



**UTVÄRDERING AV
SVERIGES STRATEGI FÖR
CEF - FONDEN FÖR ETT
SAMMANLÄNKAT
EUROPA**

JUNI 2023

wsp

UTVÄRDERING AV SVERIGES STRATEGI FÖR CEF - FONDEN FÖR ETT SAMMANLÄNKAT EUROPA

KUND

Tågföretagen, Byggföretagen, Europakorridoren, SJ AB, Green Cargo AB, Västra
Götalandsregionen, Västsvenska handelskammaren, Transportföretagen, Näringslivets
Transportråd, Tågakeriet i Bergslagen AB, Handelskammaren Jönköpings län

KONSULT

WSP Advisory

121 88 Stockholm-Globen
Besök: Arenavägen 7
Tel: +46 10-722 50 00
WSP Sverige AB
Org nr: 556057-4880
wsp.com

KONTAKTPERSONER

Matts Andersson, WSP
matts.andersson@wsp.com

Gustaf Engstrand, Tågföretagen
Gustaf.Engstrand@tagforetagen.se

UPPDRAGSNAMN
Sveriges CEF-strategi

UPPDRAGSNUMMER
10349981

FÖRFATTARE
MATTS ANDERSSON, JONAS
WAIDRINGER, PER OLOF
LINGWALL, LIF NELANDER,
CHRISTOPHER ROBERTS

DATUM
2023-06-16

INNEHÅLL

| | |
|--|----|
| Sammanfattning | 4 |
| 1 Inledning | 5 |
| 2 Nuvarande och kommande TEN- och CEF-riktlinjer | 6 |
| 2.1 Nuvarande riktlinjer | 6 |
| 2.2 Revidering av TEN-T-riktlinjerna | 7 |
| 2.3 Vad innebär det nya förslaget? | 9 |
| 2.4 Slutsatser | 10 |
| 3 Utfall i tidigare finansieringsomgångar | 11 |
| 3.1 Utfall totalt inom de två perioderna | 11 |
| 3.2 Utfall specifikt för järnväg CEF I | 14 |
| 3.3 Slutsatser ekonomiskt utfall | 16 |
| 4 Analys av sveriges hantering av CEF | 17 |
| 4.1 Sveriges direktiv och förhållningsätt | 17 |
| 4.2 Trafikverkets hantering av CEF | 20 |
| 4.3 Andra länders direktiv och förhållningsätt | 22 |
| 4.4 Slutsatser | 23 |
| 5 Slutsatser | 25 |
| 6 Referenser | 26 |
| Bilaga 1: Råd avseende svensk strategi för CEF | 27 |

SAMMANFATTNING

Denna rapport genomför en genomgång och analys av Sveriges hantering och utfall inom CEF (Fonden för ett sammanlänkat Europa) och avslutas med slutsatser och rekommendationer för hur Sveriges skulle kunna agera framöver.

Rapporten inleds med en genomgång av de riktlinjer som styr CEF samt TEN-T (det Transeuropeiska nätverket för transport). Utgångspunkten för denna genomgång finns i förändringarna av TEN-T nätet i Sverige, som genomfördes av regeringen hösten 2022. Dessa förändringar påverkar starkt (omintetgör) Sveriges möjligheter att söka medfinansiering från EU för de sträckor som togs bort. Dessa sträckor inkluderar bland annat Jönköping – Borås - Göteborg och innebär därmed även att inga andra infrastrukturprojekt längs denna sträcka kan söka pengar via CEF.

En analys av utfallet under de senaste två CEF-perioderna visar att Sverige har mottagit mindre CEF-finansiering än förväntat. Sverige hamnade på en sjuttonde plats för CEF I (2014–2020) och befinner sig nu på en sextonde plats inom pågående CEF II (2021–2027), mätt i absoluta tal.

Trafikverket har uppdrag från regeringen att samordna Sveriges insatser genom ett CEF-sekretariat, som arbetar på regeringens uppdrag. Genomgången visar att regeringens fokus främst ligger på hur Trafikverket kan stödja regeringen administrativt, i stället för att maximera återflödet från EU:s budget.

Trafikverkets möjligheter att anpassa projekt i den nationella infrastrukturplanen är också obefintliga. Sverige har därmed en begränsad beredskap att hantera angelägna framtida projekt med stor potential att erhålla CEF-finansiering. Denna ordning bör ses över och tydliga direktiv bör ges till Trafikverket.

Ytterligare en faktor som identifierats för att få mer pengar är att få till mer diversifierade projekt – fler deltagande parter samt mer medfinansiering. Trafikverket bör därför ges större flexibilitet och mandat att medverka i konstellationer med andra sökanden, till exempel hamnar och projektconsortier, i syfte att skapa projekt som lättare kan attrahera CEF-finansiering.

Sverige saknar idag en uttalad strategi för att säkra CEF-finansiering för svenska infrastrukturprojekt. Det är därför viktigt att utarbeta en strategi för finansiering av svenska infrastrukturprojekt inom alla typer av transportprojekt (inte bara de statliga projekt som drivs av Trafikverket) via CEF. Denna strategi bör förankras brett med kommuner, regioner och andra intressenter.

Strategin bör inkludera tydliga mål för medfinansiering av de statliga investeringsprojekten och ange hur mycket CEF-finansiering som den svenska regeringen förväntar sig att erhålla.

Strategin bör även innehålla en ny form av Triple Helix (vilken varit väldigt framgångsrik inom forskningsfinansiering och innovation), där finansmarknaden och näringslivet bjuds in och där EU:s medel via CEF och andra fonder blir en viktig beståndsdel, vilket på sikt har potentialen att avsevärt öka medlen via CEF för investeringar i infrastruktur i Sverige.

1 INLEDNING

Connecting Europe Facility (CEF) är en finansieringsmetod som EU använder för att främja tillväxt, arbeten och konkurrenskraft genom infrastruktursatsningar. Fokus för transportinfrastrukturen ligger på Trans-European Transport Network (TEN-T). Alla EU-länder ansöker genom CEF för att få bidrag till finansiering av hela eller delar av infrastruktursatsningar. CEF innebär betydande ekonomiska medel som fördelas till medlemsstaterna och påverkar vilka projekt som genomförs i Europa, vilket gör CEF till en viktig del av EU:s transportpolitik.

Våra uppdragsgivare* vill undersöka om Sveriges strategi för CEF-finansiering med särskild tyngdpunkt på de infrastrukturprojekt som svenska staten ansvarar för är den bästa möjliga. En aspekt av detta är Sveriges strategi för val och marknadsföring av infrastrukturobjekt.

I kapitel 2 redogörs för de nuvarande riktlinjerna. Den 5 december 2022 presenterade EU-kommissionen en överenskommelse med Rådet om nya riktlinjer för de transeuropeiska nätverken. Vi gör en översiktlig analys av vad detta betyder för den svenska järnvägen, i synnerhet de nya stambanorna och möjligheterna till medfinansiering via CEF. Under projektets gång valde Sverige att ta bort de nya planerade stambanorna för höghastighetståg från TEN-T-förordningen och i kapitlet behandlar vi effekterna av detta beslut.

