

## REMISSVAR ANGÅENDE TRAFIKVERKETS UTVECKLINGSPLAN FÖR TRANSPORT EKONOMI OCH KAPACITETSANALYS (Ert Diarienummer: TRV 2015/72480)

### Sammanfattning

Nya Ostkustbanan har tagit del av remissversionen av Trafikverkets utvecklingsplan för transportekonomi och kapacitetsanalys och menar sammanfattningsvis följande:

- De samhällsekonomiska metoderna utgör ett viktigt beslutsunderlag, men bygger på modeller och metoder som är behäftade med osäkerheter. Det finns många effekter som bara delvis kan värderas och resultaten är beroende av antagna förutsättningar. Det är därför positivt att Trafikverket arbetar kontinuerligt för att utveckla metoderna.
- Det är en allvarlig brist att metoderna inte fångar centrala nyttor av mer tillförlitliga godstransporter respektive längre, sammanhängande stråk.
- Utvecklingsplanen innehåller många välkomna åtgärdsområden och insatser. Däremot saknas i hög grad beslutsfattarens perspektiv, trots att betydelsen av att utveckla pedagogik, tydlighet och begriplighet lyfts fram tidigt i planen.
- Nya Ostkustbanan ser positivt på ambitionerna att utveckla värderingen av tillförlitlighet för godstransporter, indirekta effekter, metoder för regionalekonomisk analys, arbetet med alternativa scenarier för socioekonomiska data, modellering av godstransporter samt den samlade effektbedömningen.
- I flera fall saknar viktiga områden konkreta mål eller åtminstone ambitioner. Det är förvånande, eftersom flera av områdena är väl belysta såväl i forskning som i Trafikverkets tidigare arbeten. Avsaknaden av mål försvårar värderingen av utvecklingsplanen och likaså uppföljningen av den.

### Brister i dagens metoder

Nya Ostkustbanan har engagerat sig i frågan om hur de samhällsekonomiska metoderna och modellerna kan utvecklas. Bakgrunden är bolaget och bolagets ägare menar att centrala aspekter med att bygga ut järnvägen mellan Gävle och Härnösand (Västerasby) till dubbelspår inte speglas i de analyser som gjorts. Det gäller primärt följande aspekter:

- Viktiga nyttor fångas inte på ett adekvat sätt i metoderna respektive i tillämpningen av metoderna. Det gäller bland annat värdet av ökad

tillförlitlighet för godstransporter respektive de systemeffekter som uppstår när sammanhängande, strukturerande stråk färdigställs.

- Tveksamma eller till och med felaktiga förutsättningar används som grund för beslut som har mycket långsiktiga effekter. Exempelvis beaktades SCA:s investering om cirka åtta miljarder kronor för att öka produktionskapaciteten i Östrands massafabrik, Norrlands största industriinvestering någonsin, på ett mycket ofullständigt vis i åtgärdsplaneringen inför den nationella planen.
- Prognosmodeller med svag förmåga att ge en bild av regionala flöden, vilka samtidigt ofta är helt avgörande för att beskriva den samhällsekonomiska lönsamheten.
- Beslutsunderlagen har en svag anpassning till beslutsfattarens behov.

Nya Ostkustbanans yttrande över Trafikverkets utvecklingsplan tar fasta på dessa aspekter och följer strukturen i utvecklingsplanen.

## Synpunkter på utvecklingsplanen

### Avsnitt 1.1 Bakgrund

Nya Ostkustbanan välkomnar följande beskrivning av utvecklingspotentialen i metoder, modeller och analysverktyg:

*”...vad gäller funktion och precision samt i att utveckla tydligheten, begripligheten och pedagogiken i redovisning av resultat.”*

Detta gäller inte minst behovet av att presentera resultaten och förutsättningarna på ett sätt som är så användbart och funktionellt som möjligt för berörda beslutsfattare. Vi noterar samtidigt att detta behov verkar försvinna fullständigt i utvecklingsplanen. Ordet ”redovisa” nämns på ett enda ställe och ”redovisning” nämns på tre platser utöver ovanstående citat, då med svag koppling till presentation av resultaten. Orden ”pedagogik” och ”pedagogisk” nämns ingenstans och inte heller ordet ”presentation”.

