båda trafikriktningarna och påfarter huvudsakligen för trafikplatser eller reglerade korsningar.
- Utbyggnad av rastplatser med intervall på 100 km på motorvägar. Dessa ska motsvara samhällets, marknadens och miljöns behov, bland annat för att tillhandahålla lämpligt utrymme för parkering för yrkestrafikanter utifrån en lämplig skydds- och säkerhetsnivå.

Trafikverkets bedömning är att en stor del av det svenska stomnätet i stort klarar kraven enligt den första punkten. Till denna kategori hör Europaväg 20 (Öresundsbron–Stockholm), Europaväg 20 (Örebro–Stockholm), Riksväg 40 (Göteborg–Ulricehamn), Europaväg 4 (Helsingborg–Gävle) samt Europaväg 6 (Trelleborg–Svinesund). Det finns samtidigt sträckningar som idag inte uppfyller EU-målen fullt ut. Dessutom talar vissa uppgifter för att målet om rastplatser med viss kvalitet och frekvens inte är uppfyllt (se vidare avsnitt 3.4).

2.5 Möjligheter finns till senareläggning och undantag

TEN-T-förordningens mål och riktlinjer är bindande för Sveriges del. Det finns dock inbyggt vissa reservationer kring målen. I förordningen redovisas ett antal allmänna principer som gäller för TEN-T-förordningen. I artikel 1.4 sägs följande (officiell svensk version):

"I denna förordning fastställs åtgärder för genomförandet av det transeuropeiska transportnätet. Genomförandet av projekt av gemensamt intresse är avhängigt av

¹⁹ SCB 2012. *Bantrafik 2012 (PDF)*. Sveriges officiella statistik.

²⁰ Fröidh 2013. *Godstrafik på järnväg - åtgärder för ökad kapacitet på lång sikt*, TRITA-TSC-RR, nr. 13-003, KTH.

²¹ Enligt skriftligt svar från Trafikverket, 2017-09-15.

projektens aktualitet, förenligheten med rättsliga förfaranden på nationell nivå och på unionsnivå samt tillgängliga resurser, utan att det påverkar en medlemsstats eller unionens finansiella åtaganden”.

Riksrevisionens tolkning är att denna bestämmelse inte förändrar de grundläggande kraven på respektive medlemslands åtagande. Däremot finns en inbyggd acceptans för att projekten får dra över tiden i förhållande till uppsatta mål 2030, förutsatt att aktualiteteten i ett projekt minskar eller om det inte finns tillgängliga resurser inom ett medlemsland.

I enlighet med artikel 39 i TEN-T-förordningen, får kommissionen därutöver, i vederbörligen motiverade fall, medge vissa undantag från de specifika målen. De omfattar fall där infrastrukturinvesteringar inte kan motiveras av samhällsekonomiska kostnads-nyttoskäl.

Enligt Trafikverket planerar Sverige att begära undantag från målen på motorväg eller motortrafikled i lågtrafikerade delar av stornätet med argumentet att investeringarna inte kommer att vara samhällsekonomiskt motiverade²².

2.6 Infrastrukturprojekt kan få EU-finansiering

För att förverkliga TEN-T-nätverken har medlemsländerna i allt högre grad prioriterat möjligheten att ansöka om delfinansiering från EU vid större investeringar i infrastruktur.²³ Sett till de finansiella resurserna är TEN-T en av de mest betydande byggstenarna för EU:s inre marknad. Totalt är 26,3 miljarder euro avsatta för transportinfrastrukturprojekt under perioden 2014–2020.²⁴

I den nu aktuella planeringsomgången har Europeiska kommissionen omorganiserat administrationen av transportkorridorsprojekten. Från att ha varit uppdelad i flera fonder administreras planeringen numera genom *Fonden för ett sammanlänkat Europa (CEF)*, som är redskapet för både TEN-T och de transeuropeiska näten för telekommunikation och energi. Till fonden kan aktörer i medlemsländerna ansöka om delfinansiering för infrastrukturprojekt som uppfyller de prioriteringar som redovisas för respektive ansökningsomgång.

Genom fonden kan medlemsländerna söka medfinansiering vid större infrastrukturinvesteringar, där projekt med europeiska mervärden ska prioriteras. Enligt TEN-T-förordningen ska fokus för medfinansiering särskilt läggas på gränsöverskridande infrastruktur i syfte att öka samarbetet mellan länder.

²² Trafikverket 2015. *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018–2029*. Rapport 2015:180.

²³ Se europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1316/2013 av den 11 december 2013 om inrättande av Fonden för ett sammanlänkat Europa.

²⁴ Förordning 1316/2013 om inrättande av Fonden för ett sammanlänkat Europa, om ändring av förordning (EU) nr 913/2010 och om upphävande av förordningarna (EG) nr 680/2007 och (EG) nr 67/2010.

3 Bidrar EU-målen till effektiva transporter?

I detta kapitel undersöks om de mål som EU har formulerat för stomnätet till 2030 kan bedömas bidra till ökad samhällsekonomisk lönsamhet. Eftersom EU styr genom en bindande men samtidigt ”mjuk” förordning är svaren på denna fråga viktiga när det gäller på vilket sätt EU:s ambitioner bör beaktas i den svenska planeringen av transportinfrastruktur. Eftersom Sverige redan idag uppfyller en del av EU-målen undersöks här enbart de mål som idag inte uppfylls på det svenska stomnätet. Undersökningen baseras på den kunskap som tagits fram inom transportområdet via utrednings- och forskningsrapporter.

3.1 Längre godståg tycks vara samhällsekonomiskt lönsamma

Det har under ganska lång tid funnits tydliga indikationer på att investeringar som möjliggör längre godståg är samhällsekonomiskt lönsamma.

Regeringen gav år 2015 Trafikverket ett uppdrag att undersöka möjligheten att köra längre och/eller tyngre godståg²⁵. Ett skäl som fördes fram i uppdraget var de nationella ambitionerna att flytta över godstransporter från väg till järnväg. Det fanns ytterligare två skäl, som dock inte framhölls explicit. Det ena är att EU:s mål om att kunna köra 740-meterståg på stomnätet idag inte är uppfyllt i Sverige. Det andra är att det vid tidpunkten fanns ett flertal olika utredningar och forskningsrapporter som indikerade att investeringar som möjliggör längre tåg är samhällsekonomiskt lönsamma.

Trafikverket valde i sitt svar till regeringen att koncentrera analysen till den s.k. järnvägstriangeln Hallsberg–Göteborg–Malmö–Hallsberg. Här finns det enligt verket möjligheter att med relativt begränsade investeringar, främst genom att bygga ytterligare ett antal förbigångsspår med längden 750 meter, skapa möjligheter att köra längre tåg. Trafikverket konstaterade också i sitt svar att det finns ett behov av fortsatt utredning angående hur målen i TEN-T och stomnätet ska kunna uppfyllas. Trafikverket genomförde dock av tidsskäl inte någon samlad effektbedömning med syftet att undersöka om det skulle vara samhällsekonomiskt lönsamt att möjliggöra längre godståg genom att investera i fler förbigångsspår, varken på den nämnda järnvägstriangeln eller på stomnätet i sin helhet.

Frågan om det är samhällsekonomiskt lönsamt att kunna köra längre tåg har på olika sätt utretts i decennier.

²⁵ Regeringsbeslut den 16 april 2015 med krav på redovisning den 31 augusti samma år.

I en rapport från dåvarande Banverket 2008 pekas på möjligheten att bygga ut infrastrukturen så att både tyngre, längre och bredare tåg kan användas²⁶. I rapporten redovisas vissa kalkyler över kostnader och samhällsnytta för sträckorna Hallsberg–Malmö/Trelleborg och Hallsberg–Göteborg. Inför den åtgärdsplanering som då var aktuell, perioden 2010–2021, redovisades en sammantagen investeringskostnad för långa tåg om 500 miljoner kronor och en nytta som värderades till nära 1,1 miljard kronor. Detta gav en nettonuvärdeskvot (NNK) på 1,1²⁷. Det innebär att dessa investeringar var förhållandevis mycket lönsamma.

Effekter av längre godståg har även studerats av Statens Väg- och transportforskningsinstitut (VTI)²⁸. I ett scenario med trafikering av 750 meter långa tåg från Mellansverige till Ruhrområdet i Tyskland beräknades nyttorna till ca 260 miljoner kronor per år till följd av minskade transportkostnader och koldioxidutsläpp. Som en jämförelse hänvisar författarna till att Trafikverket har uppskattat investeringskostnaderna för att bygga nya mötes- och förbigångsspår på sträckan till någonstans mellan 200 miljoner och 1 miljard kronor. Slutsatsen är att investeringen blir återbetald efter bara några få år. Den samhällsekonomiska lönsamheten tycks därför i detta fall vara mycket stor.

I en VTI-rapport från 2015 undersöktes ett försök med längre tåg mellan Gävle och Malmö²⁹. Det konstaterades att det är tekniskt möjligt att trafikera godståg som är längre än 630 meter men att det finns organisatoriska hinder. Det framhålls därför i rapporten att transporter av längre tåg kräver mer långsiktiga åtaganden från infrastrukturrehållaren. I rapporten redovisas också att det finns ett stort intresse hos både svenska och utländska aktörer att kunna genomföra internationella transporter med längre tåg.

I en promemoria 2014 från teknikkonsultföretaget WSP diskuteras värdet av långa tåg³⁰. Här görs en jämförelse mellan USA och Europa som visar att lönsamheten i godstrafik är högre i USA, främst därför att man i USA kör längre sträckor och med mycket långa s.k. systemtåg. De högre kostnaderna i Europa beror dels på just kortare tåg som kör kortare sträckor, dels på brister orsakade av skillnader i signalsystem, kraftöverföring och spårvidd.

²⁶ Banverket 2008. *Tunga, långa och breda godståg*. Utredning inför åtgärdsplaneringen 2010–2021. Rapport 2008-12-16.

²⁷ Med nettonuvärdeskvot menas kvoten mellan nettonuvärdet (nettot av alla nyttor och kostnader förknippade med åtgärden diskonterade till nuvärde) och investeringskostnaden för åtgärden.

²⁸ Vierth och Karlsson 2012. *Effekter av längre lastbilar och godståg i en internationell korridor*. VTI-rapport R764.

²⁹ Vierth, Ahlberg, Carlsson, Landergren, Swärdh och Wikberg 2015. *Elanvändning för längre och tyngre tåg - Sammanfattning av resultat, erfarenheter och lärdomar från ELVIS-demonstrationsprojekt*. VTI notat 13–2015.

³⁰ WSP 2014: PM upprättad av Staffan Hultén på WSP, daterad 2014-12-01.

I promemorian beskrivs också att man i vissa länder inom EU har kommit längre än Sverige vad gäller godstrafik med långa tåg. I Danmark tillåts 835 meter långa godståg och över Öresundsbron är 740 meter maxlängd. I Tyskland är hela järnvägsnätet anpassat till 740 meter långa godståg, och på vissa sträckor, exempelvis från Hamburg i Tyskland och in i Danmark går det att köra 835 meter långa godståg sedan år 2012. I promemorian redovisas också uppgifter som erhållits från det tyska godstransportföretaget DB Schenker Rail. Enligt dessa har kapacitetsutnyttjandet på de sträckor där det går att köra 835 meter långa tåg ökat med 22 procent i existerande tåg och de transporterade volymerna med 25 procent. Samtidigt har antalet tåg kunnat minska med 200 godståg per år.

