



Bygg klart Nya Ostkustbanan till 2035!

Denna tidplan omfattar hela sträckan mellan Gävle och Härnösand.

Tidplanen förutsätter en effektiv planering/projektering. Trafikverkets generaldirektör har nyligen beslutat om att standardiserade och industrialiserade produkter, samt att standardritningar ska tillämpas när projekt beställs och genomförs i Trafikverket. En övergång till industriellt byggande, när så är möjligt, innebär klara fördelar – inte bara i form av lägre kostnader – utan även i form av tidsbesparingar.

Erfarenheter från andra projekt, såsom Öresundsbron, visar att en genomförandeorganisation i form av ett bolag har stora fördelar. Det innebär en möjlighet att fokusera på en effektiv framdrift av projektet. Dessutom innebär en lånefinansiering stora fördelar, eftersom det tar bort osäkerheten kring den årliga budgetprocessen.

Tidplanen förutsätter att regering och riksdag skyndsamt fattar de nödvändiga besluten. Framför allt gäller det beslut om att påbörja framtagande av järnvägsplan för hela sträckan. Regeringen behöver fatta ett sådant beslut redan i år om tidplanen ska hålla. Dessutom behövs beslut om finansiering av utbyggnaden inom de närmaste åren, senast i samband med att nästa nationella plan fastställs.

Frågorna om kompetensförsörjning och tillgången till entreprenadkapacitet behöver också utredas. Utbyggnaden av Nya Ostkustbanan är inte den enda större infrastrukturinvestering som behöver genomföras under de närmaste 10 åren.

” Tidplanen förutsätter att regering och riksdag skyndsamt fattar de nödvändiga besluten. Framför allt gäller det beslut om att påbörja framtagande av järnvägsplan för hela sträckan. Regeringen behöver fatta ett sådant beslut redan i år om tidplanen ska hålla.”

Innehåll

Sammanfattning	1
Inledning	4
Hur lång tid tar det att bygga en järnväg och hur ser processen ut?.....	6
Planeringsprocessen och dess tidsåtgång	6
Byggprocessen och dess tidsåtgång	9
Upphandling	9
Byggtid	9
Skiss på tidplan för en utbyggnad av Nya Ostkustbanan till 2035	11
Sammanfattande tidplan	13
Risker	13
Miljö	13
Konflikter med andra samhällsintressen	13
Fel och misstag under byggtiden	14
Organisation och finansiering	14
Organisation	14
Finansiering	15
Referenser	17

Inledning

Nya Ostkustbanan AB har gett Trogon Consulting AB i uppdrag att beskriva hur processen fram till en färdig utbyggnad av Ostkustbanan/Ådalsbanan mellan Gävle och Västeråsby kan se ut och vilka alternativ för finansiering av utbyggnaden som står regeringen tillbuds.

Ostkustbanan norr om Gävle är i huvudsak en enkelspårig järnväg som byggdes för hundra år sedan. Banan öppnades för trafik 1927 efter en elva år lång utbyggnadsperiod (järnväg.net, 2024). Under 90-talet genomfördes vissa förbättringar och under senare tid har vissa sträckor byggts ut. Två ytterligare etapper (Gävle–Kringlan och Sundsvall–Dingersjö) ingår i nationell plan för transportsystemet 2022–2033, med planerad byggstart de närmaste åren (Regeringen, 2022).

Ådalsbanan byggdes tidigare än Ostkustbanan. Sollefteå–Härnösand öppnades för trafik 1893 (järnväg.net, 2024). Det innebär att Härnösand enbart hade järnvägsförbindelse norrut fram tills dess att Ostkustbanan byggdes ut. Delar av Ådalsbanan rustades 2006–2007, som en följdinvestering till Botniabanen. Ådalsbanan (Sundsvall–Västeråsby) har därmed också fått det nya signalsystemet ERTMS¹.

Trafikverket har tagit fram en utbyggnadsstrategi för kvarvarande delar av Ostkustbanan/Ådalsbanan för att säkerställa kapacitet och kvalitet (Trafikverket, 2021a) och Trafikverket har påbörjat planeringen av hela sträckan från Gävle till Härnösand², vilket innebär att Trafikverket har tagit beslut eller är nära att ta beslut om järnvägskorridor för de olika etapperna. Dock krävs att finansieringen för projekten säkras för att Trafikverket ska kunna fullfölja planeringen fram till järnvägsplan. Normalt sett innebär det att en etapp ska ingå i nationell plan för transportsystemet för att Trafikverket ska fullfölja planeringen fram till järnvägsplan. En orsak till detta är att en fastställd järnvägsplan enbart är giltig under fem år (Lag (1995:1649) om byggande av järnväg, 1995). Trafikverket kan också fullfölja planeringen om det är klargjort att finansieringen på annat sätt kommer att komma på plats, eller om regeringen ger ett särskilt uppdrag om detta.

Det som planeras är en utbyggnad till dubbelspår för sträckan Gävle–Härnösand, samt en fortsatt upprustning av Ådalsbanan mellan Härnösand och Västeråsby (Trafikverket, 2021a). Detta för att säkra kapaciteten på kuststråken samt minska restiderna (Trafikverket, 2021a). Ostkustbanan/Ådalsbanan är också en del av den europeiska transportkorridoren Scan-Med och TEN-T core net, vilket ställer krav på kvaliteten (Nilsson, 2019) (Trafikverket, 2024b, s. 34).

Det politiska trycket för att skynda på utbyggnaden av Ostkustbanan/Ådalsbanan har succesivt ökat. I samband med både den förra nationella planen och den nuvarande nationella planen har regeringen tillskjutit extra medel till Ostkustbanan för att tidigare lägga utbyggnaden (Regeringen, 2022) (Regeringen, 2018). I samband med valrörelsen 2022 fastslog bland annat moderatledaren Ulf Kristersson att Ostkustbanan bör vara utbyggd till 2035 (SVT, 2022), ett löfte som han även har upprepat efter att han tillträdde som statsminister.