Om resultaten inte görs tillgängliga på ett funktionellt och rättvisande sätt för de som skall fatta besluten kan man ifrågasätta om det finns något större värde i att metoderna är ”väl utvecklade” så som uttryckas i avsnittet. ITF (2014) skriver belysande om värdet av att anpassa resultatbeskrivningen utifrån beslutsfattarnas och andra målgruppers behov:

*”... nyttorna med en investering kan kommuniceras mer effektivt med de flesta målgrupper genom att använda effekter på sysselsättning och BNP snarare än tidsvinster och nettonuvärden – språket i den samhällsekonomiska kostnadsnyttoanalysen.”*

### Avsnitt 2.2.3 Värdering av förseningar och osäkra transporttider för gods samt Avsnitt 2.2.4 Transportsystemets sårbarhet vid långa avbrott

Nya Ostkustbanan ser allvarligt på oförmågan i de samhällsekonomiska modellerna och metoderna att värdera nyttan av mer tillförlitliga godstransporter på ett adekvat sätt. När metoderna inte förmår att beskriva nyttan av mer tillförlitliga

godstransporter innebär det dels att förtroendet för metoderna urholkas, dels att för godstransporter strategiska projekt som exempelvis Nya Ostkustbanan missgynnas.

Tillförlitligheten är den viktigaste parametern för godstransporternas kvalitet, men fångas inte i tillräcklig grad med nuvarande metoder, som grundas på räntan på det bundna kapitalet i varuvärdet. Eftersom tillförlitlighet kan ses som en kritisk faktor av "1/0"-karaktär kan en för låg tillförlitlighet i praktiken ha samma konsekvenser som att en länk i infrastrukturen saknas. Det innebär i sin tur att transportörer tvingas välja andra transportupplägg, som ofta blir dyrare. En analys av när tågtrafiken på Öresundsbron är avstängd mellan 7 och 14 dagar indikerar att ökade transportkostnader kostar samhället ungefär 30 gånger mer än enbart kapitalvärdet av godsets försening (Region Skåne och Sweco 2016).

Nya Ostkustbanan konstaterade även i sitt remissyttrande över förslaget till nationell plan för transportsystemet 2018 - 2029 att det finns en hög grad av enighet bland Trafikverket, forskare och näringslivet att nyttorna för godstrafiken endast till delar fångas i traditionella samhällsekonomiska analyser. Arbetsgruppen för samhällsekonomiska kalkyl- och analysmetoder inom transportområdet skriver:

*"ASEK betonar att de rekommenderade förseningstidsvärdena bör anses som provisoriska värden och inte stödjer sig på empiri. Det finns ett stort utvecklingsbehov vad det gäller kalkyler av tidsvinster och framför allt högre tillförlitlighet för godstransporter [...] Ansträngningarna hittills har inte lett till övertygande kalkylvärden och metoder."*

Regeringens strategi för godstransporter fastställer tydligt att befintliga prognosmodeller och samhällsekonomiska modeller behöver utvecklas utifrån ett godstransportperspektiv.

Vi välkomnar följaktligen att detta område ges prioritet 1 i utvecklingsplanen och instämmer i beskrivningen av godstransporternas betydelse för den svenska ekonomin. Vi ställer oss dock undrande till avsaknaden av konkreta mål och/eller ambitionsnivåer i beskrivningen av området. Med tanke på de arbeten som gjorts både i Sverige och internationellt borde det vara fullt möjligt att i alla fall uttrycka något slags målbild för hur man avser angripa frågan.