I en rapport från KTH år 2013 undersöks även alternativen att bygga ut för än längre godståg än EU:s mål om 740-meterståg. En slutsats är att EU-målen om 740-metersgodståg sannolikt är kortare än optimal godstågslängd och på ett mer verksamt sätt skulle kunna bidra till de långsiktiga miljömålen om ett fossilfritt Sverige. Någon samhällsekonomisk kalkyl eller analys görs dock inte i rapporten.³¹

Ytterligare en indikation är att det i den av Trafikverket föreslagna nya transportplanen för 2018–2029 finns två projekt som syftar till att möjliggöra längre godståg och som båda enligt Trafikverket är påtagligt lönsamma från samhällsekonomisk utgångspunkt. Dessa projekt beskrivs mer ingående i kapitel 6.

Sammantaget finns alltså tydliga indikationer på att investeringar som möjliggör längre godståg är samhällsekonomiskt lönsamma, vilket även kan gälla på viktiga stråk i EU:s stomnät.

3.2 Högre hastigheter gör godstågen mer attraktiva

EU:s engagemang när det gäller järnväg är i högre grad betingat av godstransporter än persontransporter. Mer än 50 procent av godstrafiken passerar minst en nationsgräns inom EU, vilket innebär att godstransporter på järnväg har en mycket mer utpräglad europeisk dimension än passagerartransporterna³². EU har därför en tydlig bevekelsegrund till målet om att trafiken på godsstråken ska ha en linjehastighet om minst 100 km/tim.

EU framhåller att det råder stora skillnader i hastigheten för gods mellan medlemsstaterna, vilket enligt EU motiverar målet om 100 km linjehastighet. Godstågen körs i 50–60 km/tim i vissa nationella nät och internationella järnvägskorridorer. De flesta internationella godstransporter har dock en genomsnittlig hastighet på mellan 20 och 30 km/tim, i synnerhet i Central- och

³¹ Fröidh 2013. *Godstrafik på järnväg – åtgärder för ökad kapacitet på lång sikt*. Rapport TRITA-TSC-RR 13-003, KTH.

³² Ferme rapporten om övervakning av utvecklingen på järnvägsmarknaden. Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet, 2016-12-08.

Östeuropa. På en del internationella linjer har godstågen en genomsnittlig hastighet på endast cirka 18 km/tim. Dessa låga hastigheter bidrar då i sin tur till att göra alternativet järnväg mindre attraktivt för transportörer av gods.

Europeiska revisionsrätten publicerade år 2016 en granskning av EU:s insatser för att utveckla godstrafiken på järnväg, som visade att godstransporter på järnväg inte kunnat hävda sig i konkurrensen med vägtransporter i EU³³. Detta ansåg rätten vara allvarligt bland annat mot bakgrund av miljömålen om att minska förorening och koldioxidutsläpp. Det omnämns att Europeiska miljöbyrån beräknat att koldioxidutsläppen från järnvägstransporter är 3,5 gånger mindre per tonkilometer jämfört med vägtransporter. Som en central förklaring till förhållandena sägs i rapporten att trafikstyrningsförfarandena i medlemsländerna inte är anpassade efter järnvägstransportörernas behov, inte ens inom de av EU prioriterade godskorridorerna.

Sammantaget har EU valt att prioritera hastigheterna på godståg för att öka attraktionskraften och marknadsandelen för järnvägsgods, genom att formulera ett krav om linjehastighet. Såvitt framkommit saknas dock analyser som undersöker om det är samhällsekonomiskt lönsamt att genom investeringar höja linjehastigheten på godstrafik.

3.3 Utbyggnad till motorväg/motortrafikled är effektivt på trafikintensiva sträckor

Sverige uppfyller idag EU-målet om motorväg/motortrafikled på många av avsnitten i stornätet. Eftersom underlagen för investeringar i infrastruktur i Sverige baseras på samhällsekonomiska lönsamhetsberäkningar, kan detta förhållande i sig ses som en indikation på att motorväg/motortrafikled hittills har varit samhällsekonomiskt lönsamt i Sverige på mer trafikintensiva vägar.

Ett av avsnitten på det svenska stornätet som idag inte uppfyller EU-målen är riksväg 40 mellan Ulricehamn och Jönköping. Här gjordes år 2016 en studie av om det är samhällsekonomiskt effektivt att bygga ut denna sträcka till EU-standard³⁴. Studien genomfördes av de inblandade kommunerna samt Jönköpings län och visade att en utbyggnad är samhällsekonomiskt lönsam. Detta kan ses som ytterligare en indikation på att uppfyllandet av EU-målet är samhällsekonomiskt effektivt om det finns en tillräckligt intensiv trafik.

Samtidigt finns avsnitt av det svenska stornätet med förhållandevis låg trafikintensitet. Enligt Trafikverket har Sverige planerat att begära undantag från

³³ Europeiska revisionsrätten 2016. *Godstransporter på järnväg i EU - ännu inte på rätt spår*. Rapport 2016:08.

³⁴ Region Jönköpings län, Ulricehamns kommun, Jönköpings kommun 2016. *Åtgärdsvalsstudier på väg 40 Ulricehamn-Jönköping*.

målen om motorvägs- eller motortrafikledsstandard i lågtrafikerade delar av stommätet med argumentet att det inte är samhällsekonomiskt motiverat³⁵. Trafikverket har dock ännu inte gjort några samhällsekonomiska effektbedömningar av denna typ av sträckor.

Den sammantagna bilden är alltså att det finns flera indikationer på att det är samhällsekonomiskt lönsamt att uppfylla EU-målen på trafikintensiva sträckor av stommätet, men sannolikt inte på lågintensiva.

3.4 Efterfrågan finns på rastplatser med högre kvalitet

Regeringen gav 2015 Trafikanalys ett uppdrag att utreda behovet av trygga och säkra uppställningsplatser. En bakgrund är EU:s mål om att det till 2030 ska finnas rastplatser med 100 km intervall på motorvägar, och som motsvarar samhällets, marknadsens och miljöns behov. Vidare ska lämpligt utrymme tillhandahållas för parkering för yrkestrafikanter utifrån en lämplig skydds- och säkerhetsnivå.

Trafikanalys rapport presenterades i september 2016³⁶. Den viktigaste slutsatsen i rapporten är att det finns en stor efterfrågan på bättre uppställningsplatser. Utbudet av trygga och säkra uppställningsplatser i Sverige stämmer enligt Trafikanalys inte alls överens med efterfrågan. En tolkning blir därmed att Sverige idag inte uppfyller de mål som framkommer i TEN-T-förordningen.

Att dessa brister finns och att efterfrågan på bättre uppställningsplatser är stor kan ses som åtminstone en indikation på att investeringar inom detta område kan vara samhällsekonomiskt lönsamma. Trafikanalys undersökte dock inte om det är samhällsekonomiskt lönsamt att genomföra investeringar inom detta område, och såvitt framkommit saknas sådana analyser.

3.5 Riksrevisionens bedömning

Riksrevisionens utgångspunkter i denna granskning är att regeringen och Trafikverket ska beakta både de mål och intentioner som riksdagen fastslagit vid godkännandet av de s.k. infrastrukturpropositionerna (senast prop. 2016/17:21) och de mål som EU formulerat genom TEN-T-förordningen. Genomgången i detta kapitel visar också att det finns en hel del indikationer som tyder på att investeringar som bidrar till att uppfylla EU-målen är samhällsekonomiskt lönsamma. Från effektivitetssynpunkt stärks därmed argumentet att investeringsprojekt som behöver genomföras för att EU:s mål ska uppfyllas bör prövas på ett likvärdigt sätt som nationellt initierade projekt.

³⁵ Trafikverket 2015. *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018–2029*. Rapport 2015:180.

³⁶ Trafikanalys 2016. *Trygga och säkra uppställningsplatser*. Rapport 2016:16.

4 Har EU-målen beaktats i infrastrukturplaneringen?

I detta kapitel granskas hur EU-målen har beaktats i den övergripande nationella trafikplaneringen. En bakgrund ges i avsnitt 4.1 och 4.2, medan Riksrevisionens iakttagelser återfinns i avsnitt 4.3 och 4.4.

4.1 Planeringen ska vara trafikslagsövergripande

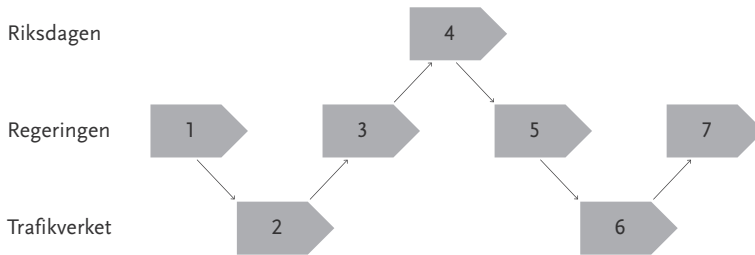
Trafikverket är den myndighet som har ansvar för att hålla samman den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart i Sverige. Vidare tar verket fram de förslag till investeringar som riksdag och regering beslutar om i den s.k. nationella transportplanen. Regeringens roll är att styra Trafikverkets infrastrukturplanering via instruktioner och regleringsbrev samt att ge direktiv till Trafikverket inför framtagande av förslag till investeringar. Det är därmed också regeringen och Trafikverket som har ansvar för att implementera EU:s mål i den svenska trafikplaneringen.

Beslut om investeringar tas fram inom ramen för en trafikslagsövergripande planering, vars bärande idé är att de mest effektiva transportlösningarna ska genomföras, oavsett trafikslag. Investeringar i vägar och järnvägar representerar huvuddelen av alla investeringar i infrastruktur. Investeringar i infrastruktur finansieras med statliga anslag, men medfinansiering från kommuner och delfinansiering med EU-medel kan förekomma.

Infrastrukturinvesteringar i Sverige planeras i tolvårsperioder och redovisas i den nationella transportplanen som normalt innehåller ca 150–200 namngivna investeringar. Väg- och järnvägsprojekt är dominerande, men här finns också investeringar inom sjöfart och luftfart. I planen ingår både påbörjade projekt och projekt som befinner sig på ett planeringsstadium. Den nu gällande planeringsperioden omfattar åren 2014–2025.

Planen förnyas och revideras vart fjärde år, vilket framgår av bilden nedan. Varje revidering av planen inleds med att regeringen ger Trafikverket i uppdrag att ta fram ett inriktningsunderlag för transportinfrastrukturplanering inför nästa period. Det senaste underlaget redovisades i november 2015 och gällde den kommande planeringsperioden 2018–2029.