¹ <https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/teknik/ett-nytt-digitalt-signalsystem-for-jarnvagen/tidiga-anlaggningar/pilotbanor-ertms/>

² <https://www.trafikverket.se/vara-projekt/projekt-som-stracker-sig-over-flera-lan/ostkustbanan-dubbelsparsutbyggnad/>

Det politiska trycket för att skynda på utbyggnaden av Ostkustbanan/Ådalsbanan har succesivt ökat. I samband med både den förra nationella planen och den nuvarande nationella planen har regeringen tillskjutit extra medel till Ostkustbanan för att tidigarelägga utbyggnaden.

En utbyggnad av Ostkustbanan till mitten av 30-talet är också önskvärd av transportskäl. Kapacitetsmässigt kommer både Norra stambanan och Ostkustbanan att vara hårt belastad (Trafikverket, 2023a) (Nilsson, Sterky, & Sewring, 2024). Industrisatsningarna i Norr- och Västerbotten kommer att leda till en ökad järnvägstrafik, även ner mot Mellansverige. (Trafikverket, 2023b). Dessutom tillkommer ytterligare ökning av järnvägstrafiken beroende på satsningar i bland annat Västernorrlands län (Nilsson, Sterky, & Sewring, 2024). Trafikverket bedömer att Norrbottenbanan kan vara utbyggd till 2036 (Trafikverket, 2023b). När denna bana öppnar för trafik är det angeläget att både gods- och persontrafik kan gå kustvägen från Mellansverige till Norrbotten, både ut transportekonomisk synvinkel (Nilsson, o.a., 2021) och från en ren kapacitetssynpunkt (Nilsson, Sterky, & Sewring, 2024).

Om en utbyggnad av Ostkustbanan/Ådalsbanan till 2035 ska kunna förverkligas kan inte Trafikverkets utbyggnadsstrategi (Trafikverket, 2021a), som bygger på en etappvis och långsam utbyggnad, ligga till grund för det fortsatta arbetet. Det är uppenbart att det krävs ett forcerat arbetssätt och en samlad utbyggnad. Målet med denna PM är att på ett övergripande plan beskriva vad som krävs för att möjliggöra en sådan snabb utbyggnad.

Hur lång tid tar det att bygga en järnväg och hur ser processen ut?

Planeringsprocessen och dess tidsåtgång

Planeringen av en ny järnväg startar vanligen med en åtgärdsvalsstudie som förutsättningslöst ska fastlägga vilken åtgärd som är lämplig enligt fyrstegsprincipen (Trafikverket, 2021c). Om en nybyggnad av järnväg väljs som åtgärd ska en lokaliseringsutredning fastslå lämplig korridor för järnvägen. Därefter sker en tillåtlighetsprövning, varpå framtagandet av en järnvägsplan inleds. Avslutningsvis sker en fastställelseprocess och hanterande av eventuella överklaganden. I varje steg ingår också olika former av samråd, med sakägare och med företrädare för olika former av allmänintressen.

Figur 1. Planeringsprocessen (Trafikverket, 2021b)



Processen är utformad för att säkerställa balansen mellan allmänintresset järnväg och det privata ägandeintresset, samt mellan allmänintresset järnväg och övriga allmänintressen (Lag (1995:1649) om byggande av järnväg, 1995). Ett allmänintresse som ofta står i konflikt med infrastrukturprojekt är miljö, där även EU-regler kring de så kallade Natura 2000-områdena utgör ett speciellt och komplicerat kapitel (Emmelin & Lerman, 2006).

För att planeringsarbetet ska slutföras måste projektet ha en säkrad finansiering. Detta eftersom en fastställd järnvägsplan enbart gäller i fem år efter fastställandet (Lag (1995:1649) om byggande av järnväg, 1995). För många projekt innebär det att planeringsprocessen tar en paus efter åtgärdsvalsstudie och lokaliseringsutredning.

Processen med att planera järnväg är alltid långdragen. En uppskattad minimitid är fem år från att en åtgärdsvalsstudie är genomförd. För komplicerade projekt är planeringstiden i realiteten cirka 10–12 år (Drake, 2011). Många järnvägsplaner överklagas till regeringen, vilket leder till försening av projektet. Den genomsnittliga tiden för regeringens hantering av överklagan är drygt åtta månader. Minimitiden är en månad (Drake, 2011).

För Nya Ostskustbanan är planeringsprocessen för många delar relativt långt kommen (se tabell 1).

Tabell 1. Sammanställning av planeringsläget för Nya Ostkustbanan (de delar som inte är färdigställda). Data från Trafikverkets hemsida³

Delprojekt	Bristanalys	Åtgärdsvalsstudie	Val av korridor	Järnvägsplan	Byggstart	Färdig
Gävle–Kringlan Gävlepaketet	Klar	Klar	Klar	Prel. 2026	Prel. 2027	Prel. 2037
Kringlan–Ljusne	Klar	Klar	2024			
Ljusne–Enånger	Klar	Klar	Klar			
Enånger–Stegskogen	Klar	Klar	2024			
Stegskogen–Bälinge	Klar	Klar	2024			
Bälinge–Tjärnvik/Gnarp	Klar	Klar	Klar 2010			
Tjärnvik/Gnarp– Njurundabommen	Klar	Klar	Klar			
Dingersjö–Sundsvall	Klar	Klar	Klar	Klar	Prel. 2025	2032
Sundsvall–Härnösand	Klar	Klar	2024			
Härnösand–Västeraspy	Klar					

Det ska noteras att inga av de två projekten som är närmast byggstart (Gävle–Kringlan och Dingersjö–Sundsvall) har fått byggstartsbeslut från regeringen. Delprojektet Dingersjö–Sundsvall var uppe för prövning i januari 2024, men regeringen valde att återremittera ärendet med uppmaning att minska kostnaderna⁴. Det indikerar att det finns risk för försening av dessa två projekt. Samtidigt är de två etapper som ligger tidigt i tidplanen. Givet att projekten drivs effektivt borde därmed inte tidplanen ovan vara omöjlig.