Vi noterar det naturliga behovet av att kunna nyttja relevant information från företag för att skapa en grund för mer generaliserbara modellansatser. I vårt arbete med att bidra till utvecklingen av de samhällsekonomiska metoderna kan vi konstatera att företrädare för näringslivets organisationer och företag deklarerar att man är beredd att dela med sig av information, medan det framhålls som ett tydligt problem från Trafikverkets sida. Uppenbarligen finns det behov av en tätare dialog där nyttan med modellerna förklaras på ett bättre sätt.

#### **Avsnitt 2.3.4 Analys och värdering av indirekta effekter (WEI)**

Nya Ostkustbanan har med hjälp av Sweco konstaterat att det finns en bred uppfattning att indirekta effekter förekommer, i synnerhet vid större

infrastrukturprojekt som ger strukturella effekter. Det är definitivt intressant att försöka fånga dessa effekter på ett bättre sätt.

Vi välkomna därför att området tas upp i utvecklingsplanen, men har svårt att närmare värdera avsikten eftersom det inte uttrycks någon riktning eller målsättning för hur området skall utvecklas. Detta är ju ett område som är synnerligen väl kartlagt i olika studier och vad som behövs i detta läge är en högre grad av konkretisering kring hur relevanta aspekter skall behandlas i den svenska transportinfrastrukturen.

### Avsnitt 2.4.1 Metod och modell för regionalekonomiska analyser

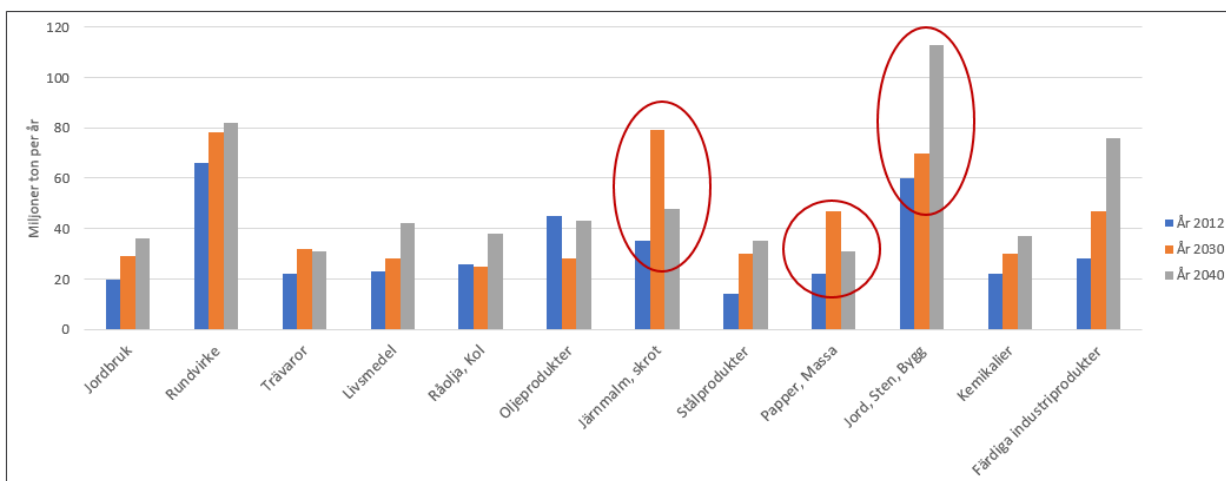
Nya Ostkustbanan välkomnar ambitionen att komplettera samhällsekonomiska analyser med olika former av regionalekonomiska beslutsunderlag.

Ägarna bakom Nya Ostkustbanan har en ambition att utveckla sina regioner och respektive kommuner. I detta sammanhang är det mycket angeläget att få en bild av de regionalekonomiska effekterna för att på så sätt kunna forma en utvecklingsstrategi där insatser på infrastrukturområdet kan kombineras med åtgärder inom andra politikområden.

Att tydligt redovisa regionalekonomiska effekter och göra en distinktion mellan dessa och nettoeffekten på nationell nivå kan bidra till en ökad förståelse och igenkänning hos regionala och kommunala beslutsfattare. Det skulle också göra beslutssituationen tydligare i de fall där den primära avsikten med en åtgärd faktiskt är att stärka utvecklingen i den berörda regionen.