Figur 2 Den övergripande nationella infrastrukturplaneringens fyraårs cykel



1. Regeringen ger uppdrag och tar fram inriktningsunderlag
2. Trafikverket inkommer med ett inriktningsunderlag
3. Regeringen lämnar en infrastrukturproposition
4. Riksdagen tar ställning till propositionen
5. Regeringen ger uppdrag att lämna förslag till nationell transportplan
6. Trafikverket inkommer med förslag till nationell 12-årig transportplan
7. Regeringen beslutar om nationell 12-årig transportplan

Med utgångspunkt från inriktningsunderlaget presenterar regeringen en infrastrukturproposition, där övergripande mål för den närmaste tolvårsperioden formuleras. Den senaste infrastrukturpropositionen redovisades i oktober 2016. Riksdagen tar därefter ställning till propositionen, vilket normalt innebär ett godkännande med visst medskick i form av tillkännagivanden. Riksdagens nu gällande ställningstagande om målen för transportpolitiken redovisas mer i detalj i avsnitt 4.2.

När riksdagen har beslutat om infrastrukturpropositionen ger regeringen ett direktiv till Trafikverket med uppdrag att upprätta ett förslag till nationell plan. Den senaste redovisades av Trafikverket i augusti 2017 och gällde planeringsperioden 2018–2029. Regeringen fastställer därefter den nationella planen. Detta väntas nästa gång ske i början av 2018. Regeringen skickar därefter en skrivelse till riksdagen med information om beslutet.

4.2 Målen för transportpolitiken är allmänt hållna

Målstrukturen för den nationella transportpolitiken har beslutats av riksdagen och består dels av ett övergripande mål, dels två jämbördiga funktions- och hänsynsmål. Vidare finns ett antal s.k. transportpolitiska principer. Genomgående är dock både målen och principerna formulerade på en allmän och ganska övergripande nivå.

Transportpolitikens övergripande mål, som beslutades av riksdagen redan 1998 är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transport-

försörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet³⁷. Därutöver beslutade riksdagen 2009 om dels ett funktionsmål om tillgänglighet, dels ett hänsynsmål om säkerhet, miljö och hälsa. Båda dessa mål ska vara sinsemellan jämbördiga.³⁸

Funktionsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämförbart, dvs. likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov. Vidare ska tillgängligheten förbättras inom och mellan regioner samt mellan Sverige och andra länder.

Hänsynsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, bidra till att nå såväl miljökvalitetsmålen som det övergripande generationsmålet för miljö samt bidra till ökad hälsa³⁹.

För att det övergripande transportpolitiska syftet ska kunna nås sägs att funktionsmålet i huvudsak måste utvecklas inom ramen för hänsynsmålet. Därmed ska transportsystemet bidra till en miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling i alla delar av landet.

Infrastrukturpropositionen 2016 innebar inga nya mål, de mål som redovisas ovan fortsätter att gälla fram till år 2020⁴⁰. Härutöver beslutade riksdagen om fem *transportpolitiska principer* år 2006, som fortfarande är styrande för arbetet:⁴¹

- Kunderna ska ges stor valfrihet att bestämma hur de vill resa och hur en transport ska utföras.
- Beslut om transportproduktion bör ske i decentraliserade former.
- Samverkan inom och mellan olika trafikslag ska främjas.
- Konkurrensen mellan olika trafikutövare och transportalternativ ska främjas.
- Trafikens samhällsekonomiska kostnader ska vara en utgångspunkt när transportpolitiska styrmedel utformas.

Riksdagen godkände propositionen, men lämnade samtidigt fem tillkännagivanden till regeringen:

- Regeringen bör jobba för att få till fler globala lösningar där luftfarten och sjöfarten kan bära sina klimatkostnader.

³⁷ Transportpolitik för en hållbar utveckling (prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98/266).

³⁸ Mål för framtidens resor och transporter (prop. 2008/09:93, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257).

³⁹ Reviderat i budgetpropositionen 2012/13 (prop. 2012/13:1 utg. omr. 22, bet. 2012/13:TU1, rskr. 2012/13:118).

⁴⁰ Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling (prop. 2016/17:21, bet. 2016/17:TU4, rskr. 2016/17:101).

⁴¹ Moderna transporter (prop. 2005/06:160, bet. 2005/06:TU5, rskr. 2005/06:308).

- Regeringen bör ta fram en nationell strategi för gränsöverskridande järnvägstrafik för att minska sårbarheten i transportsystemet.
- Regeringen bör verka för att det fortsatta införandet av det EU-gemensamma signalsystemet, ERTMS, sker i nära samråd med branschen och att det samordnas med våra nordiska grannländer, men även med länder i övriga Europa såsom Tyskland. Dessutom bör driftstörningar minimeras.
- Regeringen ska i sin kommande flygstrategi ta särskild hänsyn till de regionala icke-statliga flygplatserna.
- När Trafikverket ska ta beslut om investeringar och upphandlingar i väg och järnväg, bör verket göra en bred analys av vilken metod som ger störst effektivitet, nytta och produktivitet samt uppmuntrar till innovation. Regeringen borde se till att Trafikverket gör sådana breda analyser.

Av dessa är det främst punkterna 2 och 5 som, åtminstone indirekt, berör de frågor som behandlas i denna granskning.

4.3 Regeringens styrning saknar i stort ett EU-perspektiv

I detta avsnitt redovisas Riksrevisionens iakttagelser vad gäller regeringens sätt att vägleda Trafikverket i arbetet med att koordinera de nationella målen med EU-målen.

4.3.1 Inriktningsunderlaget år 2015 innehöll en begränsad EU-analys

Den nuvarande planeringsomgången inför ett kommande beslut om nationell transportplan 2018–2029 inleddes med att regeringen i maj 2015 gav Trafikverket i uppdrag att ta fram ett inriktningsunderlag⁴². Syftet var att ge regeringen ett fullgott underlag inför den infrastrukturproposition som skulle lämnas till riksdagen 2016. Ett avsnitt i texten ger Trafikverket en viss vägledning kring frågan om hur EU-målen bör beaktas.

Under rubriken "Inriktning för transportinfrastrukturen" finns ett stycke som behandlar EU och TEN-T-förordningen. Här står att Trafikverket ska redovisa ett internationellt perspektiv och bland annat beakta konsekvenser och möjligheter av EU:s regelverk, beskriva och inkludera behovet av gränsöverskridande transporter. Vidare ska verket beskriva hur genomförandet av EU:s transeuropeiska transportnätverk, TEN-T, kan utnyttjas för att skapa mervärden i det inhemska transportnätet.

⁴² Regeringen 2015. Uppdrag om att ta fram inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018–2029 Diarienummer: N2015/4305/TIF, 2015-05-21.

Trafikverket inkom till regeringen med inriktningsunderlaget i november 2015⁴³. Underlaget är omfattande, totalt 120 sidor, och innehåller bland annat utförliga beskrivningar av transportsystemets utmaningar samt genomgångar av transportpolitikens måluppfyllelse, både nuläge och förväntad utveckling.

TEN-T-målen tas upp i ett avsnitt om gränsöverskridande stråk⁴⁴. Till stor del är texten en ren beskrivning av TEN-T-förordningen och dess mål. Det finns dock även en del bedömningar som ger en bild av hur Trafikverket vid denna tidpunkt såg på TEN-T-förordningens syfte och mål. Trafikverket framhåller att målen för det transeuropeiska transportnätet ligger väl i linje med de svenska transportmålen, men att de ytterligare understryker den europeiska och gränsöverskridande dimensionen. Allmänt framhåller Trafikverket att förordningens krav på stomnätet har påverkat inriktningsunderlaget och att kraven generellt bidrar till en förbättrad funktion i transportsystemet. Områden som bör beaktas inom ramen för en nationell plan är bland annat åtgärder för att möjliggöra trafik med längre godståg och med högre hastighet, samt tillgång till säkra rastplatser på motorvägar.

4.3.2 Infrastrukturpropositionen 2016 ger en kort beskrivning av EU-arbetet

Regeringen överlämnade infrastrukturpropositionen till riksdagen i oktober 2016⁴⁵. I propositionen redovisas inledningsvis de nationella transportpolitiska målen, medan EU-målen inte nämns.

Längre fram i propositionen finns ett avsnitt benämnt ”Pågående utredningar och arbeten för att lösa infrastruktureller utmaningar”. Här nämns det transeuropeiska nätverket för transporter (TEN-T) som en av åtta sådana pågående utredningar och arbeten, tillsammans med bl.a. Sverigeförhandlingen, Östersjöstrategin, stadsmiljöavtal och samverkan om innovationer och forskning. När det gäller TEN-T-förordningen framhålls att den utgör en viktig del i EU-samarbetet på transportområdet, samt att medlemsstaterna har åtagit sig att genomföra lämpliga åtgärder för att utveckla stomnätet till 2030. Det lyfts även fram att betydande förseningar i genomförandet av stomnätet tydligen ska redovisas och förklaras för Europeiska kommissionen.

Under rubriken ”Nordiskt och övrigt internationellt arbete och samarbete” sägs att det är viktigt med samverkan inom EU, bland annat det transeuropeiska

⁴³ Trafikverket 2015. *Redovisning av uppdrag att fördjupa inriktningsunderlaget angående trimning och effektiviseringar och miljöinvesteringar samt forskning och innovation*, dnr N2016/01186/TIF, 2015-11-30.

⁴⁴ Avsnitt 8.3 Gränsöverskridande stråk.

⁴⁵ Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling (prop. 2016/17:21, bet. 2016/17:TU4, rskr. 2016/17:101).

transportnätet TEN-T, för att det ska gå att förutse vilka utvecklingsbehov som kan uppstå i framtiden.

EU-perspektivet har dock sammantaget en undanskymd roll i propositionen. Vid intervjuer med företrädare för näringsdepartementet har framkommit att TEN-T-förordningen är en EU-lagstiftning som utgör en direkt styrning och att Trafikverket är väl medveten om detta. Därför har det enligt departementet inte funnits skäl att lyfta fram detta särskilt.

4.3.3 I direktivet till ny nationell transportplan saknas en EU-analys

I mars 2017 fick Trafikverket regeringens direktiv att ta fram förslag till en nationell trafikslagsövergripande plan för perioden 2018–2029⁴⁶. Dokumentet är ca 40 sidor långt och består av dels regeringsbeslutet, dels bilagor där viss vägledning ges om inriktningen av Trafikverkets kommande förslag. I direktivet framhålls att investeringar i den nationella planen ska bidra till omställning till ett fossilfritt välfärdsland, bidra till ökat bostadsbyggande, allmänt förbättra förutsättningarna för näringslivet, förstärka sysselsättningen i hela landet, främja hållbara stadsmiljöer och bidra till ett inkluderande samhälle.

När det gäller frågan om uppfyllandet av EU-målen i TEN-T-förordningen innefattar direktivet att Trafikverket bör verka för införandet av det EU-gemensamma signalsystemet ERTMS, i samråd med Sveriges grannländer och beakta järnvägens totala funktionssätt. Uppfyllandet av de övriga EU-målen berörs inte i direktivet. Här valde alltså regeringen att inte tydliggöra att både de nationella målen och EU-målen ska beaktas. Regeringen har inte heller i någon form lyft fram att investeringsprojekt som behöver genomföras för att EU:s mål ska uppfyllas blir prövade på ett likvärdigt sätt som nationellt initierade investeringsalternativ.

Däremot framgår att regeringens infrastrukturproposition i sin helhet ska utgöra utgångspunkt för Trafikverkets analyser och förslag till åtgärder. Som framgår ovan i avsnitt 4.3.2 finns en kortfattad beskrivning av EU-målen i propositionen.