Trafikverkets generaldirektör har nyligen beslutat om att standardiserade och industrialiserade produkter samt standardritningar ska tillämpas när projekt beställs och genomförs i Trafikverket (Trafikverket, 2024a). En övergång till industriellt byggande, när så är möjligt, innebär klara fördelar. Inte bara i form av lägre kostnader, utan även i form av tidsbesparingar. Beslutet underlättar för en snabb och effektiv utbyggnad av Nya Ostkustbanan. Beslutet underlättar bland annat för användning av landbroar, vilket sänker kostnaderna och byggtid (Nilsson, Sterky, Olsson, & Hyllstam, 2023).

Förutom sträckan Härnösand–Västeraspy är de etapperna klara eller nästan klara med korridorval. Nästa steg är därmed tillåtlighetsprövning om så erfordras (Trafikverket, 2014). Schematiskt kan man utgå från ett halvt år för den processen. För sträckor som berör Natura 2000 kan detta leda till en fördröjning av tillåtlighetsprocessen.

³ <https://www.trafikverket.se/vara-projekt/projekt-som-stracker-sig-over-flera-lan/ostkustbanan-dubbelsparsutbyggnad/>

⁴ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/01/regeringen-har-beslutat-att-tio-storre-investeringsobjekt-far-byggstartas/>

För sträckan Härnösand–Västeråsby har Trafikverket markerat behov av linjerätning mellan Veda och Bollstabruk för att möjliggöra en hastighetshöjning till 160 km/h (Trafikverket, 2021a). Det är inte givet att sträckan inte ska ha en högre hastighetsstandard, eftersom det finns planer på ett system av järnväg med 250 km/h (Trafikverket, 2020). Planeringen har dock inte kommit längre än en bristanalys, vilket gör att utformningen av åtgärden inte är bestämd. Detta innebär också att denna etapp är minst mogen. Det är därmed angeläget att arbetet med en åtgärdsvalsstudie och val av korridor startar skyndsamt, om denna del ska kunna färdigställas till 2035.

Framtagandet av järnvägsplan för de olika deletapperna kommer att ta flera år. Tidsutdräkten avgörs av hur komplicerat projektet är. Som ovan nämnt är minimitiden från åtgärdsvalsstudie till järnvägsplan fem år (Drake, 2011). Det går att underlätta framtagandet av järnvägsplan genom att fokusera på nödvändiga markanspråk, linjedragning, kostnader och miljökonsekvenser, men avvakta detaljprojektering. Beslutet från generaldirektören att använda standardiserade och industrialiserade produkter kommer också underlätta arbetet med järnvägsplan (Trafikverket, 2024a).

I arbetet med järnvägsplan är det viktigt att i ett första steg fördjupa linjevalsstudien för att identifiera områden med utmaningar och linjeoptimering för produktion och kostnads kalkyl och samråda löpande om detta med länsstyrelsen och kommunerna. I ett andra steg fokuseras på att ta fram de övriga delarna i en järnvägsplan. Kontinuerligt samråd med berörda länsstyrelser och kommuner är central för en smidig process, som leder till ett för alla parter gott resultat.

Det är rimligt att anta att vissa järnvägsplaner överklagas till regeringen, vilket gör att man bör räkna med minst ett halvt års ytterligare tid, fram till en lagakraftvunnen plan.

Sammantaget borde det vara möjligt att gå från dagens planeringsläge till en färdig järnvägsplan på fyra år för de återstående sträckorna mellan Gävle och Härnösand. Detta förutsätter att både Trafikverket och berörda länsstyrelser avsätter tillräckligt med resurser. Det förutsätter också att berörda kommuner medverkar aktivt med framtagande av nödvändiga detaljplaner och i samrådsprocessen. Det är dock tveksamt om det är möjligt att på den tiden klara av att ta fram en järnvägsplan för Ådalsbanan mellan Veda och Bollstabruk.

Sammantaget borde det vara möjligt att gå från dagens planeringsläge till en färdig järnvägsplan på fyra år för de återstående sträckorna mellan Gävle och Härnösand.

Byggprocessen och dess tidsåtgång

Upphandling

Nästa steg efter fastställd järnvägsplan är att ta fram bygghandlingar⁵. I de fall som Trafikverket upphandlar projektet som totalentreprenad kommer entreprenaden att ta fram bygghandlingarna. I övriga fall kommer Trafikverket upphandla framtagande av bygghandlingar. Bygghandlingen används som underlag för upphandling. Sammantaget är det minst två års arbete med bygghandlingar och upphandling. Industriell produktion kan leda till kortare tid för att ta fram bygghandlingar, eftersom det innebär en viss standardisering (Sterky & et al, 2021). Det är viktigt att starten av arbetet med bygghandlingar inte avvaktar hela processen fram till lagakraftvunnen plan om tidplanen ska hålla.

Det finns också alternativ eller hybrider mellan totalentreprenader och utförandeentreprenader. Man kan göra utförandeentreprenad där entreprenören ansvarar för att mängda handlingen och offerera priser. Dvs det finns en framtagen lösning, men genom att entreprenören ska mängda så ansvarar den för att bedöma handlingen i sitt anbud och därmed minskar risker för ÄTA (ändring, tillägg och avgående).