### Avsnitt 3.4 Socioekonomiska data

Förutsättningarna för de samhällsekonomiska analyserna spelar stor roll för utfallet, samtidigt som prognosmodeller har en hög grad av osäkerhet. Nya Ostkustbanan välkomnar därför ambitionen i utvecklingsplanen att arbeta med alternativa scenarier (sid 25) på ett tydligt sätt. Inte minst är exemplet med näringslivsutveckling intressant, bland annat mot bakgrund av de väldigt stora fluktuationer i godstransportarbete för en del varugrupper som framgår i basprognoserna för år 2030 respektive år 2040:



Det är inte förvånande att det är utmanande att bedöma efterfrågan på varugrupper ett par decennier fram i tiden. Det kan dock anses mer förvånande att bedömningarna kan förändras kraftigt mellan prognostillfällen som bara skiljer några år i tiden. Ett systematiskt arbete med alternativa scenarier skulle kunna reducera skillnaderna i bedömningar.

### **Avsnitt 6.1 Modellering av godstransporter**

Nya Ostkustbanan upplever ett stort bekymmer att systemeffekter av att utveckla hela, sammanhängande stråk analyseras i allt för liten grad. Systemperspektiv är särskilt viktigt för järnvägstransporter.

Svårigheten att hantera systemeffekter i de samhällsekonomiska analyserna kan illustreras med följande exempel: varje gång som man bygger ut en deletapp av Nya Ostkustbanan förbereder man för att kunna ta emot tåg med största tillåtna axellast 25 ton. Men så länge som det kvarstår delsträckor som har lägre bärighet kommer man inte att kunna trafikera banan med så tunga tåg. Det innebär att analyserna av deletapperna inte tillförs nyttorna med tyngre tåg, men däremot kostnaderna för att bygga med så hög standard. På motsvarande vis blir den sista etappen, som möjliggör tyngre tåg längs Ostkustbanans 27 mil, extremt nyttiggörande för systemets funktion.

Eftersom Nya Ostkustbanan delats in i 16 olika utbyggnadsetapper finns det anledning att befara att nyttorna av helheten förloras i de enskilda analyserna.

Boysen (2017) har beräknat hur många godståg som skulle flytta över från Norra stambanan till Ådalsbanan och Ostkustbanan om dessa byggs ut till dubbelspår och samtidigt uppgraderas till Trafikverkets målstandard. Det visar sig att järnvägen mellan Västerasbyn och Sundsvall skulle få ett tillskott av 28 godståg per dygn. I dagsläget är flödena ungefär mellan fyra och sex godståg i norra delen av sträckan och mellan 16 och 20 i södra delen. De tillkommande godstågen skulle flytta över enbart av skälet att de får en kortare körväg, men det tillkommer också nytta i form av en ökad närhet till Norrlandskustens industriproduktion.

På sträckan mellan Sundsvall och Gävle blir tillskottet 25 godståg per dygn, att jämföra med dagens flöden om mellan åtta och tio tåg. Denna överflyttning har mycket stor betydelse sett i relation till basprognosen för år 2040, vilket framgår av tabellen på nästa sida.

Tabell. Systemeffekten i form av överflyttning till den kortaste vägen har större betydelse än trafikökningen enligt basprognos år 2040. Källor: Trafikverket (2016) och Boysen (2017).

Flöden (godståg per dygn)  Sträcka	Flöden 2014	Basprognos 2040	Systemeffekt: överflyttning från Norra stambanan till kortaste väg	Totalt flöde basprognos 2040 + överflyttning
Västerasbyn-Sundsvall	Från 4 - 6 i norra delen till 16-20 i södra	18 - 20 mellan Västerasby och Timrå  37 godståg mellan Timrå och Sundsvall	+ 28	46 - 48 mellan Västerasby och Timrå  65 godståg mellan Timrå och Sundsvall
Sundsvall-Gävle <sup>1</sup>	8 - 10 godståg mellan Sundsvall och Vallvik, 14 mellan Vallvik och Strömsbro	27 - 28 godståg	+ 25	54 - 55 godståg