I kapitel 3 analyseras om Sverige har under- eller överpresterat när det gäller att erhålla medel från EU, vilket är en avgörande fråga för att bedöma om det en ny svensk CEF-strategi behövs.

I kapitel 4 analyseras hur den svenska regeringen hanterar CEF-frågor. Utöver den samhällsekonomiska kalkylmetodiken inkluderar den svenska hanteringen även direktiv, ansvarsfördelning med mera.

I kapitel 6 presenteras slutsatser och rekommendationer.

Merparten av författarna till denna rapport har arbetat med de svenska CEF-ansökningarna respektive med utveckling av den svenska kalkylmetodiken och finansiering av infrastrukturen i flera decennier. Vår ambition är att på ett objektiva sätt ge underlag för att utveckla den svenska strategin för CEF-ansökningar och därigenom stödja de ansvariga.

*Uppdragsgivare: Tågföretagen, Byggföretagen, Europakorridoren, SJ AB, Green Cargo AB, Västra Götalandsregionen, Västsvenska handelskammaren, Transportföretagen, Näringslivets Transportråd, Tågakeriet i Bergslagen AB, Handelskammaren Jönköpings län

2 NUVARANDE OCH KOMMANDE TEN- OCH CEF-RIKTLINJER

2.1 NUVARANDE RIKTLINJER

I de nuvarande riktlinjerna (1316/2013) som fastställdes år 2013 och som fortfarande gäller, är de nya planerade stambanorna inritade som streckade lila linjer, se *Figur 1* nedan. Den lila färgen indikerar att det är planerade järnvägar med en maximal hastighet på minst 200 km/h. En streckad linje betyder att det är planerade järnvägar. Som framgår på kartan finns både Ostlänken, fortsättningen från Linköping mot Jönköping och söderut, samt sträckan Jönköping-Göteborg inritade. De nya riktlinjerna förväntas antas (beslutas) under hösten 2023, efter genomförande av dialogförhandlingar mellan Ministerrådet, Kommissionen och EU-parlamentet.



Figur 1. Utdrag ur nuvarande TEN-T-förordning (1316/2013) – Core network passenger rail

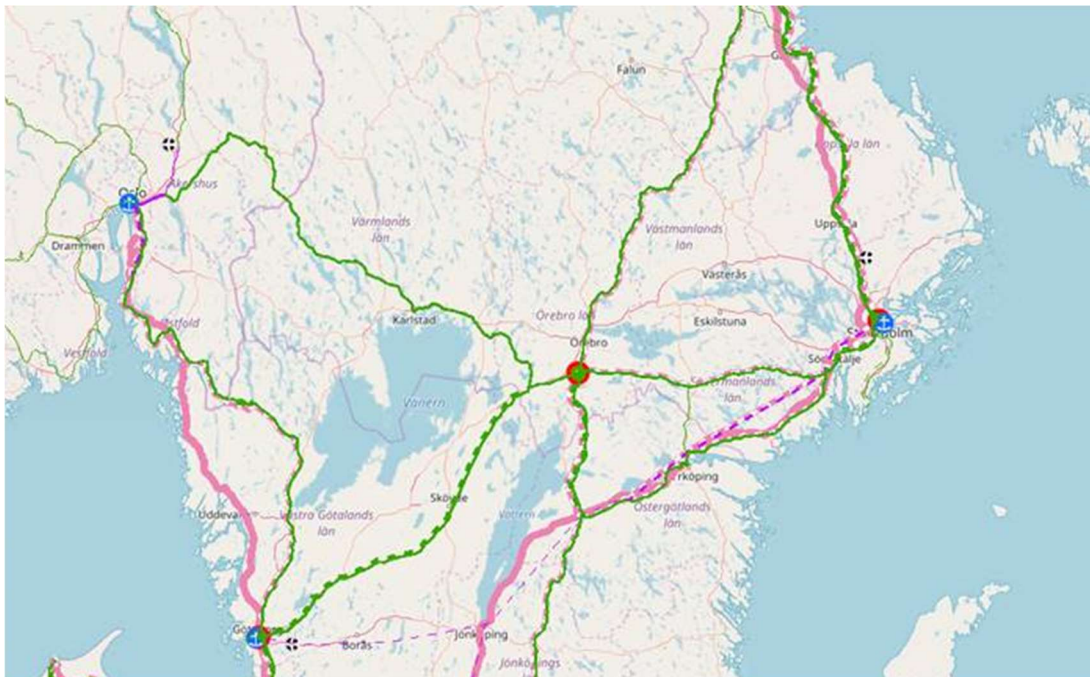
Utöver TEN-T-riktlinjerna finns också CEF-förordningen (1153/21) som reglerar finansieringsstödet Connecting Europe Facility (CEF). I dess bilaga definieras bland annat Stomnätskorridorerna. I denna förordning, som fastställdes 2022, förlängdes ScanMed-korridoren från Stockholm till Narvik via Luleå. Det bör noteras att den röda linjen som representerar North Sea-Baltic Corridor också förlängdes och har passerat genom Finland. Denna korridor slutar i Luleå.



Figur 2. Utdrag ur CEF-förordningen (1153/2021), bilaga 3 som visar ScanMed-korridoren

2.2 REVIDERING AV TEN-T-RIKTLINJERNA

Revideringen av de nuvarande TEN-T-riktlinjerna har pågått under flera år, där diskussionerna främst har fokuserat på kravställningen och i mindre utsträckning på själva nätverket. Bland de större förändringarna i förslaget till nya riktlinjer kan nämnas att antalet så kallade urbana noder har utökats och inkluderar nu flertalet av de större svenska städerna. Kommissionen har också introducerat en ny kategori, "Extended Core Network to be completed 2040"