En samlad utbyggnad av hela Ostkustbanan/Ådalsbanan mellan Gävle och Västeråsby innebär möjlighet att attrahera nya entreprenörer och nya konsortier, där även större aktörer från kontinenten kan var intresserad. Så blev fallet med Öresundsbron (Skanska, 2022). Samtidigt är det viktigt att "rätt" entreprenad väljs. Projektet Förbifart Stockholm har råkat ut för stora kostnadsökningar och förseningar på grund av val av entreprenad som senare Trafikverket har valt att avbryta samarbetet med (Inköpsrådet, 2019).

Samtidigt bör man notera att en utbyggnad av Nya Ostkustbanan kommer behöva attrahera nationella och lokala aktörer för att säkra tillräcklig utbyggnadsstrategi till rimliga priser. Det kan därmed finnas skäl till att dela upp entreprenader i mindre, logiskt och kalkylerbara enheter. Många, även stora, företag klarar inte av att rationellt handha entreprenader som överskrider några miljarder kronor. Det är därmed viktigt att i ett tidigt skede utarbeta funktionella och effektiva strategier för indelningen av entreprenaderna. Det är inte orimligt att det kan handla om en kombination av större och mindre entreprenader.

Byggtid

Byggtiden för ett järnvägsprojekt kan variera stort. Det beror delvis på hur trafiken hanteras under utbyggnadstiden, hur komplicerat projektet är och om oväntade problem uppstår. Byggandet av Öresundsbron är ett exempel på snabbt och effektivt byggande. Det projektet tog fem år att bygga (Skanska, 2022). Det kan jämföras med att det tog 23 år att slutföra Hallandsåstunneln (Hallerby, Jansson, & Nordfors, 2005).

Trafikverket räknar med tio års byggtid för Gävle–Kringlan och sju år för Dingersjö–Sundsvall. Orsaken till den långa byggtiden för Gävle–Kringlan är bland annat byggtekniska

⁵https://bransch.trafikverket.se/contentassets/fc1f6a4211b0485388b7f388578047e3/100584_vad_hander_nar_en_vag_eller_jarnvag_byggs_201303-kopia.pdf

problem i och nära Gävle. För att klara målet om en utbyggnad av Nya Ostkustbanan till 2035 är det viktigt att byggtiden kortas, eller att i alla fall byggtiden för den del av projektet som berör Ostkustbanan genomförs på kortare tid än tio år. Detta borde inte vara omöjligt.

Ett användande av industriellt byggande kan leda till kortare byggtider, vilket Öresundsbron är ett exempel på. Det har tagits fram förslag på att använda landbroar som en metod att minska kostnaderna, minska byggtiden och minska störningen på trafiken under byggtid (Sterky & et al, 2021). Det skulle möjliggöra byggtider i paritet med Öresundsbron för Ostkustbanan. Det skulle också leda till minskade byggkostnader (Nilsson, Sterky, Olsson, & Hyllstam, 2023).

Det är inte givet att alla deletapper kan byggas samtidigt. Bland annat eftersom det kan leda till kompetensbrist och därmed kraftigt ökade byggkostnader. I denna analys är utgångspunkten att samtliga etapper som inte ingår i nuvarande nationell plan bör kunna byggas på sex år. Gävle–Kringlan och Sundsvall–Dingesjö är mer komplicerade, men de är planerade att byggstarta i så god tid att det för dessa projekt inte bör vara något problem att bli färdiga till 2035 (se tabell 2).

De två etapperna som i övrigt kan innehålla komplicerade moment är Enånger–Stegskogen och Sundsvall–Härnösand. För Enånger–Stegskogen ingår passage genom/nära Iggesund och Hudiksvall. Enånger–Stegskogen är långt kommen avseende val av korridor och processen bör kunna gå i mål under första halvåret 2024. För Sundsvall–Härnösand kommer järnvägen att dras genom/nära Timrå och genom Indalsälvens delta. För närvarande pågår arbete med att smalna av utredningskorridoren, men ambitionen att vara klar 2024⁶.

För att klara av målet att bygga klart Nya Ostkustbanan till 2035 är det viktigt att de deletapper som har kommit kortast i planeringen och de deletapper som har mest komplicerad byggprocess prioriteras i den fortsatta planeringen. Rekommendationen är därmed att prioritera planeringsarbetet av framför allt Sundsvall–Härnösand samt utredningsarbetet för Veda–Bollstabruk, dock utan att senarelägga pågående arbete med exv. Gävle–Kringlan och Sundsvall–Dingesjö.

Ur trafikteknisk synvinkel är det mest angeläget att sträckan Sundsvall–Härnösand respektive Söderhamn–Gnarp får utökad kapacitet. Detta eftersom det verkar som om kapacitetsbristerna på dessa sträckor kommer att bli akut (Nilsson, Sterky, & Sewring, 2024).

För att klara av målet att bygga klart Nya Ostkustbanan till 2035 är det viktigt att de deletapper som har kommit kortast i planeringen och de deletapper som har mest komplicerad byggprocess prioriteras i den fortsatta planeringen.

⁶ <https://www.trafikverket.se/vara-projekt/projekt-som-stracker-sig-over-flera-lan/ostkustbanan-dubbelsparsutbyggnad/>

Skiss på tidplan för en utbyggnad av Nya Ostkustbanan till 2035

Givet de resonemang som presenterats ovan och givet målsättningen att färdigställa Nya Ostkustbanan till 2035 (31/12) kan en tidplan för utbyggnaden se ut som i tabell 2.