4.3.4 Brister i Regeringskansliets strategiska styrning

Som framgår ovan har regeringen varit passiv i styrningen av Trafikverket. En möjlig förklaring är att det inte finns tillräckliga resurser i Regeringskansliet för att utveckla ett strategiskt ansvarstagande. Det var en bedömning som den särskilde utredaren ekonomie doktor Gunnar Alexandersson gjorde, inom ramen

⁴⁶ Regeringen 2016. Uppdrag att ta fram förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur. Regeringsbeslut 2017-03-23 N2017/02312fTIF m.fl., se bilaga 3.

för en översyn av järnvägens organisation som genomfördes 2013 på uppdrag av regeringen.

I slutbetänkandet framhölls att uppdelningen av det tidigare integrerade järnvägssystemet i flera olika myndigheter och med många olika kommersiella aktörer har drivit utvecklingen mot en ökad specialisering, där övergripande systemkunskap ibland har gått förlorad.⁴⁷

En bakgrund som också lyfts fram är att det numera inte finns någon myndighet inom trafikområdet som har ett så kallat sektorsansvar. Därför menar utredaren att det är genom Regeringskansliet som den strategiska styrningen bör ske. Det strategiska arbetet ska vara en del av regeringskansliets organisation, som har tillräcklig tyngd och kan utvecklas kontinuerligt. De strategiska frågorna handlar i regel om ansvarsfördelning, regelgivning, beredning av EU-frågor och andra långsiktiga överväganden för sektorn.

Regeringskansliet bör också enligt utredaren utarbeta en långsiktig inriktning för EU-arbetet och det internationella arbetet på järnvägsområdet. Denna bör, utifrån Regeringskansliets befintliga rutiner för EU-arbetet, kompletteras med en handlingsplan. Planen bör innefatta en regelöversikt, aktuella forum, avstämning, kompetensförsörjning, resursättning och löpande informationsutbyte mellan Näringsdepartementet, EU-representationen och myndigheterna.

Såvitt framkommit har någon översyn av det slag som utredaren föreslog inte initierats av regeringen, och inte heller någon typ av förändringar av det strategiska arbetet inom Regeringskansliet. SOU-utredningen har inte heller gått ut på remiss.

4.4 Trafikverket saknar EU-perspektiv i sin planering

Inom ramen för granskningen har Riksrevisionen frågat Trafikverket om myndigheten genomfört analyser om hur standarden på det svenska stommätet förhåller sig till EU-målen. Företrädare för Trafikverket svarade att översiktliga analyser har genomförts. Analyserna är dock inte formellt dokumenterade men finns enligt Trafikverket tillgängliga i exempelvis bildspel. Trafikverket har inte heller vid intervjuerna kunnat redovisa någon konkret plan för hur målen ska kunna beaktas till 2030.

Riksrevisionen har tagit del av Trafikverkets interna verksamhetsplaner för att se om EU-perspektivet beaktas. De satsningar som är prioriterade under de närmaste åren redovisas, men varken TEN-T-förordningen eller EU-målen nämns i detta dokument⁴⁸. Trafikverket har inte heller från centralt håll gett sina respektive

⁴⁷ SOU 2015. *En annan tågordning – bortom järnvägsknuten*. Slutbetänkande av Utredningen om järnvägens organisation. SOU 2015:110.

⁴⁸ Trafikverket 2015. *Trafikverkets verksamhetsplan 2016–2018*. TRV 2015/82727.

regioner några direktiv att även EU-målen ska beaktas vid planering av enskilda projekt.

En förklaring kan vara att Trafikverket gjort en tolkning av artikel 1.4 i TEN-T-förordningen, som i praktiken innebär att myndigheten endast ska ta hänsyn till EU-målen i den grad de faller inom ramen för den nationella transportpolitiken och är samhällsekonomiskt motiverade. Enligt Trafikverket är EU-målen villkorade med nationella ekonomiska resurser och kan därmed inte betraktas som strikta på det sättet att de ska vara uppfyllda år 2030. Det är vidare enligt Trafikverket samhällsekonomisk effektivitet och resurstilldelning som avgör om det finns finansiellt utrymme att genomföra de investeringar som krävs för att uppfylla EU-målen.

En annan förklaring kan vara att det är ovanligt att investeringsprojekt analyseras och planeras centralt inom Trafikverket. Trafikverket har en indelning i sex regioner, och det är ute på regionerna som åtgärdsvalsstudier och infrastrukturprojekt planeras. Resultatet syns bland annat i den nationella transportplanen, där den helt dominerande andelen av alla projekt både har initierats och planerats inom en region⁴⁹.

Gemensamt för de områden där det svenska stornätet inte uppfyller EU-målen är att de inte kan uppfyllas genom sedvanliga projekt som är avgränsade geografiskt och som tagits fram inom en av Trafikverkets regioner. Det krävs istället samlade analyser och en planering på nationell nivå. Ett av få projekt som drivs från centralt håll är ERTMS-projektet, som syftar till att införa ett nytt EU-gemensamt signalsystem på järnvägen i hela landet. Vissa projekt som rör kraftförsörjning och tågledningssystem har också drivits från centralt håll.

Trafikanalys har i två rapporter 2014 pekat på risken för att det internationella perspektivet inte får tillräckligt utrymme vid framtagandet av objekten i transportplanen, vilket kan vara till nackdel för främst de gränsöverskridande transportererna. Trafikanalys menar därför att det internationella perspektivet bör förbättras i den inledande omvärldsanalysen och i de samlade effektbedömningarna⁵⁰.

Forskarna von Sydow och Spånberg har i antologin "Att bli en modern myndighet" studerat hur den ökade internationaliseringen har påverkat Trafikverkets interna organisation och arbets sätt⁵¹. Forskarna konstaterar att myndigheten har inlemmat det internationella arbetet i den ordinarie

⁴⁹ Nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet 2014–2025, fastställd av regeringen den 3 april 2014.

⁵⁰ Trafikanalys 2014. *Internationell infrastrukturplanering – några aktuella program*. Rapport 2014:19. *Tillräcklig internationell utblick i svensk infrastrukturplanering?* Rapport 2014:20.

⁵¹ von Sydow och Spånberg 2017, Jacobsson och Sundström (Red.) *Att bli en modern myndighet: Trafikverket som ett förvaltningspolitiskt mikrokosmos*, Lund: Studentlitteratur, ss 147–172.

organisationen, med ambitionen att vara en ”modern” myndighet. Forskarnas analys är dock att det har skett ett slags fragmentering i den interna styrningen inom myndigheten, där det finns en risk för att de långsiktiga strategiska frågorna som rör internationaliseringen inte prioriteras. Exempelvis konstateras att Trafikverkets tjänstemän sällan deltar i det som forskarna kallar för det mer formella EU-arbetet, vilket är en konsekvens av rollfördelningen mellan Trafikverket och Transportstyrelsen. Däremot deltar Trafikverket i många andra delar av EU-arbetet. Forskarna noterar också att de europeiska eller internationella aspekterna inte var vägledande vid myndighetens bildande 2009/2010, vilket enligt forskarna kan ha haft betydelse för de fortsatta prioriteringarna av EU-frågorna.

Samtidigt finns inom Trafikverket en medvetenhet om bristerna i förhållande till EU-målen. Ett exempel är att Trafikverket har påpekat vikten av att kunna köra längre godståg i kapacitetsbristutredningen 2011. I den framhålls att i stora delar av Europa är standarden för långa godståg 740 meter och att längderna i Sverige bör öka för att den internationella trafiken ska kunna öka och den svenska tågtrafiken harmonisera med övriga Europa⁵².

Det finns även utredningar som på olika sätt lyfter fram brister i Trafikverkets strategiska planering av infrastrukturen. Trafikanalys har exempelvis framfört behovet av att Trafikverket utvecklar sin systemanalys. Enligt Trafikanalys är det svårt att utifrån Trafikverkets samlade effektbedömning av den nu gällande nationella planen bedöma om planförslaget uppfyller de transportpolitiska målen. En orsak till detta är enligt Trafikanalys att det saknas en systemanalys av planen, det vill säga en trafikprognos där samtliga åtgärder jämförs med ett alternativ utan åtgärder. Enligt Trafikanalys lägger Trafikverket stora resurser på att ta fram samlade effektbedömningar för enskilda åtgärder, men det är sedan oklart i hur stor utsträckning de underlagen har använts i den samlade effektbedömningen.⁵³

I den nämnda översynen av järnvägens organisation framhöll den särskilde utredaren att det inte bara fanns brister i Regeringskansliets strategiska arbete utan även i Trafikverkets styr- och ledningsmodell. Därför föreslog utredaren att en annan organisationsmodell inom myndigheten borde övervägas för att medge ökad tydlighet i ansvarsfördelning, mandat och arbetsuppgifter⁵⁴. Någon sådan förändring av styrmodellen har dock inte genomförts.

⁵² Trafikverket 2011. *Kapacitetsbrister i järnvägssystemet 2015 och 2021, efter planerade åtgärder*. Rapport 2011:138.

⁵³ Trafikanalys 2013. *Kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025*. Rapport 2013:11.

⁵⁴ SOU 2015. *En annan tågorddning – bortom järnvägsknuten*. Slutbetänkande av Utredningen om järnvägens organisation. SOU 2015:110.

4.5 Riksrevisionens bedömning

Regeringen har en central roll i planeringen av den nationella transportinfrastrukturen, som också innefattar att säkerställa en koordinering av de nationella målen och EU:s mål. Riksrevisionens bedömning är att regeringen inte varit aktiv i styrningen, utan tvärtom gradvis minskat fokus på att säkerställa att både de nationella målen och EU:s mål uppfylls. Den avsaknad av strategiskt ansvarstagande som framhålls i SOU-betänkandet om järnvägens organisation kan vara en förklaring till den passiva styrningen.

Även Trafikverket har varit passiv i frågan. Myndigheten har inte genomfört någon samlad planering kring hur EU-målen ska beaktas. Myndigheten har inte heller från centralt håll gett regionerna, där analys och planering av enskilda projekt genomförs, några direktiv att även EU-målen ska beaktas. Detta trots att det finns flera indikationer på att investeringar som uppfyller EU-målen kan vara samhällsekonomiskt lönsamma.

Den sammantagna bedömningen är att både regeringen och Trafikverket varit passiva vad gäller att beakta EU-målen i planeringen av transportinfrastruktur fram till år 2017. Utgångspunkten för Riksrevisionen i denna granskning är att projekt som behöver genomföras för att EU:s mål ska kunna uppnås bör prövas på ett likvärdigt sätt jämfört med nationellt initierade investeringsalternativ. Passiviteten har enligt Riksrevisionen medfört sämre förutsättningar för att en sådan likvärdig prövning kommer till stånd.

5 Har EU-målen beaktats i enskilda investeringsprojekt?

Av kapitel 4 framgår att både regeringen och Trafikverket har varit passiva i den mer övergripande styrningen vad gäller att beakta EU-målen i planeringen av transportinfrastruktur. I detta kapitel redovisas Riksrevisionens iakttagelser om hur EU-målen har beaktats i enskilda projekt. Riksrevisionen har granskat innehållet i de åtgärdsvalsstudier för väg- och järnvägsprojekt som är belägna inom den del av det utpekade stomnätet där EU-målen ännu inte är uppfyllda och som färdigställts efter 2013. En bakgrund ges i avsnitt 5.1, medan Riksrevisionens iakttagelser återfinns i avsnitt 5.2 och 5.3.