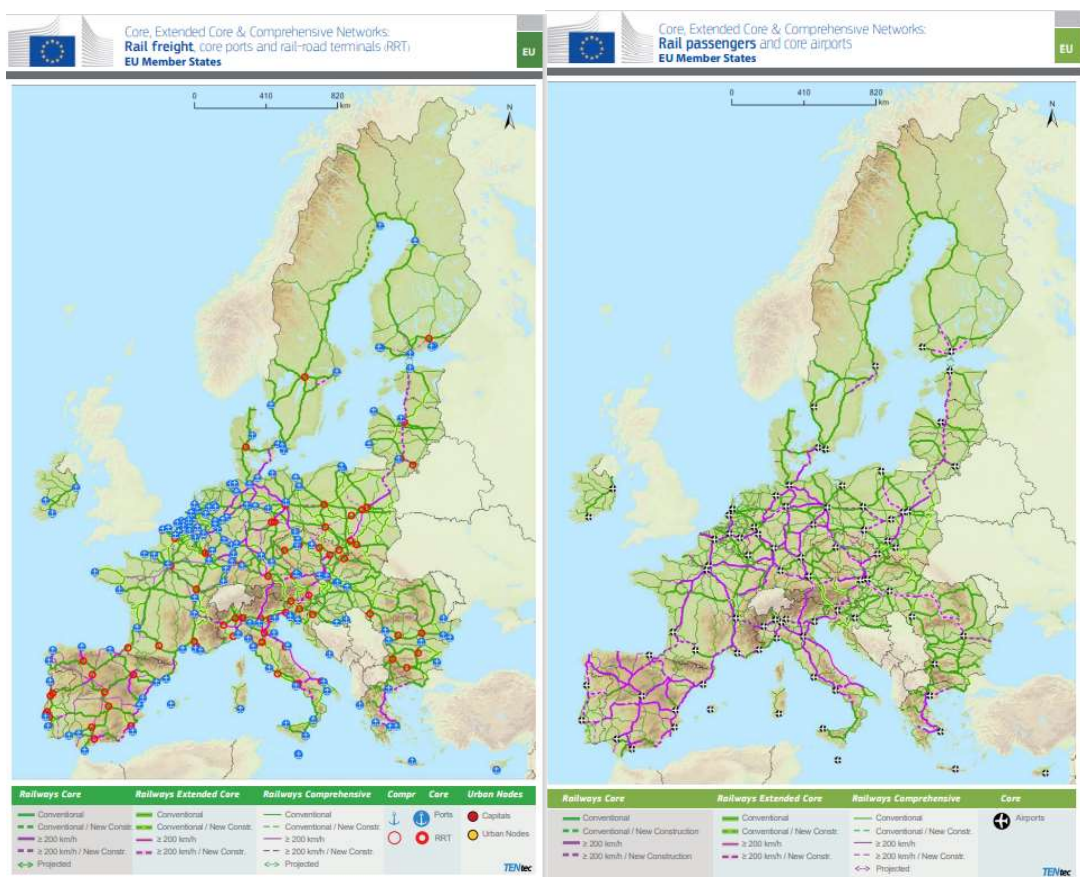
Figur 3. Utdrag ur förslag till nya TEN-T-riktlinjer

I Kommissionens förslag finns inga större förändringar när det gäller de nya stambanorna. De tidigare streckade linjerna som indikerar planerade nya järnvägslinjer med hastigheter på minst 200 km/h har behållits i detta förslag.

Den 5 december 2022 nåddes en överenskommelse mellan EU-kommissionen och Rådet. Följande anges på Kommissionens hemsida¹:

“The proposal therefore sets clear deadlines for the completion of the trans-European transport network: the core network should be completed by 2030, the newly added extended core network by 2040 and the comprehensive network by 2050.”

I Figur 4 nedan visas utdrag ur “ANNEX I MAPS OF THE COMPREHENSIVE, EXTENDED CORE AND CORE NETWORK”². Kartorna visar dels ”rail freight network”, dels ”rail passenger network”. Sträckan som motsvarar Ostlänken är markerad med en lila streckad linje och med en ljuslila bakgrundsskuggning. Denna markering ska tolkas som nybyggnation inom Railways extended Core och med en standard som motsvarar 200 km/h eller högre. På Extended Core Network förväntas att trafiken planeras starta år 2040.



Figur 4. Amended proposal for a Regulation on Union guidelines for the development of the trans-European transport network: Annex 1

Som framgår av kartan har de tidigare streckade linjerna för de nya stambanorna tagits bort. Enligt Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet hanteras kartbilagorna bilateralt mellan EU och respektive medlemsland, vilket ger regeringen goda möjligheter att påverka utformningen av kartorna. Denna förändring genomfördes efter att Sverige fick en ny regering hösten 2022 och Trafikverkets experter inom området förefaller inte ha blivit tillfrågade om förändringen.

¹ (Europeiska kommissionen, 2020)
² (Europeiska kommissionen, 2020)

2.3 VAD INNEBÄR DET NYA FÖRSLAGET?

De tidigare streckade linjerna är formellt inte en del av TEN-T-nätet eftersom järnvägen ännu inte existerar, men genom att rita in planerade projekt har medlemslandet tydligt markerat en viljeinriktning (dvs. att bygga nya järnvägar). Genom att ta bort de planerade sträckningarna försvinner möjligheten att söka EU-medel för att projektera och bygga nya järnvägssträckor, till exempel mellan Göteborg - Borås, Borås - Jönköping, Jönköping - Linköping och Jönköping - Hässleholm. Detta innebär också att möjligheten att få bidrag för en järnvägsanslutning till Landvetters flygplats (som är en av få Core-flygplatser som inte har järnvägsanslutning) helt försvinner.

Däremot föreslås sträckan Vagnhärad-Linköping (Ostlänken) fortfarande finnas kvar på kartan, vilket innebär att möjligheten att ansöka om EU-medel kvarstår. Trafikverket har redan gjort ett flera ansökningar om medel för denna sträcka. För sträckan Lund-Hässleholm kan man troligen argumentera för att den utgör en del av den befintliga järnvägen och därmed en utbyggnad till fyrspar intill det befintliga spåret. Det bör därför finnas möjligheter att ansöka om EU-stöd för denna sträcka.

Förutsättningarna att söka medel för Ostlänken kan ha försvårats. Genom en välstrukturerad presentation och genom att regeringen betonar vikten av dessa projekt för Sverige i olika sammanhang (ScanMed korridorforum med mera) kan dock chanserna fortfarande vara goda. Risken för att Sverige skulle bli återbetalningsskyldigt för stöd som gått till Ostlänken bedöms som försumbar.

Det nya målåret (2040) har definierats för det så kallade Extended Core Network. Skälet till detta är troligtvis att medlemsstaterna inte har möjlighet att färdigställa viktiga delar av TEN-T-nätet till år 2030, som var det tidigare målåret. Därför föreslår Kommissionen ett mer realistiskt målar för delar av Core-nätet, dvs för Extended Core Network.

En viktig fråga är hur bindande målåret är. Det finns skrivningar i förslaget till förordningen om TEN-T om möjligheter att skjuta fram genomförandet om berört medlemsland, av till exempel statsfinansiella skäl, inte kan genomföra sina åtaganden enligt TEN-T-förordningen. I sådana fall måste det berörda medlemslandet ansöka om dispens. Nedan följer ett utdrag ur förslaget till TEN-T-förordningen, Artikel 17, punkt 6:

”På begäran av en medlemsstat får i vederbörligen motiverade fall undantag beviljas av kommissionen genom genomförandetakter med avseende på de krav som avses i punkterna 1–5 (avser målet året 2040). Varje begäran om undantag ska grundas på en samhällsekonomisk kostnads-nyttanalyt och en bedömning av inverkan på driftskompatibiliteten. Ett undantag ska uppfylla kraven i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/79750 och vara föremål för samordning och överenskommelse med en eller flera angränsande medlemsstater om så är tillämpligt.” (Källa: Förslag till ny TEN-T-förordning: Artikel 17, punkt 6.)