Tabell 2. Tänkbar tidplan för färdigställandet av Nya Ostkustbanan till 2035

Delprojekt	Val av korridor	Järnvägsplan	Byggstart	Färdig
Gävle–Kringlan	Klar	2026	2027	2035 ⁷
Kringlan–Ljusne	2024	2028	2030	2035
Ljusne–Enånger	Klar	2028	2030	2035
Enånger–Stegskogen	2024	2028	2030	2035
Stegskogen–Bälinge	2024	2028	2030	2035
Bälinge–Tjärnvik/Gnarp	Klar	2028	2030	2035
Tjärnvik/Gnarp–Njurundabommen	Klar	2028	2030	2035
Dingersjö–Sundsvall	Klar	Klar	Prel. 2025 ⁸	2032
Sundsvall–Härnösand	2024	2028	2030	2035
Härnösand–Västeraspy	2027	2031	2033	2037

Som synes är det två etapper som verkar ha svårigheter att klara tidplanen, med den information som är tillgänglig idag. För Gävle–Kringlan handlar det om att hela Gävlepaketet är komplicerat, vilket leder till långa byggtider. Trafikverket räknar med att vara färdig 2037. Trogon Consulting räknar med att bygget går att forcera så att etappen står färdig 2035. För Härnösand–Västeraspy handlar det om att arbetet med val av korridor med mera inte är påbörjat.

Om målet på en utbyggnad till 2035 ska kunna klaras för dessa två projekt krävs en pressad tidplan. För Gävle–Kringlan krävs troligtvis att de delar som berör Ostkustbanan prioriteras över de delar som handlar om Gävle stads utveckling och utbyggnaden av Bergslagsbanan.

För Härnösand–Västeraspy krävs en forcerad planeringsprocess. Detta är i teorin möjligt (minimitiden för framtagande av järnvägsplan är beräknad till fem år (Drake, 2011)), men

⁷ Byggtid kortad två år relativt Trafikverkets uppskattningar. Detta kräver ett mera forcerat byggande med fokus på Ostkustbanans framkomlighet.

⁸ Trafikverket har inte fått byggstartsbeslut på denna etapp vilket gör att etappen riskerar att försenas med några år. Det bör dock vara möjligt att klara etappen till 2035.

kanske inte önskvärd eftersom det påverkar tiderna för samråd och lokal förankring av projektet.

Vad behöver regeringen göra?

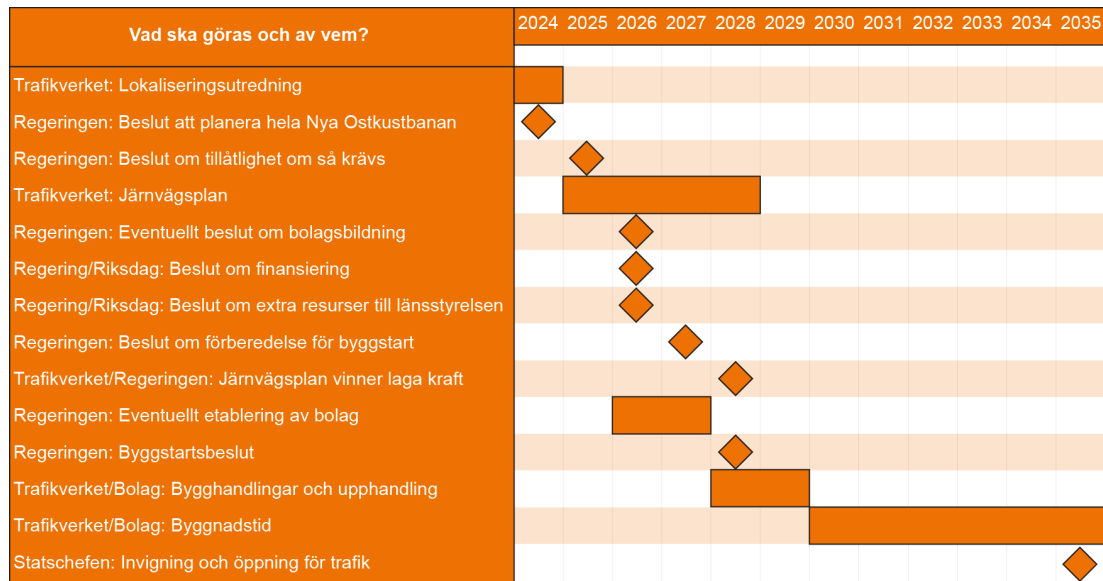
För att förverkliga tidplanen i figur 3 krävs ett stort antal beslut. Viktiga beslutspunkter för regeringen är:

- **2024** Regeringen behöver besluta om uppdrag till Trafikverket att skyndsamt planera hela Nya Ostkustbanan. Detta kan rimligen ske i samband med infrastrukturpropositionen.
- **2025** Regeringen behöver besluta om tillåtlighet för delprojekten.
- **2026** Regeringen behöver besluta om finansieringslösning för Nya Ostkustbanan. Antingen i form av att projektet ingår i nationell plan eller att projektet finansieras utanför plan. Om projektet ingår i nationell plan kan detta ske i samband med fastställandet av nationell plan 2026. Om projektet ska finansieras utanför plan krävs ett riksdagsbeslut.
- **2026** Regeringen behöver besluta om extra resurser till berörda länsstyrelser för länsstyrelsernas hantering av planarbetet.
- **2026** Om regeringen väljer att driva projektet i bolagsform utanför Trafikverket behöver regeringen fatta beslut om detta.
- **2026–2028** Om regeringen väljer att driva projektet i bolagsform behöver bolaget etableras och en överlämning från Trafikverket till bolaget succesivt ske. Om projektet drivs i bolagsform krävs beslut om finansiering.
- **2027** Regeringen behöver besluta att Trafikverket ska förbereda de aktuella delprojekten för byggstart som en del av det årliga byggstartsbeslutet.
- **2028** Regeringen behöver hantera eventuella överklaganden av järnvägsplan.
- **2028** Regeringen behöver besluta om byggstart.
- **2030–2035** Om projektet drivs av Trafikverket krävs att de årliga budgethanteringarna säkerställer att projekten kan drivas framåt med kraft.