5.1 Åtgärdsvalsstudierna innehåller samlade effektbedömningar

Olika idéer om investeringsbehov fångas upp löpande av Trafikverket. Idéerna kan komma från olika håll, t.ex. länsstyrelser, kommuner eller privata företag. Samtidigt ska även EU:s mål inom infrastrukturuområdet beaktas.

När Trafikverket bedömer att det finns brister som behöver åtgärdas så utreds dessa inom ramen för en åtgärdsvalsstudie (ÅVS). Tillsammans med andra aktörer undersöker Trafikverket olika tänkbara lösningar som bidrar till att åtgärda bristerna. Analysen ska, när det är relevant, vara trafikslagsövergripande och innehålla analyser även av anslutande delar i transportkedjan. Analysen sker i fyra steg och benämns *fyrstegsprincipen*⁵⁵. Att en ÅVS ska göras var nytt inför 2014–2025 års planeringsprocess.

Trafikverket har ansvaret för att ett namngivet investeringsförslag till den nationella planen föregåtts av en ÅVS, men enligt Trafikverket kan en ÅVS initieras och genomföras även av andra berörda aktörer. Arbetet bedrivs i allmänhet i projektform och leds av en styrgrupp med representanter från berörda aktörer. Styrgruppen godkänner ÅVS och fattar beslut om fortsatt hantering av projektet. Om berörda parter är överens om att projektet bör gå vidare i processen, upprättar Trafikverket en avsiktsförklaring med de berörda aktörerna om projektets fortsatta inriktning och finansiering. Projekt över 100 miljoner kronor kan komma att föras över till nästa förslag till nationell transportplan, givet att de

⁵⁵ De fyra stegen är: 1. Tänk om – kan behovet som sådant påverkas? 2. Optimeras – kan befintlig anläggning optimeras? 3. Bygg om – räcker det med begränsade ombyggnader? 4. Bygg nytt – nyinvesteringar behöver göras.

är tillräckligt samhällsekonomiskt lönsamma. Projekt under 100 miljoner kronor hanteras inom ramen för Trafikverkets årliga verksamhetsplanering.

Inom ramen för en ÅVS genomförs kostnads-nyttoanalyser, som redovisas i s.k. *samlade effektbedömningar*. Ansvaret för detta är reglerat i Trafikverkets instruktion⁵⁶. Effektbedömningarna ska göras i enlighet med Trafikverkets metodik. Inom transportsektorn har kostnads-nyttoanalyser använts som ett beslutsunderlag sedan lång tid tillbaka. Det är en metod för att väga nyttor mot kostnader av planerade projekt, exempelvis investeringar i infrastruktur. Den bygger på principen att ett projekt är samhällsekonomiskt lönsamt att genomföra om den totala nyttan överstiger den totala kostnaden för projektet. Kostnads-nyttoanalysen ska utgöra ett underlag till prioritering av infrastrukturinvesteringar i den nationella infrastrukturplaneringen. Flera länder har idag riktlinjer för kostnads-nyttoanalyser, framför allt inom transportsektorn. Inom EU finns ett krav på att en kostnads-nyttoanalys måste genomföras i samband med ansökningar om EU-medfinansiering av infrastrukturinvesteringar.

Enligt Trafikverkets handledning för åtgärdsvalsstudier ska måluppfyllelse redovisas i förhållande till nationella transportmål samt olika regionala och lokala mål. Däremot finns inget motsvarande krav på att redovisa på vilket sätt projektet bidrar till att uppfylla EU-målen.⁵⁷

Rekommendationer för samhällsekonomiska analysmetoder (såsom kostnads-nyttoanalyser) i transportsektorn utarbetas i Sverige av arbetsgruppen för samhällsekonomiska kalkylvärden (ASEK). ASEK-arbetet är kopplat till en myndighetsövergripande samrådsgrupp som består av representanter för Trafikverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket, Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Stockholms läns landsting/SL samt Trafikanalys. ASEK-arbetet stöds av ett vetenskapligt råd bestående av vetenskaplig expertis inom ämnesområdena nationalekonomi, miljöekonomi, regionalekonomi och transportanalys. Den nationella infrastrukturplaneringen i Sverige, liksom i andra europeiska länder, tar sin utgångspunkt i nationellt avgränsade samhällsekonomiska analyser. Det innebär att Trafikverket vid den samlade effektbedömningen av enskilda projekt endast beaktar nationellt avgränsade nyttor och kostnader.

⁵⁶ Enligt 2 § 4 förordningen (2015:185) om instruktion för Trafikverket ska verket utveckla, förvalta och tillämpa metoder och modeller för samhällsekonomiska analyser inom transportområdet, inklusive efterkalkylering och successiv kalkylering.

⁵⁷ Trafikverket 2015. *Åtgärdsvalsstudier – nytt steg i planering av transportlösningar*. Handledning 2015:171.

5.2 Inga projekt har huvudfokus mot EU-målen

Som tidigare nämnts är det nödvändigt att planera längre stråk utefter stornätet, om huvudsyftet med planeringen är att uppfylla EU-målen. Riksrevisionen har identifierat två projekt på stornätet med en sådan lång sträckning att de till stor del skulle kunna vara inriktade mot att uppfylla EU-målen, men ändå inte är det.

Exemplet järnväg Stockholm–Oslo

En ÅVS publicerad 2017 gäller järnvägssträckan Stockholm–Oslo, där den svenska sträckningen fram till gränsorten Charlottenberg i sin helhet är belägen på stornätet. Studien är en delrapport och preliminära åtgärder diskuteras, däribland dubbelspår på vissa delsträckor samt nya förbigångsspår. Det har under tiden för denna granskning ännu inte gjorts någon samlad effektbedömning för åtgärdsförslagen. EU-målen i TEN-T-förordningen nämns inte i rapporten. Det körs idag inte 740-metersgodståg på sträckan, varken på den svenska eller norska sidan, men alternativet att bygga ut banan så att detta möjliggörs diskuteras inte.

Det förefaller idag vara oklart om det finns möjligheter att köra 740-meterståg på sträckan. Det har byggts ut längre förbigångsspår på banan i flera omgångar sedan 1990-talet. Merparten av förbigångsspåren på exempelvis Värmlandsbanan är idag enligt Trafikverket av den längre typen (750 meter) som alltså bidrar till att 740 meter långa godståg kan möta andra tåg. Enligt 2015 års utredning som Trafikverket genomförde angående möjligheten att köra längre godståg sågs att av stornätssträckorna så är det triangeln Malmö–Göteborg–Hallsberg med övervägande dubbelspår där det skulle vara möjligt att med mindre anpassningar bygga ut till en kapacitet där 740-meterståg kan framföras⁵⁸. Andra sträckor, såsom delar av sträckan Stockholm–Oslo, har i huvudsak enkelspår vilket enligt utredningen kräver mer omfattande utbyggnader. Samtidigt säger Trafikverket att det idag är möjligt att köra 750 meter långa godståg på denna del av sträckan Stockholm–Oslo utan att ytterligare åtgärder behövs⁵⁹.

Nyttan av åtgärder längs den svenska delen av sträckan kommer att vara beroende på vilka åtgärder som vidtas på den norska sidan. Trafikverket menar att det idag inte finns en gemensam målbild eller tillräcklig samordning mellan Norge och Sverige för det gränsöverskridande stråket. Ett ökat samarbete mellan länderna avseende planering av transporter och infrastruktur är därför nödvändigt.⁶⁰

Med syfte att påskynda utbyggnaden av bättre tågtrafik mellan Oslo och Stockholm bildades år 2016 ett bolag med namnet Oslo–Stockholm 2.55 AB.

⁵⁸ Trafikverket 2015. *Möjligheter att köra längre och/eller tyngre godståg*. TRV 2015/10810.

⁵⁹ Enligt skriftligt svar från Trafikverket 2017-10-24.

⁶⁰ Trafikverket 2017. *Åtgärdsvalsstudie Stockholm–Oslo Förbättrad tillgänglighet inom stråket Stockholm–Oslo*. Delrapport. TRV 2017/14854.

Bolaget ägs av Karlstads kommun, region Värmland, region Örebro län och Örebro kommun. Under 2017 har bolaget låtit genomföra en fullständig nyttoanalys för ett omfattande järnvägsprojekt mellan Stockholm och Oslo. Resultatet visar på betydande nyttor. Bolaget har erbjudit Trafikverket att ta del av nyttoanalysen inklusive allt underlagsmaterial till det pågående arbetet med Trafikverkets åtgärdsvalsstudie för sträckan.⁶¹

Exemplet Riksväg 40 mellan Ulricehamn och Jönköping

En ÄVS publicerad 2016 har genomförts för denna sträckning, som inte har motorvägsstandard.⁶² Denna ÄVS har dock inte genomförts av Trafikverket, utan av Region Jönköpings län, Ulricehamns kommun och Jönköpings kommun. Rapportens syfte är att kunna utgöra ett underlag för Trafikverkets åtgärdsplanering. Det framgår vidare av rapporten att syftet är att väcka politiskt intresse för sträckan, då det vid tidpunkten inte fanns någon planering driven av Trafikverket.

Det konstateras kortfattat i rapporten att sträckningen ingår i det utpekade stornätet i TEN-T-förordningen. Olika utbyggnads- och trimningsalternativ har utretts. Trimningsåtgärderna bedöms kunna genomföras på kort sikt medan de två övriga åtgärderna har en tidshorisont för att kunna genomföras etappvis inom kommande planperiod 2018–2029. Konsultföretaget Sweco fick inom ramen för studien uppdraget att genomföra samhällsekonomiska lönsamhetsberäkningar. Enligt studien är en utbyggnad till EU-standard samhällsekonomiskt lönsam (NNK 0,39). Det sägs samtidigt att utbyggnad till motorväg kanske inte kan motiveras enbart med utgångspunkt från dagens trafikmängder, men att ett stråktänk skulle kunna göra det. Det sägs också att utbyggnad till motorväg är en mer lönsam åtgärd än trimningsåtgärder.

Det hade varit naturligt att Trafikverket genomfört en ÄVS på denna sträcka, då en utbyggnad hade gjort att hela sträckan Stockholm–Jönköping–Göteborg då skulle uppfylla EU-målen om motorväg/motortrafikled. Så har dock inte skett. En förklaring från Trafikverket är att även om det finns utpekade brister så är det inte alltid som det genomförs en ÄVS. Dessutom, om en ÄVS genomförs, arbetar verket internt med en tumregel som säger att fyrfältsväg/motorväg behövs av kapacitetsskäl först då trafikflödet i genomsnitt överstiger 12 000–14 000 fordon per dygn⁶³. Den aktuella sträckan blir då ett gränsfall, då den idag trafikeras av ca 10 000–13 000 fordon per dygn.

⁶¹ Sweco 2017. *Oslo-Stockholm Wider Socioeconomic Benefit Analysis 2040*.

⁶² Region Jönköpings län, Ulricehamns kommun, Jönköpings kommun 2016. *Åtgärdsvalsstudie väg 40 Ulricehamn – Jönköping*.

⁶³ Enligt skriftligt svar från Trafikverket, 2017-06-22.