Målåret 2030 har en viktig symbolisk betydelse. Vid diskussionerna om en förlängning av ScanMed-korridoren till Luleå och Narvik 2018 fanns det en stor tveksamhet från den svenska regeringen eftersom utbyggnaden av Norrbotniabanan inte fanns med i den nationella infrastrukturplanen. En förlängning av korridoren skulle då, enligt regeringen, anses vara ett nationellt åtagande. Senare accepterade regeringen den föreslagna förlängningen från EU där Norrbotniabanan ingick som en streckad (planerad) sträcka. Numera ingår hela Norrbotniabanan sträckning (Umeå-Skellefteå-Luleå) i den nationella planen för 2022–2033.

Målåret 2030 har också betydelse eftersom hela det svenska Core-nätet ska vara utrustat med det nya signalsystemet ERTMS. I den nu fastställda nationella infrastrukturplanen för perioden 2022–2033 gjordes stora neddragningar av satsningarna på ERTMS jämfört med Trafikverkets förslag till nationell plan. Införandet av ERTMS kommer därför inte att vara färdigt till målåret 2030 och den svenska regeringen kommer nödgas ansöka om förlängd tid för införandet av ERTMS hos EU.

Nuvarande TEN-T-förordningen fastställdes 2013 och det anges i den förordningen, liksom i det nya förslaget, att förordningen ska revideras var tionde år. Det innebär att nästa fönster för revidering inte kommer öppnas förrän omkring 2033. Fehmarn-Bält-förbindelsen förväntas öppnas för trafik år 2029 med en förväntad trafikökning och behov av utbyggd järnvägskapacitet i södra Sverige. Trots att det finns möjlighet att bygga ut sträckan Lund-Hässleholm till fyrspar finns denna utbyggnad inte med i den svenska infrastrukturplanen. Det finns inte heller några sådana ambitioner uttryckta i det senaste förslaget till TEN-T-karta från varken Sveriges eller EU:s sida, eftersom denna sträcka har tagits bort i det nya förslaget.

2.4 SLUTSATSER

Det finns i huvudsak två aspekter att ta hänsyn till, varav den första är den strategiska betydelsen och signalvärdet både nationellt och inom EU. Syftet med TEN-T och CEF är att skapa ett sammanlänkat Europa där samtliga medborgare har en god tillgänglighet till fungerande infrastruktur. Det är viktigt att betona detta perspektiv och se till att Sverige spelar en aktiv roll i att uppnå dessa mål.

Den andra aspekten är den ekonomiska. Det handlar om att bedöma hur mycket bidrag från CEF som Sverige riskerar att förlora. För projektering kan stöd sökas upp till 50% av kostnaderna och för byggande upp till 30% av investeringskostnaderna. I teorin skulle det innebära att Sverige potentiellt går miste om upp till hälften av kostnaderna för Nya stambanor, dvs cirka 100 miljarder kronor. Detta antagande bygger på att Sverige skulle få maximalt stöd för just detta projekt varje år under en byggtid på troligtvis 20 år eller mer. I praktiken är detta inte realistiskt, eftersom alla EU länder delar på tillgängliga medel och det är osannolikt att Sverige skulle få 10 av 60 miljarder euro i bidrag. Dessutom får få, om ens några, enskilda projekt mer än cirka 500 miljoner kronor per sökombgång. Med dessa faktorer i åtanke så skulle ett mer realistiskt maxbelopp vara cirka 10 miljarder SEK. Det är svårt att förutsäga det exakta beloppet som skulle kunna erhållas i verkligheten.

En relevant jämförelse är att EU satsar 30 miljarder euro mellan 2021 och 2027, medan Sveriges egen Infrastrukturbudget 2022–2033 ligger på cirka 85 miljarder euro, varav ungefär hälften är avsatt för ny infrastruktur.

En faktor som är av relevans för analysen av hur Sverige skulle kunna förhålla sig annorlunda när det gäller CEF är vilken typ av infrastrukturobjekt som ansöks för. CEF-stöd ska tilldelas med syfte att gynna transportnätet genom hela Europa och faktorer som lokalisering och storleksordning på objekten är påverkar möjligheter till stöd. De talar för en diversifiering av de typer av projekt som söker stöd.

För att öka takten i byggandet av ny nödvändig infrastruktur och uppgradera befintlig, behöver Sveriges regering och riksdag ändra sin inställning och öppna upp för samfinansiering av infrastruktur där finansiering över budget kan förstärkas av såväl EU som näringslivet på samma sätt som i exempelvis Frankrike och andra EU länder.

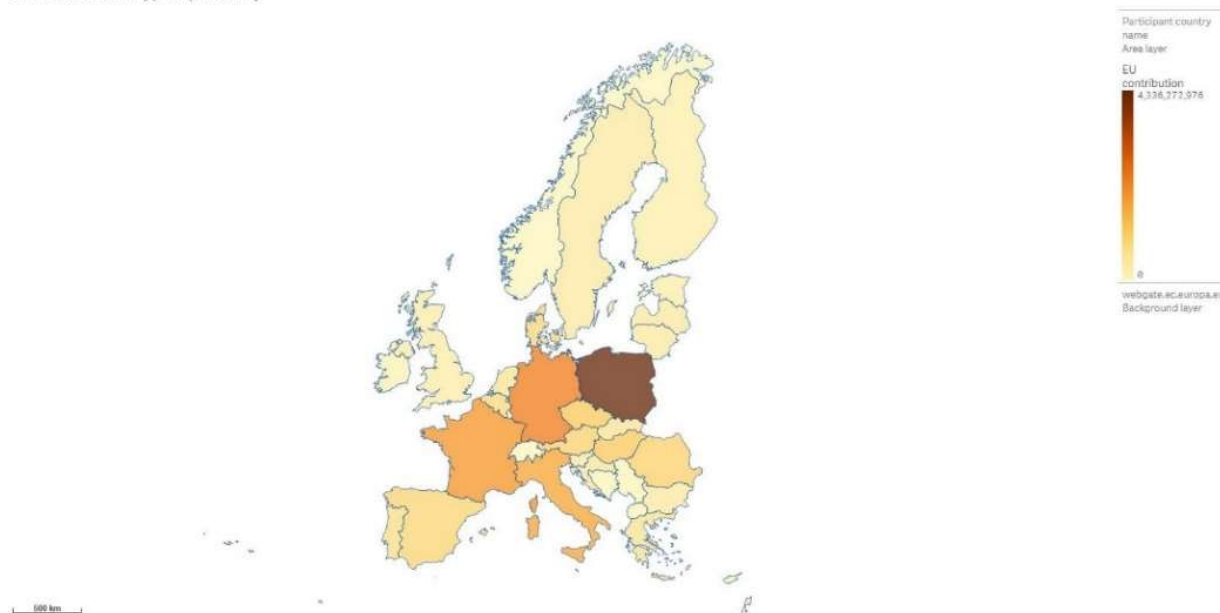
3 UTFALL I TIDIGARE FINANSIERINGSOMGÅNGAR

I detta delkapitel ger vi en överblick av hur medlen från CEF:s fond för transport har fördelats i den senaste perioden 2014–2020 (CEF I) och den pågående perioden 2021–2027 (CEF II). Alla data är från EU officiella statistik³. Syftet med kapitlet är att se huruvida Sverige har under- eller överpresterat i att få medel från EU (vilket är en avgörande fråga för om det behövs en ny svensk CEF-strategi). Samtlig statistik i detta kapitel är tagen från EU, CINEA:s projektportfölj⁴ med utförliga data om alla länder och projekt.