Det kommer också löpande att krävas ett stort antal beslut från Trafikverket och länsstyrelserna samt från de berörda kommunerna.

Sammanfattande tidplan

Utbyggnad av Nya Ostkustbanan



Risker

Miljö

En vanlig orsak till förseningar i projekten är olösta konflikter med miljöintressen. Botniabanan råkade ut för stora förseningar och ökade kostnader på grund av en konflikt med ett Natura 2000-område (Lingwall & Roberts, 2023). Natura 2000 är ett EU-system för skydd av naturområden och det är en komplicerad process att få tillstånd till att bygga i eller nära ett Natura 2000-område (Naturvårdsverket, 2017) (Lidmark, 2013). För Nya Ostkustbanan finns det två konflikter med Natura 2000. Ett område är norr om Gävle (Testebodaån⁹) och berör etappen Gävle-Kringlan. Ett område är söder om Söderhamn, vid Ålsjön¹⁰. Det är angeläget för tidplanen att hanteringen av dessa konflikter inte innebär samma typ av förseningar som skedde för Botniabanan. Frågan är komplicerad eftersom den inte bara involverar miljöbalken utan även europeisk lag (CEDR, 2018).

Konflikter med andra samhällsintressen

Ofta kan projekt försenas för att Trafikverket och berörda kommuner inte kan komma överens. Flera projekt har dragit ut långt i tiden när Trafikverket och kommunerna inte hittat en gemensam lösning. Ett aktuellt exempel är utbyggnaden av Mäljarbanan. Trafikverket avbröt upphandlingar och arbeten med Mäljarbanan genom Sundbyberg/Solna eftersom de

⁹ <https://bransch.trafikverket.se/contentassets/fdcebebcb4c4ba1ab53c085d3bdcbab/pm-komplettering-avseende-naturmiljo-gavle-kringlan.pdf>

¹⁰ https://www.lansstyrelsen.se/download/18.3ff98c301869c957bbc48ca7/1678864561345/Beslut_sk%C3%B6tselplan_%C3%85lsj%C3%B6n_f%C3%B6rslag_230315.pdf

inte kommit överens med kommunerna¹¹. Det finns naturligtvis andra samhällsintressen som kan leda till konflikter med en järnvägsutbyggnad.

SKB skrev en intressant analys av ett antal stora infrastrukturprojekt och visade hur olika konflikter med både privata och offentliga intressen, missar i den legala hanteringen, mångfalden av överklaganden och liknande problem kan leda till stora förseningar och fördröjningar (Hallerby, Jansson, & Nordfors, 2005). En av slutsatserna i rapporten är att det är en stor risk för förseningar under planerings- och projekteringskedet.

Fel och misstag under byggtiden

Det har funnits exempel på att fel och misstag under byggtiden leder till längre förseningar. Ett exempel är broraset 2020 som kraftigt försenade Västra länken i Umeå¹². Problemen med Hallandsåsen är också välkända (Hallerby, Jansson, & Nordfors, 2005).

Organisation och finansiering

Organisation

Stora infrastrukturprojekt har ibland genomförts med Trafikverket (Banverket) som byggherre, men i andra fall har regering och riksdag valt att skapa separata organisationer för dessa projekt. Citytunneln, Citybanan, Västlänken och Förbifart Stockholm är exempel på stora projekt där Trafikverket är byggherre.

Öresundsbron och Botniabanan är exempel på projekt där det skapas en egen projektorganisation, i form av aktieföretag, för att sköta byggherrolleren. Skälen för att "bolagisera" byggherrolleren kan vara olika. En genomlysning av Botniabaneprojektet som WSP gjorde på uppdrag av Svenskt Näringsliv lyfter fram ett antal fördelar med bolagsformen (Lingwall & Roberts, 2023):

- Man får en fokuserad organisation och en personal med fokus på sitt projekt.
- Man kan fokusera på att leverera ett projekt i tid och till fastställd budget.
- En solid finansiering, i.e. lånefinansiering, undviker problem med att projektet behöver gasa och bromsa beroende på medelstildelning.

De framför också att modellen underlättar för kompetensförsörjningen. Botniabanan AB valde att i stor utsträckning projektanställa i stället för att hyra in konsulter. Det sänkte kostnaderna. Samtidigt kunde Botniabanan AB betala konkurrenskraftiga löner (jämfört med Banverket) för att säkra tillgången till rätt kompetens.

Vid en bolagsform är det viktigt att projekten är "färdigplanerade" så att bolaget inte tar över en risk i form av ändrade planförutsättningar och därmed ändrad budget.

Färdigställandet av Öresundsbron visar att man kunde hålla både budget och tidplan (Skanska, 2022).

¹¹ <https://www.trafikverket.se/vara-projekt/projekt-i-stockholms-lan/malarbanan-tomtebodakallhall/nyheter-for-projekt-malarbanan/2023/2023-05/fragor-och-svar-om-pausen/>

¹² <https://www.trafikverket.se/vara-projekt/projekt-i-vasterbottens-lan/umeaprojektet-vastra-lanken/nyheter-for-umeaprojektet-vastra-lanken/>

Finansiering

Det har pågått en lång debatt i Sverige om för och nackdelar med alternativ finansiering av infrastruktur. Ofta framförs OPS som en metod att finansiera projekt. Exempel på OPS är Arlandabanan som byggdes med privata pengar. Ett privat konsortium fick ansvar för att bygga stationer och spår och det avtal som skrevs mellan företaget A-Train AB och svenska staten gav företaget en koncession att driva trafik på Arlandabanan under 40 år från trafikstart (Regeringen, 1993).