5.3 EU-målen styr inte heller avgränsade projekt på stommätet

Riksrevisionen har även granskat sju åtgärdsvalsstudier för järnvägsprojekt och vägprojekt som rör mer begränsade sträckor på det utpekade stommätet. Då sträckorna är begränsade är det inte realistiskt att dessa projekt huvudsakligen är inriktade mot att uppfylla EU-målen, men det är ändå av intresse att undersöka hur EU-perspektivet beaktas i dessa projekt eftersom även kortare sträckningar kan ha betydelse för hur EU-målen uppfylls på stommätet.

Exemplet järnväg Hässleholm–Lund

Trafikverket genomförde 2015 en ÅVS för sträckan Hässleholm–Lund på Södra stambanan, i samarbete med Region Skåne⁶⁴. Nationella och regionala mål är utgångspunkten och dessa beskrivs och diskuteras i rapporten. Att södra stambanan är en del av det utpekade TEN-T-stommätet nämns kortfattat som bakgrund, däremot diskuteras inte EU:s specifika målsättningar för godstrafik på järnväg. Bland de åtgärder som studeras finns två nya förbigångsspår för 740 meter långa godståg längs med banan. Samlade effektbedömningar visar att de nya förbigångsspåren är samhällsekonomiskt lönsamma. De föreslagna nya förbigångsspåren skulle bidra till att uppfylla EU-målen på denna del av stommätet, men detta nämns inte i rapporten.

Exemplet järnväg Hallsberg–Laxå

För Västra stambanan har en ÅVS för ökad kapacitet på delsträckan Hallsberg–Laxå tagits fram⁶⁵. I målbilden beskrivs endast nationella och regionala mål. EU:s målsättningar nämns överhuvudtaget inte i rapporten. Problembilden beskrivs som att efterfrågan på tågägen i dagsläget är större än utbudet på sträckan. Hallsberg beskrivs som den viktigaste noden i det svenska godstransportnätet med järnvägstransporter som tyngdpunkt. Bangårdarna i Hallsberg är dock ännu inte anpassade för 750 meter långa godståg. Bland åtgärder som studeras finns åtgärder för att successivt anpassa banan så att den generellt klarar 750 meter långa tåg. Däremot specificeras inte exakt vilka ombyggnationer som rymms inom den successiva anpassningen. Den successiva anpassningen till 750 meter långa tåg listas i rapporten bland åtgärder som bör göras på relativt kort sikt (till 2020), och Trafikverket har inte uppskattat kostnaderna för dessa kortsiktiga åtgärder då de är tänkta att genomföras inom Trafikverkets ordinarie verksamhet.

⁶⁴ Trafikverket 2015. *Åtgärdsvalsstudie Södra stambanan Hässleholm-Lund, kapacitetsåtgärder*. TRV 2014/29166.

⁶⁵ Trafikverket 2016. *Åtgärdsvalsstudie Hallsberg-Laxå – ökad kapacitet*. TRV 2016/89554.

Exemplet järnväg på Västra stambanan genom Västra Götaland.

Banans kapacitet utnyttjas idag maximalt, framför allt på sträckan Göteborg–Alingsås där pendlingstrafiken är särskilt stor. Detta är den enda av samtliga studerade ÅVS:er där EU:s mål beskrivs tillsammans med nationella samt regionala transportpolitiska mål⁶⁶. I detta fall beskrivs inte bara EU:s TEN-T-mål, utan även EU-mål inom exempelvis miljöområdet. Bland de studerade åtgärderna i rapporten är det relativt stort fokus på byggande av nya förbigångsspår. Det konstateras dock att för att kunna köra längre tåg på ett längre stråk räcker det inte med nybyggnationer av förbigångsspår. Det krävs även omfattande ombyggnationer av existerande förbigångsspår. För att sådana ombyggnationer ska vara effektiva krävs dock nationell planering och samordning, något som också poängteras av Trafikverket.

Exemplet järnväg Haparanda–Torneå

För den så kallade Haparandabanan genomfördes en ÅVS år 2014 med syftet att identifiera brister samt ge förslag till åtgärder som bidrar till att lösa bristerna på sträckan Haparanda–Torneå⁶⁷. Inte heller i denna rapport nämns EU-målen. Haparandabanan trafikeras idag enbart av godståg. Det svenska järnvägsnätet har västlig spårvidd, 1435 mm och det finska järnvägsnätet har östlig spårvidd, 1524 mm. Banan mellan Haparanda och Torneå har både normal- och bredspår och omlastning av gods kan ske i både Torneå och Haparanda. Begränsningarna av spårviddsskillnaden samt olika elektrifieringssystem mellan Sverige och Finland har i flera rapporter och utredningar lyfts upp som ett avgörande hinder och en flaskhals för en god utveckling av gränsöverskridande godstransporter på järnväg.⁶⁸ Studien är ett samarbete mellan svenska och finska Trafikverket. Både på den svenska och finska sidan är banan en del av det utpekade stomnätet i TEN-T-förordningen, och till EU-målen hör just EU-anpassad spårvidd till 1435 mm samt elektrifiering. Ändå nämns inte EU:s målsättningar i rapporten. Huruvida Finland planerar att ändra spårvidden framgår inte heller.

Exemplet Europaväg 10 mellan Luleå/Töre och Morjärv

Denna sträckning har enligt Trafikverket en vägstandard som benämns "ej mötesfri väg". År 2015 färdigställdes en ÅVS för sträckningen mellan Töre och Morjärv, en del av Europaväg 10⁶⁹. Det konstateras inledningsvis att sträckningen är en nationell väg av riksintresse som ingår i TEN-T-nätet. Framst studeras

⁶⁶ Trafikverket 2015. *Åtgärdsvalsstudie Västra stambanan genom Västra Götaland slutrapport*. 2012/55297.

⁶⁷ Trafikverket 2014. *Åtgärdsvalsstudie för gränsöverskridande transporter Haparanda-Torneå*. TRV 2014/2431.

⁶⁸ Trafikverket 2014. *Åtgärdsvalsstudie för gränsöverskridande transporter Haparanda-Torneå*. TRV 2014/2431..

⁶⁹ Trafikverket 2015. *Åtgärdsvalsstudie E10 Töre–Morjärv*. TRV 2015/106578.

mindre säkerhetsåtgärder, exempelvis mittseparering. Vad en eventuell uppgradering till motorväg/motortrafikled skulle innebära diskuteras inte i rapporten.

Exemplet Europaväg 4 på en delsträcka mellan Umeå och Skellefteå

Standarden på Europaväg 4 mellan Gävle och Haparanda är blandad beroende på varierat trafikflöde längs olika delsträckor. I en ÅVS från 2016 utreds sträckningen mellan Grimsmark och Broänge, en sträcka av E4 mellan Umeå och Skellefteå⁷⁰. Inledningsvis konstateras att E4 är utpekad inom TEN-T och därmed har särskild internationell betydelse. Ingen diskussion förs dock om vad EU-målen om motorväg/motortrafikled innebär. Bland de åtgärder som analyseras finns en ny sträckning för E4 mellan Västanbyn och Broänge, inklusive mitträckesseparering och ett antal nya rastfickor.

Exemplet Europaväg 18 mellan riksgränsen och Örebro

Europaväg 18 mellan Töcksfors och Örebro har blandad standard beroende på varierat trafikflöde. Trafikverket har genomfört en ÅVS för sträckningen riksgränsen (Töcksfors) och Valnäs, som utgör en delsträcka av E18⁷¹. I rapporten konstateras att sträckan ingår i det prioriterade vägnätet på nationell och internationell nivå och är en länk mellan Stockholm och Oslo. TEN-T-förordningen nämns dock inte specifikt i detta sammanhang. Ett antal mindre omfattande säkerhetsåtgärder, som exempelvis sidoräcken och korsningsåtgärder studeras på sträckan.

5.4 Riksrevisionens bedömning

En utgångspunkt för granskningen är att de investeringsprojekt som behöver genomföras för att EU-målen ska uppfyllas ska prövas på ett likvärdigt sätt jämfört med nationellt initierade investeringsalternativ. Om de då visar sig vara så samhällsekonomiskt lönsamma att de bör genomföras, bör projekten planeras på ett sådant sätt att de kan genomföras till år 2030.

Trafikverket hade, efter att TEN-T-förordningen antogs år 2013, kunnat påbörja en samlad planering av de åtgärdsvalsstudier som behöver genomföras om EU-målen ska uppfyllas. En sådan samlad planering har dock inte genomförts.

Ingen ÅVS som publicerats under perioden 2013 fram till sommaren 2017 har haft som huvudsakligt syfte att undersöka om projektet är samhällsekonomiskt lönsamt för att uppfylla ett eller flera av EU-målen. Det finns några ÅVS:er som

⁷⁰ Trafikverket 2016. *Åtgärdsvalsstudie E4 Grimsmark–Broänge*. TRV2016/33498.

⁷¹ Trafikverket 2016. *Åtgärdsvalsstudie E18 Valnäs–Riksgränsen*. TRV 2016/10061.

gäller så långa sträckningar av stomnätet att det hade varit naturligt att undersöka möjligheten att uppfylla EU-målen, men det har Trafikverket inte gjort.

Trafikverket har också genomfört ett antal ÅVS:er av projekt på mer avgränsade avsnitt av stomnätet. Enligt Riksrevisionen borde sådana ÅVS:er inte bara beakta måluppfyllelse i relation till de nationella målen, utan även EU-målen. Här kan konstateras att i många av järnvägsprojekten så byggs längre förbigångsspår, vilket på sikt kan bidra till att uppfylla EU-målen. Riksrevisionen kan samtidigt konstatera att det främst är de nationella och regionala målen som beskrivs utförligt i rapporterna. EU-målen nämns bara kortfattat, alternativt inte alls.

En förklaring kan vara att de flesta ÅVS:er initieras lokalt inom Trafikverkets regioner, och inte sällan med input från kommuner. Projekt som syftar till att uppfylla kvarvarande EU-mål kräver dock en planering i längre stråk som inbegriper fler än en region inom myndigheten, och planeringen organiseras sällan på det sättet inom Trafikverket. En förklaring på vägsidan kan vara att Trafikverket i arbetet med en ÅVS använder sig av en tumregel om ett visst trafikflöde per dag för att avgöra om en investering i motorvägsstandard ska genomföras.

En generell förklaring är också att det inte i Trafikverkets handledning för åtgärdsvalsstudier finns några krav på att redovisa på vilket sätt projektet bidrar till att uppfylla EU-målen. Detta trots att det i handledningen sägs att både måluppfyllelsen i förhållande till de nationella målen och olika typer av regionala och lokala mål ska redovisas.

Som tidigare nämnts planerar Trafikverket att söka undantag hos EU från att uppfylla EU-målen på vissa sträckningar utefter stomnätet där trafikflödet är lågt. Av TEN-T-förordningen framgår att undantag enbart kan motiveras av samhällsekonomisk olönsamhet. Riksrevisionens tolkning av förordningen är att det medlemsland som söker undantag också ska kunna presentera underlag som visar att investeringen ifråga är samhällsekonomiskt olönsam att genomföra. Det blir då en uppgift för Trafikverket att ta fram denna typ av underlag för att kunna motivera en begäran från Sverige om undantag.