3.1 UTFALL TOTALT INOM DE TVÅ PERIODERNA

Totalt fördelades cirka 23 miljarder euro i bidrag inom CEF I till 1040 projekt, med i ett genomsnittligt bidrag på drygt 22 miljoner euro per projekt.

CINEA EU contribution by participant country



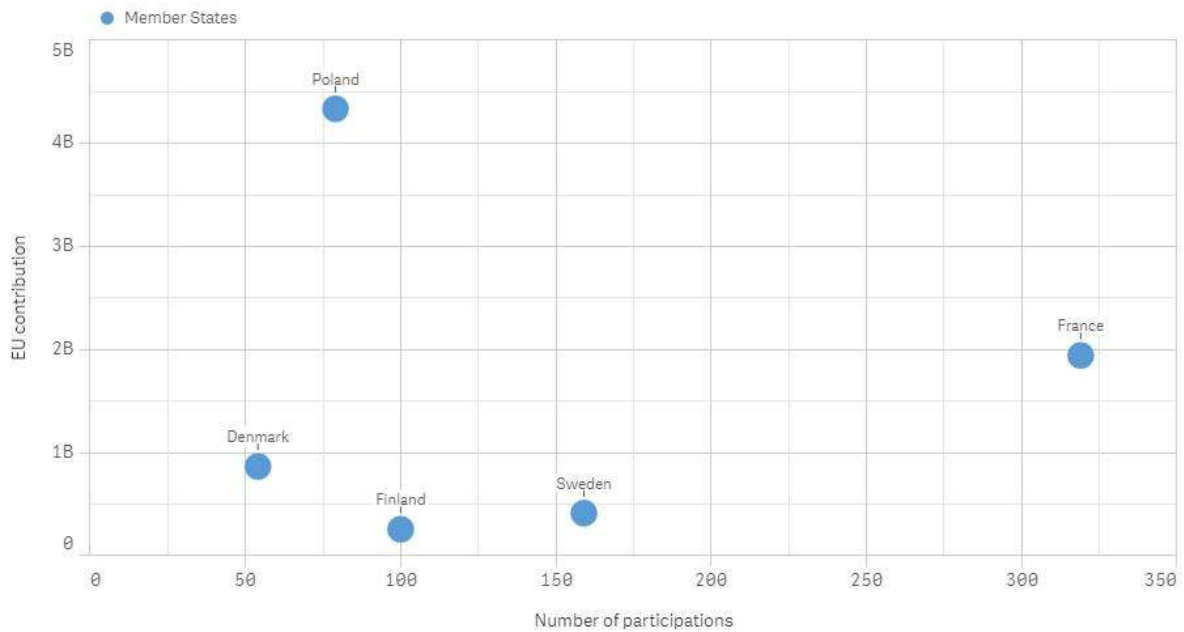
Figur 5. Medelsfördelning över EU länderna CEF I, (mörkare färg anger mer medelstillelning absoluta tal)

I Figur 5 ges en överblick av hur medlen fördelats och det framgår tydligt att Polen fått mest i absoluta tal, följt av Tyskland, Frankrike och Italien i fallande ordning. Sverige placerar sig på 17:e plats.

Sverige har tilldelats totalt 414 miljoner euro fördelat på 82 olika projekt, vilket motsvarar ett genomsnittligt bidrag på 5 miljoner euro per projekt.

³ CINEA står för European Climate, Infrastructure and Environment Executive Agency och är den enhet hos Europeiska kommissionen som hanterar CEF-ansökningar från medlemsländer (CINEA, 2023)

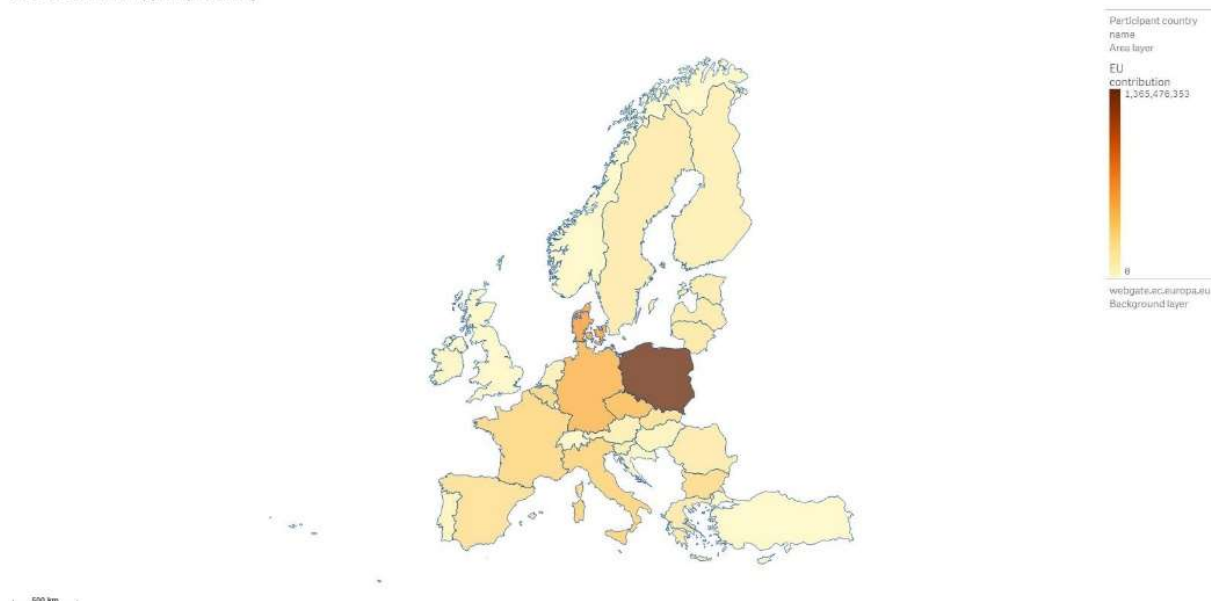
⁴ (CINEA, 2023)



Figur 6. Jämförelse mellan vårt urval av EU länder i CEF I (2014–2020)

Figur 6 ger en jämförelse mellan de tre nordiska länderna inom CEF I (2014 – 2020). Danmark har varit mest lyckosam och erhållit totalt 867 miljoner euro med ett genomsnittligt bidrag på 10 miljoner euro. Det är dubbelt så mycket som Sverige i absoluta tal och det fyra gånger så mycket per projekt. En av anledningarna till detta är att Fehmarn – Belt-projektet behandlas som ett danskt projekt. Finland har haft sämst utfall, vilket förmodligen beror på deras lägre andel av de europeiska stomkorridorerna. Polen sticker ut med 4,34 miljarder euro, vilket är klart mest i hela EU. Detta kan delvis förklaras av att landet även söker medel från en annan delbudget av CEF, särskilda budgetmedel som är öronmärkta för de medlemsländer som anses vara sammanhållningsländer (cohesion countries). Dessa länder är berättigade till en större bidragsandel. Frankrike utmärker sig genom antalet deltagande parter, vilket troligen kan förklaras av att Frankrike finansierar sin infrastruktur på annat sätt och har flera medverkande parter.