### Avsnitt 6.2 Regionala godstransportanalyser

Nya Ostkustbanan välkomnar ambitionen att utveckla regionala godsmodeller och hävdar till och med att detta är helt nödvändigt för att resultaten av de samhällsekonomiska analyserna skall vara relevanta. Med tanke på de osäkerheter som finns kring godsflöden på regional nivå är det förvånande att Trafikverket stundtals verkar hysa en mycket hög tilltro till resultaten av de samhällsekonomiska analyserna.

Nationella prognoser och metodmässiga avgränsningar kan ge förutsättningar för analyserna som ligger långt från vad som verkligen sker i regionerna. Detta framgår tydligt i den samhällsekonomiska effektbedömningen för etappen Birsta-Timrå, där ingen hänsyn tas till investeringen i SCA:s anläggning i Östrands och endast begränsad hänsyn (i en känslighetsanalys) till etableringen av Sundsvalls logistikpark. I ambitionen att likställa förutsättningarna för analyserna så långt det är möjligt kan faktiska lokala och regionala utvecklingar avgränsas bort till förmån för centrala prognoser.

### Avsnitt 8.3 Samlad effektbedömning

I avsnittet beskrivs ambitioner att utveckla Samlad effektbedömning. Nya Ostkustbanan konstaterar att utvecklingsplanen berör själva resultatredovisningen för beslutsfattare, men inte uttrycker någon ambition att varken undersöka hur resultatmallen fungerar eller hur den kan utvecklas.

<sup>1</sup> Närmast Gävle är flödena annorlunda på grund av tillkommande trafik från Bergslagsbanan.

## Avslutande kommentar

Nya Ostkustbanan har tagit initiativ till att försöka bidra på ett konstruktivt och transparent sätt till hur de samhällsekonomiska effektbedömningarna kan utvecklas. Under arbetet har rundabordssamtal och annan dialog hållits med experter från bl a Trafikanalys, Trafikverket, universitet och näringslivet. Rapporten gav tio förslag kring hur de samhällsekonomiska metoderna kan utvecklas och i ännu högre grad hur de kan och bör tillämpas. Förslagen återfinns i bilaga 1.

Ostkustbanan 2015 AB  
2018-12-20

Ingela Bendrot, VD  
Ostkustbanan 2015 AB

## Referenser

Boysen (2017). Omfördelning av trafikflöden vid raka flöden, ej publicerat arbetsmaterial

ITF (2014). Major Transport Infrastructure Projects and Economic Development, Roundtable Report 154, OECD Publishing, Paris

Region Skåne och Sweco (2016). Effekter av ett avbrott på tågtrafiken över Öresund

Sweco (2016). Nyttöanalys Nya Ostkustbanan

Sweco (2018). Mer pang för pengarna – hur de samhällsekonomiska metoderna kan utvecklas med lärdomar från Nya Ostkustbanan

## Bilaga 1. Nya Ostkustbanan

I augusti 2015 bildade Region Gävleborg, Landstinget Västernorrland och kommunerna Gävle, Söderhamn, Hudiksvall, Nordanstig, Sundsvall, Härnösand, Kramfors och Örnsköldsvik ett gemensamt bolag, Ostkustbanan 2015 AB. Bolagets uppdrag är att påskynda utbyggnaden av dubbelspår på Ostkustbanan och Ådalsbanan mellan Härnösand och Gävle. Det färdiga dubbelspåret på sträckan benämns Nya Ostkustbanan.<sup>2</sup>

Bolagets uppdrag är att visa den effekt en förbättrad kustjärnväg har för arbetspendlingen, kompetensförsörjningen, näringslivsutvecklingen och hela Sveriges tillväxt. Målet är att bidra till att påskynda beslutet att bygga en ny järnväg mellan Gävle – Sundsvall - Härnösand för att stå klar att använda fullt ut senast 2030. På så sätt skulle en helt ny stambana skapas.