6 Har EU-målen beaktats i den nya transportplanen 2018–2029?

Under tiden som denna granskning genomfördes presenterade Trafikverket, i augusti 2017, sitt förslag till ny nationell transportplan för åren 2018–2029. Inte heller i denna plan, eller i underlagen till planen, finns en samlad beskrivning av standarden på stommätet i förhållande till EU-målen. Riksrevisionen kan dock konstatera en viss förändring när det gäller att analysera EU-målen och planera för att dessa uppnås. I rapporten redovisas nu EU:s transportpolitik som en utgångspunkt för den nationella planeringen. Så var det inte före 2017. Det finns också en något mer ingående beskrivning av TEN-T-förordningens konsekvenser för den nationella planeringen i Sverige, jämfört med tidigare plan. Det finns även en beskrivning av projekt på stommätet som är gränsöverskridande gentemot grannländer, vilket tidigare har saknats.

6.1 Ny satsning på investeringar för längre tåg

I den nya transportplanen finns nu två projekt som syftar till att uppfylla EU-målen vad gäller minst 740 meter långa tåg. Dessa två projekt, benämnda *åtgärder för långa godståg*, kommer enligt planen att kosta totalt ca 2,5 miljarder kronor, varav ca 1,8 miljarder kronor under planperioden 2018–2029 och resterande belopp under perioden efter 2029. Enligt planen kommer det, när projekten genomförts, att vara möjligt att köra tre godståg per dygn på hela stommätet i Sverige.

Enligt planen kommer dessa projekt påbörjas år 2024 och även pågå en period efter år 2030 då EU-målen ska vara uppnådda. I ett senare skriftligt svar till Riksrevisionen gör Trafikverket bedömningen att EU-målen i sin helhet kommer att uppfyllas till 2030. Trafikverket har dock inte redovisat något samlat underlag för den senare bedömningen.

Kostnads-nyttanalyser för dessa två projekt visar att de är påtagligt lönsamma från samhällsekonomisk synpunkt (NNK-värdena är 1,14 respektive 1,06)⁷². Underlaget är dock knapphändert presenterat. Standarden på stommätetsbanorna i förhållande till EU-målen framgår inte tydligt och de åtgärder som är tänkta att genomföras beskrivs enbart på rubriknivå. Trafikverket framhåller i ett skriftligt svar till Riksrevisionen att man inte avser att genomföra trafikslagsövergripande ÅVS:er för dessa båda projekt, då Trafikverket anser att behovet av denna typ av åtgärder redan är tydligt klarlagt. Som exempel framhålls att det ända sedan 1990-

⁷² Trafikverket 2017. *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, remissversion daterad 2017-08-31, bilaga 1.

talet har byggts förbigångsspår med 750 meters längd. Investeringsåtgärderna är en del i ett projekt som även omfattar exempelvis tekniska och administrativa delar samt regelfrågor. En rapport som beskriver alla dessa delar mer detaljerat förväntas publiceras i december 2017, alltså efter att denna granskning har publicerats. Enligt Trafikverket kommer planeringsunderlaget att preciseras under genomförandet av projektet.

6.2 Målet om linjehastighet kommer inte att uppnås

Som tidigare nämnts uppfylls inte målen om linjehastighet på 100 km/tim på vissa sträckor på stornätet. Det rör sig om ett 15-tal sträckor, med en total längd om ca 345 km. Ungefär hälften av dessa sträckor har en högsta tillåtna hastighet mellan 90 och 100 km/tim, medan övriga har en högsta tillåtna hastighet lägre än 90 km/tim.

Enligt Trafikverket finns det idag i den nya transportplanen exempel på projekt som kommer att bidra till högsta tillåtna hastighet för godståg. Det finns dock inga projekt i den nya transportplanen med huvudsakligt syfte att uppfylla EU-målen om linjehastighet. Det betyder alltså att detta EU-mål inte kommer att uppfyllas till 2030. Trafikverket bedömer att investeringar som syftar till att höja linjehastigheten på dessa sträckor inte är samhällsekonomiskt lönsamma. Trafikverket framhåller också att näringslivet värderar förbättringar i form av dubbelspår och förbigångsspår som viktigare än att öka linjehastigheten⁷³. Det saknas dock underlag i enlighet med EU:s krav som visar att det finns samhällsekonomiska kostnads-nyttoskäl att begära undantag. Riksrevisionens bedömning är att det finns goda möjligheter att få sådana undantag, då en stor del av de aktuella stornätsträckorna är belägna i glesbebyggda regioner. Det återstår dock för Trafikverket att ta fram sådana underlag.

6.3 Målet om motorväg/motortrafikled kommer inte heller att uppnås

Som tidigare nämnts uppfyller delar av det svenska stornätet EU-målet om motorväg/motortrafikled, medan andra inte gör det. Till de sistnämnda hör enligt Trafikverket Europaväg 10 mellan Luleå/Töre och Riksgränsen, Europaväg 4 (Gävle–Haparanda) och Europaväg 18 mellan Töcksfors och Örebro. Det kommer enligt Trafikverket att genomföras vissa projekt på dessa sträckor som syftar till att förbättra trafiksäkerhet och framkomlighet. Enligt Trafikverket är dessa sträckor dock så lågtrafikerade att utbyggnad till motorväg eller motortrafikled inte kan motiveras av samhällsekonomiska skäl. Enligt Trafikverket har Sverige planer på

⁷³ Enligt skriftligt svar från Trafikverket, 2017-09-15.

att begära undantag från målen för motorväg eller motortrafikled i lågtrafikerade delar av stommätet.

För E4 mellan Stockholm och Helsingborg finns projektet "Ljungby–Toftanäs" där standarden idag inte uppfyller EU-målen fullt ut. Här kommer dock enligt Trafikverket en utbyggnad att göras till motorväg på den sista kvarvarande delsträckan, varför EU-målet i sin helhet kommer vara uppfyllt till 2030 på sträckan mellan Stockholm och Helsingborg.

I förslaget till nationell plan ingår inte något projekt för uppgradering till EU-standard av sträckan Ulricehamn–Jönköping. Detta trots att denna del av riksväg 40 utgör en del av det utpekade stommätet med mål om motorväg/motortrafikled och att det finns ett underlag i form av en ÅVS som visar att en uppgradering till motorväg av sträckan är samhällsekonomiskt lönsam. Eftersom projektet inte återfinns i planen kommer denna sträcka fortfarande år 2029 att ha lägre standard trots att hela den övriga sträckan Stockholm–Jönköping–Göteborg har standarden motorväg. Därmed gör Riksrevisionen bedömningen att inte heller målet om motorväg/motortrafikled kommer att uppnås fullt ut fram till 2030.

6.4 Ingen satsning på rastplatser av högre kvalitet

Som tidigare nämnts är ett av EU-målen att alla vägar på stommätet ska ha en rastplats av en viss kvalitet minst var tionde mil. Kvaliteten ska motsvara samhällets, marknads och miljöns behov, bland annat för att tillhandahålla lämpligt utrymme för parkering för yrkestrafikanter utifrån en lämplig skydds- och säkerhetsnivå. Målet är alltså främst uppställt för att säkerställa att yrkeschaufförerna får möjligheter till rastplatser som möjliggör vila under säkra yttre former.

Det finns ett tolkningsutrymme när det gäller frågan om vilken kvalitet på rastplatserna som EU egentligen kräver. Rastplatser ska finnas med intervall på 100 km på motorvägar, och de ska motsvara samhällets, marknads och miljöns behov. Det ska också finnas lämpligt utrymme för parkering för yrkestrafikanter utifrån en lämplig skydds- och säkerhetsnivå. Trafikverket gör bedömningen att Sverige uppfyller EU-målen vad gäller rastplatser⁷⁴. Som framgår av avsnitt 3.4 är Trafikanalys bedömning att rastplatserna utefter stommätet saknar den kvalitet som efterfrågas av transportföretag och yrkeschaufförer. Trafikverket beskriver också i en underlagsrapport till den nya transportplanen att det finns brister i tillgången till trygga och säkra rastplatser och att detta leder till brott mot kör- och vilotider⁷⁵.

⁷⁴ Enligt skriftligt svar från Trafikverket, 2017-09-15.

⁷⁵ Trafikverket 2017. *Tillstånd och brister i transportsystemet. Underlagsrapport till Nationell plan för Transportsystemet 2018–2029*. TRV 2017:154.

I underlagsrapporten framhålls att prioriteringar i den nationella planen för transportsystemet har stor påverkan på bristerna på rastplatser. I den nya trafikplanen finns dock ingen särskild namngiven satsning på att höja kvaliteten på rastplatser. Trafikverket säger sig kontinuerligt överväga åtgärder för att skapa förutsättningar för mer trygga och säkra rastplatser i samverkan med branschen, andra myndigheter och övriga aktörer. Enligt Trafikverket återfinns sådana åtgärder inom området ”Trimnings- och miljöåtgärder” i planförslaget, vilket är åtgärder som kostar mindre än 100 miljoner kronor och syftar till att med mindre och effektiva åtgärder utveckla och förbättra transportsystemets funktion. Ramen som är avsatt för denna typ av åtgärder innefattar bland annat medel för åtgärder på rastplatser.

6.5 Riksrevisionens bedömning

I samband med att Trafikverket under 2017 lade fram sitt förslag till nationell transportplan har synen på hur angeläget det är att uppfylla EU-målen till viss del prioriterats om. Detta i jämförelse med exempelvis Trafikverkets inriktningsunderlag år 2015. Omprioriteringen gäller frågan om längre tåg, där nu två projekt, som sammantaget syftar till att uppfylla EU-målen för längre tåg har förts till planen. Det är oklart om det kommer att bli förseningar i förhållande till EU:s målår 2030. Det finns inte heller någon ÅVS eller annat underlag presenterat, som motsvarar innehållet i steg 3 och 4 i fyrstegsprincipen (”bygg om”, ”bygg nytt”). Detta är enligt Riksrevisionen en brist. Det bidrar också till att det är oklart om Trafikverket kommer att uppfylla EU-målet om 740-meterståg på hela stommätet.

Utifrån förslaget till transportplan bedömer Riksrevisionen att EU-målen om linjehastighet för godståg och motorväg/motortrafikled inte kommer nås fullt ut till 2030. Enligt Trafikverket är sådana investeringar inte motiverade från samhällsekonomisk utgångspunkt. Några samlade effektbedömningar har inte gjorts. Möjligheten att få undantag i enlighet med artikel 39 i TEN-T-förordningen förutsätter att medlemslandet kan visa att investeringen i fråga inte kan motiveras utifrån samhällsekonomisk effektivitet. Enligt Riksrevisionen behöver Trafikverket därför ta fram bättre underlag för att ansöka om undantag. Lämpligt är att kommissionen får denna information i god tid före den utvärdering som i enlighet med artikel 54 i TEN-T-förordningen kommer att genomföras senast år 2023.

Enligt transportplanen kommer det inte under perioden 2018–2029 genomföras någon investering på riksväg 40 mellan Ulricehamn och Jönköping i syfte att uppfylla EU-målet om motorväg/motortrafikled. Riksrevisionen bedömer att det kan bli svårare att få undantag för denna stäckning, då den är belägen på den högttrafikerade stommätssträckan Stockholm–Jönköping–Göteborg. Detta särskilt eftersom en ÅVS gjord av de berörda kommunerna visar på att en investering i

högre vägstandard är samhällsekonomiskt lönsam. Enligt Riksrevisionen bör därför Trafikverket snarast inleda en ÄVS för denna sträcka.