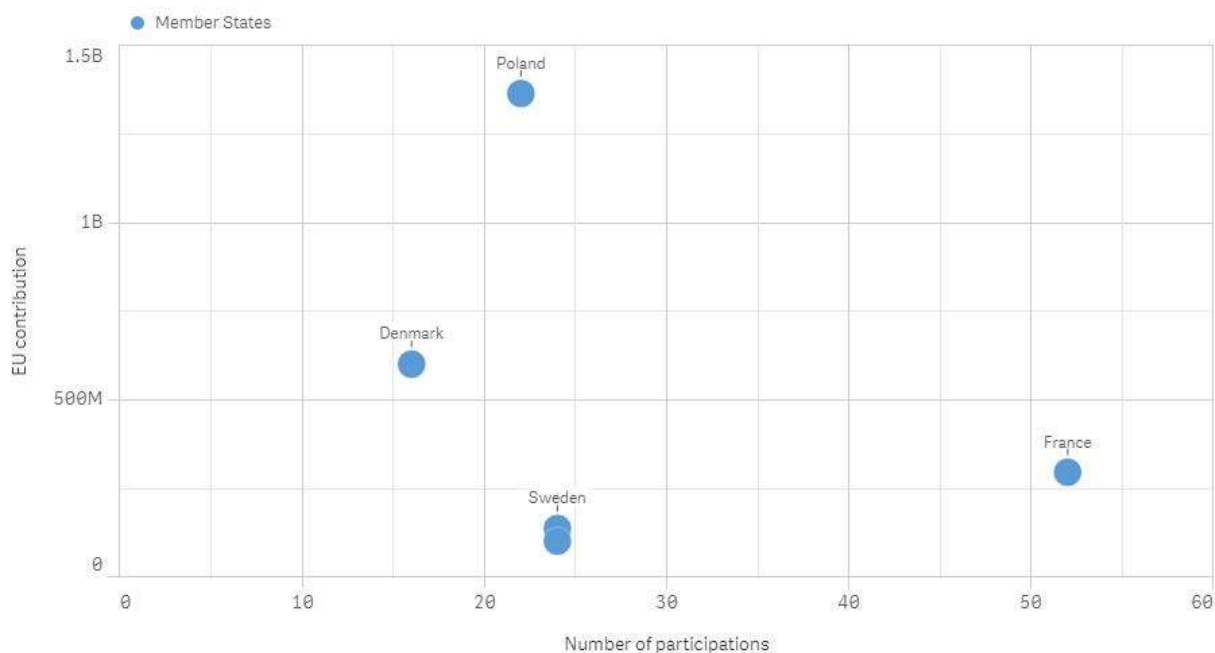
Inom CEF II (2021–2017) har det hitintills fördelats cirka 6 miljarder euro till 230, med ett genomsnittligt bidrag på 26 miljoner euro per projekt.



Figur 6. Fördelning av medel per land CEF II (2021–2027) (mörkare färg anger mer medelstilleddning absoluta tal)

I Figur 6 ovan ser det ut som att fördelningen mellan de olika länderna håller i sig med Polen som klar etta, men där Danmark seglat upp som lika klar tvåa och Sverige har hoppat upp en placering till nummer 16. Sveriges bidrag per projekt har dock ökat betydligt till nära 14 miljoner Euro per projekt.

I Figur 7 nedan ses fördelningen mellan våra jämförelseländer. Sverige och Finland är rätt lika medan Danmark nu skiljer ut sig. Frankrike har fortfarande störst antal deltagande parter.



Figur 7. Jämförelse mellan vårt urval av EU länder i CEF II (2021–2027) I diagrammet hamnar Finland just under Sverige

3.2 UTFALL SPECIFIKT FÖR JÄRNVÄG CEF I

Eftersom denna rapport fokuserar främst på järnvägen har vi även brutit ned utfallet specifikt för järnvägsprojekt inom CEF I (2014 – 2020). Även om vi endast har tillgång till data från CEF I (2014–2020) perioden, verkar utfallet i innevarande period verka linjera med tidigare period vilket gör det tillräckligt för vår analys.

Vi jämför utifrån hur mycket som varje land har erhållit i bidrag relaterar det till landets storlek baserat på antal innevånare och BNP (bruttonationalprodukt) för att göra en jämförelse. Alla siffror anges i euro. I Tabell 1 nedan ges en förklaring till de olika siffrorna och deras betydelse.

Tabell 1. Total budget för finansiering.

| | Järnväg (€) | Finansieringsgrad (%) |
|--|----------------|-----------------------|
| Faktisk CEF medfinansiering (projektnivå) | 21 493 556 032 | |
| Varav: Faktisk CEF medfinansiering för partners i landet som söker | 16 526 723 940 | 46 |
| Berättigade kostnader (Partners) | 42 410 679 563 | |
| Varav: Berättigade kostnader för partners i landet som söker | 32 576 930 826 | |

- Faktisk CEF medfinansiering (projektnivå) (€) = hur mycket medfinansiering projektet har totalt
- Varav: Faktisk CEF medfinansiering för partners (€) = hur mycket som är godkänt för bidragstagare i landet som söker
- Berättigade kostnader (Partners) (€) = kostnader som är godkända för bidrag enligt CINEA:s regler
- Varav: Berättigade kostnader för partners i landet som söker (€) = faktiskt bidrag från EU
- Finansieringsgrad = hur stor andel av projekten som medfinansieras av EU över programperioden

Danmark redovisas i tabellen nedan.

Tabell 2. Finansiering Danmark.

| | Järnväg (€) | Finansieringsgrad (%) | Total av EU Budget (%) | € Per/Capita | Per BNP (\$) |
|--|---------------|-----------------------|------------------------|--------------|--------------|
| Faktisk CEF medfinansiering (projektnivå) | 782 440 192 | | 3,64 | 135,2 | 0,0020 |
| Varav: Faktisk CEF medfinansiering för partners i landet som söker | 768 270 837 | 34 | 4,65 | 132,8 | 0,0019 |
| Berättigade kostnader (Partners) | 2 263 715 695 | | 5,34 | 391,2 | 0,0057 |
| Varav: Berättigade kostnader för partners i landet som söker | 2 235 376 985 | | 6,86 | 386,4 | 0,0056 |

Vi ser då att Danmark hade en genomsnittlig medfinansiering på 34% samt 4,65% av EU:s totala budget. Omräknat blir det 132,8 Euro per capita eller 0,0019 Euro i relation till BNP.