Förespråkare av denna lösning lyfter fram att det leder till att viktig infrastruktur byggs. Det är uppenbart att Arlandabanan byggdes och att det inte är givet att den hade byggts utan OPS.

Motståndare till OPS framför att finansieringen genom privata pengar är dyr. En av de tydligaste motståndarna är Riksgälden som hävdar att finansieringsformen är onödigt dyr¹³.

I fallet Nya Ostkustbanan är troligen inte OPS aktuell. I alla fall inte på det sätt som Arlandabanan byggdes. De är inte rimligt att finansiera Nya Ostkustbanan med brukaravgifter. Om man beräknar en kostnad i dagens penningvärde på 50 miljarder kronor för att bygga ut Nya Ostkustbanan är kostnaden för ränta och amortering, givet en ränta på 5 procent och en rak amortering på 60 år, drygt 3 miljarder kronor per år. Efter 30 år har denna kostnad sjunkit till drygt 2 miljarder kronor per år. En så hög brukaravgift skulle slå undan benen för järnvägstrafiken och därmed inte en vara teoretiskt möjlig. Det kan jämföras med att banavgifterna för hela Sverige uppgår till knappt tre miljarder kronor per år eller 34 200 miljoner på 12 år (Trafikverket, 2024b).

En finansiering inom ramen för nationell plan för transportsystemet kommer vara svår och riskerar leda till en lång genomförandeperiod. Den nuvarande planen är baktung, d.v.s Trafikverket har startat eller planerar att starta många projekt som inte kommer att slutföras inom planperioden. Den nu beslutade planen har kostnader på drygt 100 miljarder kronor som ligger efter 2033 (Regeringen, 2022). Trafikverket har också stora behov av ökade anslag för drift och underhåll (Trafikverket, 2024b). Det innebär att Trafikverket inte ser utrymme för några nysatsningar innan 2036.

Sverige genomför nu flera långdragna byggprojekt, som av anslagstekniska skäl inte färdigställs. Den samhällsekonomiska nyttan av projekt sjunker snabbt om byggtiden är lång, eftersom investerat kapital inte "förräntar sig" i form av transportnytta. Det är därmed angeläget att projekt färdigställs så fort det praktiskt är möjligt. För Nya Ostkustbanan är den samhällsekonomiska nyttan avhängig av att helheten byggs ut i en rationell takt, eftersom deletapperna inte leder till att vare sig kapacitet eller kvalitet i form av tillåten längd på tågen ökar för tåg från norra till mellersta Sverige (Nilsson, Sterky, Sewring, & Carlsson, 2021). De enskilda etapperna är därmed samhällsekonomiskt olönsamma.

Det är därför högst rimligt att lånefinansiera satsningen på Nya Ostkustbanan. Detta leder till en bättre samhällsekonomisk nytta (Nilsson, Sterky, Sewring, & Carlsson, 2021), möjligheter till en mer rationell framdrift av projektet (Lingwall & Roberts, 2023) och det är en förutsättning för att färdigställa projektet till mitten av 30-talet (se ovan). Eftersom lånekostnaderna är lägst för lån över riksgälden är troligen denna lösning att föredra. För närvarande är statslåneräntan 2,23 procent (8 feb. 2024)¹⁴.

¹³ https://www.riksdagen.se/globalassets/dokument_sve/press-och-publicerat/presentationer/2017/ops-kritik-vti-170315.pdf

¹⁴ <https://www.riksdagen.se/sv/press-och-publicerat/pressmeddelanden-och-nyheter/>

Delfinansiering från kommuner kan bidra till vissa kostnader, såsom vid utbyggnaden av Botniabanan. Det kommer dock att röra sig om marginella bidrag till kostnaden.

Ett sätt att minska kostnaderna för staten är dock att aktivt söka EU medel (Nilsson, 2023). Förutom de ordinarie medlen för utbyggnad av TEN-T nätet och de europeiska transportkorridorerna har det också avsatts medel för militär mobilitet. Men även om EU kan bidra med signifikanta belopp måste staten räkna med att bära huvudansvaret för finansieringen.

Sverige står inför en omställning som har likheter med den första industrialiseringen i slutet på 1800-talet och början på 1900-talet. Då genomfördes en utbyggnad av järnvägsinfrastrukturen genom lån. Detta var en förutsättning för att Sverige på rimlig tid skulle kunna bygga ut järnvägsnätet, vilket var en förutsättning för expansionen av den svenska industrin. På samma sätt står Sverige inför utmaningen att bygga ett hållbart samhälle. De samhället behöver en stark och konkurrenskraftig grön industri. Men en förutsättning för detta är att den infrastruktur som byggdes för över 100 år sedan byggs ut för att klara dagens krav. Den omställning som vi står inför kommer, på samma sätt som förra gången, kräva lånefinansiering.

Förra gången stod inte diskussionen mellan lån och "löpande räkning" utan mellan statligt huvudmannaskap och privat (Berger & Enflo, 2014). Den gången landade Sverige till slut i en strategi med statligt huvudmannaskap. Samma diskussion kommer säkerligen att föras denna gång, men oaktat vad diskussionen landar i är det viktigt att utbyggnaden kan komma till stånd så att inte brister i järnvägssystemet hindrar Sverige från att driva på den gröna industrialiseringen.

För Nya Ostkustbanan är den samhällsekonomiska nyttan avhängig av att helheten byggs ut i en rationell takt, eftersom deletapperna inte leder till att vare sig kapacitet eller kvalitet i form av tillåten längd på tågen ökar för tåg från norra till mellersta Sverige.