När det gäller rastplatser redovisas ingen särskild satsning i den nya transportplanen. Trafikverket anser att Sverige uppfyller EU-målen, vilket dock motsägs av en rapport från Trafikanalys. De olika bedömningarna kan delvis bero på att EU inte preciserat målet i detalj. Samtidigt har Trafikverket inte kunnat visa på någon form av underlag för sin bedömning. Det underlag som finns idag är Trafikanalys rapport, vilken konstaterar att det finns en stor efterfrågan hos transportörer och yrkeschaufförer på fler och bättre rastplatser. Med hänsyn till att EU-målet anger att kvaliteten ska motsvara samhällets, marknadens och miljöns behov, borde Trafikverket ha genomfört en ÄVS eller motsvarande för att visa graden av samhällsekonomisk lönsamhet i att bygga rastplatser i enlighet med EU:s mål. Då hade detta investeringsalternativ kunnat få en likvärdig möjlighet att konkurrera med andra investeringsprojekt inom ramen för nuvarande planeringsprocess. Fortsättningsvis bör Trafikverket inleda en dialog med åkerinäringen och andra intressenter om hur en ändamålsenlig struktur av rastplatser var tionde mil skulle kunna utformas, och därefter ta fram ett underlag för att bedöma om en sådan investering är samhällsekonomiskt fördelaktig att genomföra eller inte.

Referenslista

Litteratur

- Florio M, 2007. *Cost-Benefit analysis and incentives in evaluation*, Edward Elgar, Cheltenham, Storbritannien.
- Forsgren A och Westin J, 2014. *Infrastructure planning – A challenge for crossborder cooperation*. CERUM rapport nr 2014:41.
- Fröidh O, 2013. *Godstrafik på järnväg - åtgärder för ökad kapacitet på lång sikt*, TRITA-TSC-RR, KTH rapport nr 13–003.
- Johansson PO och Kriström B, 2016. *Cost-Benefit Analysis for Project Appraisal*, Cambridge University Press.
- Mellin A, Wikberg Å och Vierth I, 2013. *Allocation of user benefits for international freight transports – in cost-benefit analysis*. VTI rapport 798.
- Schade W, Senger F, Rothengatter W, Meyer-Ruhle O och Brouwer I, 2013. *TEN-T large projects – Investments and costs*. Studie på uppdrag av European Parliaments Committee on Transport and Tourism, Directorate General for internal policies.
- Stern N, 2007. *The economics of climate change*, The Stern Review, Cambridge University Press.
- von Sydow G och Spånberg E, 2017, Jacobsson B och Sundström G (Red.), *Att bli en modern myndighet: Trafikverket som ett förvaltningspolitiskt mikrokosmos*, Lund: Studentlitteratur, ss 147–172.
- Vierth I, Mellin A, Hylén B, Karlsson J, Karlsson R, Johansson M, 2012. *Kartläggning av godstransporterna i Sverige*. VTI publikation 2012.5.
- Vierth I, Haraldsson M och Larsson R, 2012. *Näringslivets perspektiv på Europeiska kommissionens förslag om TEN-T och Connecting Europe Facility*. Regeringsuppdrag. VTI notat 10–2012.
- Vierth I och Karlsson R, 2012. *Effekter av längre lastbilar och godståg i en internationell korridor*. VTI-rapport R764.
- Vierth I, Ahlberg J, Carlsson A, Landergren M, Swärdh J-E och Wikberg Å, 2015. *Elanvändning för längre och tyngre tåg - Sammanfattning av resultat, erfarenheter och lärdomar från ELVIS-demonstrationsprojekt*. VTI notat 13–2015.

Utredningar

- Banverket, 2008. *Tunga, långa och breda godståg*. Utredning inför åtgärdsplaneringen 2010–2021. Rapport 2008-12-16.

- EU-kommissionen, 2016. *Femte rapporten om övervakning av utvecklingen på järnvägsmarknaden*. Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet 2016-12-08.
- Europeiska revisionsrätten, 2016. *Godstransporter på järnväg i EU - ännu inte på rätt spår*. Rapport 2016:08.
- Regeringen, 2014. *Nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet 2014–2025*, fastställd den 3 april 2014.
- Region Jönköpings län, Ulricehamns kommun, Jönköpings kommun, 2016. *Åtgärdsvalsstudier på väg 40 Ulricehamn-Jönköping*.
- Region Värmland, 2016. *Region Värmland i det transeuropeiska transportnätet - En överblick över TEN-T och CEF*. 2016-06-21.
- SCB, 2012. *Bantrafik 2012* (PDF). Sveriges officiella statistik
- SOU, 2009. *EU, Sverige och den inre marknaden - En översyn av horisontella bestämmelser*. SOU 2009:71.
- SOU, 2011. *Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt*. SOU 2011:15.
- SOU, 2015. *En annan tågordning – bortom järnvägsknuten. Slutbetänkande av Utredningen om järnvägens organisation*. SOU 2015:110.
- SWECO, 2017. *Oslo-Stockholm Wider Socioeconomic Benefit Analysis 2040*.
- Trafikanalys, 2013. *Kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025*. Rapport 2013:11.
- Trafikanalys, 2014. *Internationell infrastrukturplanering – några aktuella program*. Rapport 2014:19.
- Trafikanalys, 2014. *Tillräcklig internationell utblick i svensk infrastrukturplanering?* Rapport 2014:20.
- Trafikanalys, 2016. *Trygga och säkra uppställningsplatser*. Rapport 2016:16.
- Trafikverket, 2011. *Kapacitetsbrister i järnvägssystemet 2015 och 2021, efter planerade åtgärder*. Rapport 2011:138.
- Trafikverket, 2012. *Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder - förslag på lösningar fram till år 2025 och utblick mot år 2050*. Huvudrapport.
- Trafikverket, 2014. *Åtgärdsvalsstudie för gränsöverskridande transporter Haparanda-Torneå*. TRV 2014/2431.
- Trafikverket, 2015. *Möjligheter att köra längre och eller tyngre godståg*. TRV 2015/30810.
- Trafikverket, 2015. *Åtgärdsvalsstudie Södra stambanan Hässleholm-Lund, kapacitetsåtgärder*. TRV 2014/29166.
- Trafikverket, 2015. *Åtgärdsvalsstudie E10 Töre-Morjärv*. TRV 2015/106578.

- Trafikverket, 2015. *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018–2029*. Rapport 2015:180.
- Trafikverket, 2015. *Trafikverkets verksamhetsplan 2016–2018*. TRV 2015/82727.
- Trafikverket, 2015. *Redovisning av uppdrag att fördjupa inriktningsunderlaget angående trimning och effektiviseringar och miljöinvesteringar samt forskning och innovation*. Dnr N2016/01186/TIF, 2015-11-30.
- Trafikverket, 2015. *Åtgärdsvalsstudie Västra stambanan genom Västra Götaland slutrapport*. TRV 2012/55297.
- Trafikverket, 2015. *Åtgärdsvalsstudier – nytt steg i planering av transportlösningar*.Handledning 2015:171.
- Trafikverket, 2016. *Åtgärdsvalsstudie Luleå–Boden – ökad kapacitet och hastighet*. TRV 2015/30215.
- Trafikverket, 2016. *Åtgärdsvalsstudie Hallsberg-Laxå – ökad kapacitet*. TRV 2016/89554.
- Trafikverket, 2016. *Åtgärdsvalsstudie E4 Grimsmark–Broänge*. TRV 2016/33498.
- Trafikverket, 2016. *Åtgärdsvalsstudie E18 Valnäs–Riksgränsen*. TRV 2016/10061.
- Trafikverket, 2017. *Åtgärdsvalsstudie E4 genom Jönköping*. TRV 2017/47185.
- Trafikverket, 2017. *Åtgärdsvalsstudie Stockholm–Oslo Förbättrad tillgänglighet inom stråket Stockholm–Oslo*. TRV 2017/14854.
- Trafikverket, 2017. *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*. Remissversion daterad 2017-08-31, bilaga 1.
- Trafikverket 2017. *Tillstånd och brister i transportsystemet. Underlagsrapport till Nationell plan för Transportsystemet 2018–2029*. TRV 2017:154.
- WSP, 2014. PM upprättad av Staffan Hultén på WSP, daterad 2014-12-01.

Riksdagstryck

- Regeringspropositionen Transportpolitik för en hållbar utveckling (prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997:98/266).
- Regeringspropositionen Moderna transporter (prop. 2005/06:160, bet. 2005/06:TU5, rskr. 2005/06:308).
- Regeringspropositionen Mål för framtidens resor och transporter (prop. 2008/09:93, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257).
- Budgetpropositionen 2012/13 (prop. 2012/13:1 utg.omr. 22, bet. 2012/13:TU1, rskr. 2012/13:118).
- Regeringspropositionen Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling (prop. 2016/17:21 bet. 2016/17:TU4, rskr. 2016/17:101).

VÄG- OCH JÄRNVÄGSINVESTERINGAR I SVERIGE – SAKNAS ETT EU-PERSPEKTIV?

EU har en gemensam planering för infrastruktur. Syftet är att senast år 2030 ha skapat effektiva och högkvalitativa transportkorridorer, eller stomnät, inom hela EU. Detta har Sverige varit med om att förhandla fram, och åtagit sig att utföra, och det är regeringen och Trafikverket har det övergripande ansvaret för att integrera planeringen av EU-målen med de nationella målen för nya vägar och järnvägar.

Riksrevisionens granskning visar att EU-målen inte har prioriterats tillräckligt i den svenska infrastrukturplaneringen. Bland annat borde Trafikverket ha påbörjat en samlad planering redan år 2014, men så har inte skett. Regeringen har inte heller på ett tydligt och systematiskt sätt gett direktiv till Trafikverket att beakta EU-målen. Inte heller i enskilda investeringsprojekt på stomnätet är EU-målen styrande.

Sammantaget har detta lett till att infrastrukturprojekt som syftar till att EU-målen uppfylls inte fått en likvärdig möjlighet att bli genomförda, jämfört med nationellt initierade projekt. Det finns därmed en risk för att projekt som är samhällsekonomiskt effektiva och som bidrar till bättre transportflöden inom EU inte har realiserats, och att Sverige inte når EU-målen i tid.

För att undvika den risken rekommenderar Riksrevisionen Trafikverket att upprätta en konkret och tidsatt plan för att pröva de återstående projekten som behöver göras för att uppfylla EU-målen. Regeringen rekommenderas att precisera tydligare hur de mål som EU har formulerat ska ingå i målen för transportpolitiken i nästa infrastrukturproposition som lämnas till riksdagen.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-457-5

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE



Näringsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 mars 2018

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, M
Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Regnér, Hellmark Knutsson,
Bolund, Bah Kuhnke, Shekarabi, Fridolin, Eriksson, Skog, Ekström,
Fritzon, Eneroth

Föredragande: statsrådet Eneroth

Regeringen beslutar skrivelse 2017/18:189 Riksrevisionens rapport om
väg- och järnvägsinvesteringar i Sverige