Finland redovisas i tabellen nedan.

Tabell 3. Finansiering Finland

| | Järnväg (€) | Finansieringsgrad (%) | Total av EU Budget (%) | € Per/Capita | Per BNP (\$) |
|--|-------------|-----------------------|------------------------|--------------|--------------|
| Faktisk CEF medfinansiering (projektnivå) | 98 799 586 | | 0,46 | 17,8 | 0,0003 |
| Varav: Faktisk CEF medfinansiering för partners i landet som söker | 93 710 900 | 44 | 0,57 | 16,9 | 0,0003 |
| Berättigade kostnader (Partners) | 221 173 173 | | 0,52 | 39,8 | 0,0007 |
| Varav: Berättigade kostnader för partners i landet som söker | 210 995 801 | | 0,65 | 38,0 | 0,0007 |

Finland hade en genomsnittlig medfinansiering på 44%, vilket är klart högre än Danmark, men motsvarar bara 0,57% av EU:s totala budget. Omräknat blir det endast 16,9 euro per capita eller 0,0003 euro i relation till BNP.

Frankrike redovisas i Tabell 4.

Tabell 4. Finansiering Frankrike

| | Järnväg (€) | Finansieringsgrad (%) | Total av EU Budget (%) | € Per/Capita | Per BNP (\$) |
|--|---------------|-----------------------|------------------------|--------------|--------------|
| Faktisk CEF medfinansiering (projektnivå) | 1 678 020 514 | | 7,81 | 25,0 | 0,0006 |
| Varav: Faktisk CEF medfinansiering för partners i landet som söker | 946 312 985 | 36 | 5,73 | 14,1 | 0,0003 |
| Berättigade kostnader (Partners) | 4 387 000 696 | | 10,34 | 65,5 | 0,0015 |
| Varav: Berättigade kostnader för partners i landet som söker | 2 605 069 939 | | 8,00 | 38,9 | 0,0009 |

Frankrike har en liknande genomsnittlig medfinansiering som Danmark på 36%, men erhåller 5,73% av EU:s totala budget. Omräknat blir det dock endast 14,1 euro per capita eller 0,0003 euro i relation till BNP, vilket är i paritet med Finland.

Polen redovisas i Tabell 5.

Tabell 5. Finansiering Polen

| | Järnväg (€) | Finansieringsgrad (%) | Total av EU Budget (%) | € Per/Capita | Per BNP (\$) |
|--|---------------|-----------------------|------------------------|--------------|--------------|
| Faktisk CEF medfinansiering (projektnivå) | 3 261 965 994 | | 15,18 | 80,6 | 0,0048 |
| Varav: Faktisk CEF medfinansiering för partners i landet som söker | 3 261 965 994 | 75 | 19,74 | 80,6 | 0,0048 |
| Berättigade kostnader (Partners) | 4 375 885 047 | | 10,32 | 108,1 | 0,0065 |
| Varav: Berättigade kostnader för partners i landet som söker | 4 375 885 047 | | 13,43 | 108,1 | 0,0065 |

Polen har en klart högre medfinansiering, 75%, då de söker ur en separat pott för så kallade cohesion countries. De får 19,74% EU:s totala budget, det vill säga i stort sett en femtedel. Omräknat blir det

80,6 Euro per capita vilket är klart lägre än Danmark, och i förhållande till BNP på ungefär dubbla nivå med 0,0048 Euro i relation till BNP.

Sverige redovisas i Tabell 6.

Tabell 6. Finansiering Sverige

| | Järnväg (€) | Finansieringsgrad (%) | Total av EU Budget (%) | € Per/Capita | Per BNP (\$) |
|--|-------------|-----------------------|------------------------|--------------|--------------|
| Faktisk CEF medfinansiering (projektnivå) | 230 242 551 | | 1,07 | 21,9 | 0,0004 |
| Varav: Faktisk CEF medfinansiering för partners i landet som söker | 225 317 767 | 34 | 1,36 | 21,5 | 0,0004 |
| Berättigade kostnader (Partners) | 679 724 452 | | 1,60 | 64,7 | 0,0011 |
| Varav: Berättigade kostnader för partners i landet som söker | 669 874 885 | | 2,06 | 63,8 | 0,0011 |

Sverige har en liknande genomsnittlig medfinansiering som Danmark och Frankrike på 34%, men erhåller endast 1,36 % av EU:s totala budget. Omräknat blir det något bättre än Finland och Frankrike med 21,5 euro per capita eller 0,0004 euro i relation till BNP.

3.3 SLUTSATSER EKONOMISKT UTFALL

Utifrån vår genomgång av den senaste och pågående programperioden CEF I och CEF II kan vi konstatera att Sveriges utfall är lägre än förväntat, med tanke på Sveriges betydande nettobidrag till EU:s budget som den tredje största bidragsgivare (EU-avgift som andel av BNI, netto).

Det finns också en tydlig prioritering från EU:s sida att finansiera projekt som anses ge störst mervärde för hela EU, såsom gränsöverskridande och/eller kostsamma projekt, till exempel Fehmarn-Belt-projektet. Även de så kallade sammanhållningsländerna (cohesion countries), tidigare Östeuropa, erhåller en betydligt större mängd bidrag för att påskynda utvecklingen av deras infrastruktur.

Slutligen prioriterar EU även projekt med flera deltagande parter, vilket innebär att projekten finansieras av medel utöver medlemsstaternas och EU:s budget. En uttalad policy är att infrastrukturpengarna skall medföra ytterligare investeringar i byggande (bostäder mm) samt bidra till sysselsättning.

4 ANALYS AV SVERIGES HANTERING AV CEF

4.1 SVERIGES DIREKTIV OCH FÖRHÅLLNINGSSÄTT

Övergripande hantering av CEF i Sverige

CEF innefattar tre områden:

- Transport
- Digital
- Energy

Finansieringsförordningen för CEF är gemensam för alla dessa områden, men riktlinjerna skiljer sig åt beroende på område. För transportområdet styrs det av TEN-T-förordningen (1315/2019) som definierar transportnätet.

Ansökningar om stöd från CEF måste godkännas av respektive medlemsland, vilket innebär att ansökan måste godkännas av transportministerierna medlemsländerna. I Sverige är det Landsbygds- och Infrastrukturdepartementet som ansvarar för godkännandet av ansökningar. Detta innebär att om en ansökan involverar flera medlemsländer måste varje deltagande medlemsland godkänna ansökan. Denna process är unik för CEF och ställer krav på transportministerium i medlemsländerna att ha kapacitet för att utvärdera alla projektförslag. För projekt som finansierades under den tidigare budgetperioden 2014–2020 (CEF1) och den tidigare TEN-T-finansieringen krävdes också att medlemsländerna godkände alla projektens års- och slutrapporter. Detta krav gäller inte för projekt som finansieras under den nuvarande budgetperioden.