Referenser

- Berger, T., & Enflo, K. (2014). Infrastruktursatsningar och lokal ekonomisk tillväxt. Vad kan vi lära av historien? *Ekonomisk debatt*.
- CEDR. (2018). *The roads and wild life manual*. CEDR.
- Drake, H. (2011). *Överklaganden av järnvägsplaner och arbetsplaner för vägar*. Lund: Lunds universitet.
- Emmelin, L., & Lerman, P. (2006). *Styrning av markanvändning och miljö*. Stockholm: Ansvarskommittén.
- Hallerby, C., Jansson, L., & Nordfors, L. (2005). *Erfarenheter från några stora infrastrukturprojekt i Sverige*. Stockholm: SKB.
- Inköpsrådet. (den 14 03 2019). *Häver avtal med kritiserad entreprenör*. Hämtat från <https://inkopsradet.se/haver-avtal-med-kritiserad-entreprenor/>
- järnväg.net. (den 23 01 2024). *Järn*. Hämtat från jarnvag.net
- Lag (1995:1649) om byggande av järnväg. (1995). Stockholm: Riksdagen.
- Lidmark, L. (2013). *Det enda vi vet säkert är att allt är osäkert. Om riskbedömningar i Natura 2000-ärenden*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Lingwall, P., & Roberts, C. (2023). *Botniabanan AB - En modell att organisera genomförandet av nationella infrastrukturprojekt*. Stockholm: WSP.
- Naturvårdsverket. (2017). *Förutsättningar för prövning och tillsyn i Natura 2000 områden*. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Nilsson, L. (2019). *Vilka krav ställer EU på arbetet med Transeuropeiska nätverk?* Hämtat från https://media.bothniancorridor.com.hemsida.eu/2020/03/bk-RAPPORT-TEN-T_LN-BK-191229.pdf
- Nilsson, L. (2023). *Hur får Nya Ostkustbanan stora medel från EU:s CEF anslag?* Hässelby: Trogon Consulting.
- Nilsson, L., Hallams, B., Sterky, P., Sewring, G., Thurffjell, F., & Carlsson, L. (2021). *Nya Ostkustbanan – Vägen till överflyttning av gods till järnväg och sjöfart*. Borlänge: Trogon Consulting AB.
- Nilsson, L., Sterky, P., & Sewring, G. (2024). *Kapacitetsanalys för Norra stambanan, stambanan genom övre Norrland och Ostkustbanan*. Stockholm: Trogon Consulting AB.
- Nilsson, L., Sterky, P., Olsson, H., & Hyllstam, A. (2023). *Nya Ostkustbanan. Billigt och bra. En studie i åtgärder för att minska kostnaderna för en utbyggnad till dubbelspår på Ostkustbanan mellan Gävle och Härnösand*. Stockholm: Trogon Consulting AB.
- Nilsson, L., Sterky, P., Sewring, G., & Carlsson, L. (2021). *Den samhällsekonomiska nytta av Nya Ostkustbanan*. Nya Ostkustbanan AB.
- Regeringen. (1993). *Arlandabanan. Proposition 1993/94:39*. Stockholm: Regeringen.

- Regeringen. (2018). Hämtat från Fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan för transportinfrastrukturen för perioden 2018-2029 N2018/03462/TIF: <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2018/06/faststallelse-av-nationell-trafikslagsovergripande-plan-for-transportinfrastrukturen-for-perioden-2018-2029/>
- Regeringen. (2022). *Nationell plan för transportsystemet 2022-2033*. Stockholm: Regeringen.
- Skanska. (den 13 12 2022). *Öresundsbron*. Hämtat från <https://www.skanska.se/vart-erbjudande/vara-projekt/57321/Oresundsbron%2C-Malmo>
- Sterky, P., & et al. (2021). *Rambro - ett koncept för industriellt byggd landbro*. Malmö: Kreera Samhällsbyggande.
- SVT. (den 12 08 2022). Hämtat från Kristerssons vallöfte under Sundsvallsbesöket: Dubbelspår på Ostkustbanan om 13 år: <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vasternorrland/kristerssons-vallofte-under-sundsvallsbesoket-dubbelspar-pa-ostkustbanan-om-12-ar>
- Trafikverket. (2014). *Planläggning av vägar och järnvägar*. Borlänge: Trafikverket.
- Trafikverket. (2020). *250 km/h med blandad trafik*. Borlänge: Trafikverket.
- Trafikverket. (2021a). *Bristanalys för nedre Norrland - Förslag till en utbyggnadsstrategi*. Gävle: Trafikverket.
- Trafikverket. (den 22 02 2021b). *Hässleholm-Lund en del av nya stambanor*. Hämtat från <https://www.trafikverket.se/nara-dig/skane/vi-bygger-och-forbatttrar/hassleholm-lund-en-del-av-nya-stambanor/nyheter-for-hassleholmlund/2018/maj/digitalt-samrad/>
- Trafikverket. (den 30 10 2021c). *Fyrstegsprincipen*. Hämtat från <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planerings--och-analysmetoder/fyrstegsprincipen/>
- Trafikverket. (2023a). *Prognos för godstransporter 2040. Trafikverkets basprognos 2023*. Borlänge: Trafikverket.
- Trafikverket. (2023b). *Regeringsuppdrag att analysera åtgärder i transportinfrastrukturen i Norrbotten och Västerbottens län*. Borlänge: Trafikverket.
- Trafikverket. (2024a). *Inriktningsbeslut för användning av standardiserade och industrialiserade produkter TRV 2024/11100*. Borlänge: Trafikverket.
- Trafikverket. (2024b). *Inriktningsunderlag för infrastrukturplaneringen 2026-2037*. Borlänge: Trafikverket.