Bolagets och ägarnas ståndpunkter kan sammanfattas i fem budskap:

- Järnvägen (27 mil) mellan Gävle och Härnösand är Sveriges längsta och mest belastade enkelspår.
- Enkelspåret måste byggas ut till dubbelspår – Nya Ostkustbanan - för att kunna möta nutidens och framtidens behov och krav på snabba, pålitliga och miljövänliga transporter.
- Ett dubbelspår fyrdubblar godstransporterna och halverar restiden.
- Halverade restider skapar förutsättningar för minst 63 000 nya bostäder längs med södra Norrlandskusten.
- Nya Ostkustbanan blir en central länk i den Botniska korridoren, en järnväg som gör att människor, industrier och företag kan växa och utvecklas.

För ytterligare information kontakta: vd Ingela Bendrot, tfn 0766 00 21 21, [ingela.bendrot@nyaostkustbanan.se](mailto:ingela.bendrot@nyaostkustbanan.se). Besök gärna vår hemsida [www.nyaostkustbanan.se](http://www.nyaostkustbanan.se) för underlag och löpande uppdateringar om utvecklingen av projektet och bolagets arbete.

---

<sup>2</sup> Ådalsbanan går mellan Sundsvall och Långsele via Härnösand, Kramfors, nedre Ådalen och Sollefteå. Ostkustbanan går mellan Sundsvall och Stockholm.



## Bilaga 2. Tio förslag för att utveckla de samhällsekonomiska metoderna

### Tydliggör målet med transportsystemet

1. Utveckla en målbild för transportsystemet. Därmed kan en åtgärd analyseras utifrån hur den bidrar till den långsiktiga målbilden och inte bara utifrån dess omedelbara effekter.
2. Analysera helheten, inte bara delar. För i synnerhet strategiska stråk innebär en allt för snäv avgränsning att systemperspektivet tappas bort. Komplettera analysen av enskilda objekt med en helhetsanalys.
3. Beskriv nyttan i termer av samhällets mål. Fördelen med att värdera effekter monetärt är att en del svårjämförbara faktorer kan vägas samman. Nackdelen är ett mått som ligger långt från de samhällsmål som ska uppnås.
4. Stärk kopplingen till regionala och lokala mål. Transportsystemet samverkar med de regionala förutsättningarna och insatser inom andra områden för att skapa utveckling. Tydliggör sambanden i de samhällsekonomiska underlagen.

### Utveckla underlagen för bedömningarna

5. Komplettera prognoserna med kvalitativt underlag. Låt de centrala prognoserna utgöra en grundnivå som justeras uppåt eller nedåt beroende på de specifika, kvalitativa förutsättningarna i respektive region.
6. Tätare dialog med brukare och intressenter. Genom en tätare och mer transparent dialog skapas ömsesidig förståelse för olika perspektiv och osäkerheter kan reduceras.

### Utveckla modellerna

7. Värdera tillförlitlighet för godstransporter. Tillförlitlighet är ett grundkrav för ett konkurrenskraftigt logistiksystem. Utveckla metoderna för att värdera ökad tillförlitlighet utöver kapitalbindningen av varuvärdet.
8. Värdera indirekta effekter vid större infrastrukturprojekt. Indirekta effekter på sysselsättning, näringsliv och regional attraktionskraft kan ge betydande mervärden vid projekt som har en strukturell påverkan.

### Underlätta användningen

9. Ge beslutsfattare djupare kunskap. Det finns många osäkerheter, fallgropar och komplexa samband i de samhällsekonomiska underlagen. Beslutsfattare behöver en förståelse för metodernas styrkor och svagheter för att använda resultaten på rätt sätt.
10. Förklara osäkerheterna. Det är svårt att förutse framtiden. Prognoserna är beroende av antagna förutsättningar och i synnerhet för godstransporter har modellerna små möjligheter att fånga regionala flöden. Osäkerheter kommer man aldrig undan, men därför måste de identifieras, förklaras och värderas.