Ovanstående ordning förutsätter att respektive medlemslands transportministerium har kapacitet för att såväl utvärdera projektansökningar som att följa upp projekt som beviljats CEF-finansiering. I många medlemsländer utförs detta arbete direkt av transportministeriet men i flera medlemsländer har själva utförandet av utvärderingen och uppföljningen delegerats till andra organ, till exempel transportmyndigheter. Så är fallet i exempelvis Danmark, Finland, Nederländerna och Sverige. I Danmark utförs detta arbete av Transport- och bostadsstyrelsen, i Sverige av Trafikverket. Det formella godkännandet ligger dock på ministernivå. I Sverige är denna process reglerad, det krävs ett formellt regeringsbeslut innan det svenska Landsbygds- och Infrastrukturdepartementet kan godkänna en ansökan.

Hantering av CEF i Sverige

I Sverige har regeringen valt att delegera utvärderings- och uppföljningsansvaret för CEF-projekt till Trafikverket. Detta regleras genom ett stående uppdrag i Trafikverkets instruktion⁵, punkt 6 när det gäller det transeuropeiska transportnätet TEN-T och Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE⁶):

- ansvara för Sveriges del i förvaltningen av det tekniska informationssystemet för det transeuropeiska transportnätet (TENtec),*
- sprida information om möjligheterna att söka bidrag till projekt,*
- bistå regeringen i beredning, kvalitetssäkring och samordning av bidragsansökningar,*
- följa upp genomförandet av de projekt som har beviljats bidrag, granska projektens års- och slutrapporter samt pröva frågor om att godkänna rapporterna för projekt där Trafikverket inte självt är stödmottagare,*

Det centrala i denna instruktion är b) och c). Trafikverket ska bistå regeringen i beredning, kvalitetssäkring och samordning av ansökningar. Samordningen innebär att det är Trafikverket som håller ihop själva processen med ansökningar, exempelvis genom information på hemsidor och informationsmöten och tidplaner. Grunden för samordningen är att säkerställa en effektiv process för att förslagen till ansökningarna kan godkännas av regeringen. I denna process ingår också att

⁵ Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket, senast ändrad 2023-03-01,

⁶ FSE = Fonden för ett sammanlänkat Europa, engelska CEF = Connecting Europe Facility

säkerställa att ansökningarna har en acceptabel kvalitet. Trafikverket upprättar också underlag för regeringens godkännande av ansökningar. Instruktionen har nyligen (1 mars 2023) ändrats genom att regeringen har tillfört ett uppdrag (se punkt b) att sprida information om möjligheterna att söka bidrag till projekt.

För att på ett korrekt sätt beskriva Sveriges förhållningssätt till CEF bör man förstå att det finns en fundamental skillnad mellan de investeringsprojekt som finansieras via de nationella transportplanerna (dvs Trafikverkets projekt) och övriga projekt. Trafikverkets projekt med CEF-finansiering är fullt ut finansierade genom den nationella infrastrukturplanen, vilket gör att CEF-bidragen inte har någon påverkan på projektens omfattning eller att projekten kan tidigareläggas i förhållande till ursprunglig tidplan. För övriga projekt är förutsättningarna helt annorlunda, CEF-finansieringen kan vara helt avgörande ifall projektet överhuvudtaget genomförs.

CEF-sekretariatet

Möjligheten att ansöka om bidrag från CEF (från 2014) och dessförinnan TEN-T har funnits sedan Sverige blev medlem i EU 1995. De första svenska ansökningarna upprättades 1996, och sedan dess har svenska aktörer årligen inkommit med ansökningar, varav flera har beviljats stöd. Från 1996 fram till 2005 dominerade dåvarande Banverket och Vägverket vad gäller ansökningar. Därefter har flera andra aktörer tillkommit, såsom Sjöfartsverket och flera svenska hamnar. TEN-T-programmet har också utvidgats både vad gäller budgetramar och områden för finansiering. Ett exempel på detta är området för alternativa bränslen för vägtransporter.

I utlysningen 2012 ökade antalet ansökningar med svenska partners kraftigt, vilket skapade behovet att koordinera dessa ansökningar inför regeringens godkännande. Regeringskansliet förväntade sig att Trafikverket, som hade fått ett övergripande planeringsansvar för alla trafikslag, skulle ha en koordinerad roll gällande TEN-T-finansieringen. Dock hade inte Trafikverket en sådan roll, varför regeringen gav Trafikanalys i uppdrag att utvärdera ansöknings- och uppföljningsprocessen för TEN-T.

I rapporten⁷, daterad den 27 september 2013, föreslog Trafikanalys att ett särskilt CEF-sekretariat skulle inrättas för att hantera frågan. Vidare definierades ett antal centrala roller för hanteringen av CEF-ansökningar med svenska partners och projekt med CEF-finansiering:

- Nationell samordnare (placerad på departementet)
- CEF-koordinator
- Projekthandläggare

Ett TEN-T-sekretariat föreslogs också inrättas och skulle omfatta koordinators och projekthandläggarnas arbetsuppgifter och befogenheter. Sekretariatet skulle kontinuerligt informera om TEN-T och hålla sig uppdaterat om olika projektidéer runt om i landet. Det skulle också informera om aktuella utlysningar och samråda med den nationella samordnaren på departementet angående hållpunkter och deadlines för respektive utlysning. Dessutom föreslogs att sekretariatet skulle koordinera kontakterna med externa aktörer och att projekthandläggare på sekretariatet skulle utses för varje projekt av koordinatören.

Projekthandläggarna skulle delta vid projektstart (kick-off) och andra möten som gör det möjligt att uppföljning av projektets framsteg. Koordinatören skulle hållas uppdaterat av projekthandläggarna vid problem och avvikelser i projekten. Den nationella samordnaren (departementet) skulle hållas uppdaterad av koordinatören vid viktigare problem och avvikelser i projekten. Års- och slutrapporterna skulle godkännas av sekretariatet med avseende på utformning och kvalitet innan den nationella samordnaren formellt godkänner dem.

Trafikanalys betonade i sitt förslag att koordinatörrollen inom sekretariatet skulle vara mer omfattande än den koordinatörroll som fanns på Trafikverket 2013 och att den måste vara åtskild från Trafikverkets arbete med att ta fram egna ansökningar. Koordinatören skulle således ha i princip samma relation till externa projekt som till Trafikverkets egna projekt.

⁷ (Trafikanalys, 2013)

Trafikanalys diskuterade placeringen av sekretariatet och presenterade två alternativ:

1. Sekretariatet placeras på Trafikverket
2. Sekretariatet placeras i en kommitté under regeringen och Näringsdepartementet.

Att placera sekretariatet på Trafikverket kunde motiveras med att de har ansvaret för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för samtliga trafikslag. Trafikverket har också kunskap inom CEF (generell kunskap, identifiera lämpliga projekt för ansökningar, upprätta ansökningar samt rapportering till EU). Det finns således kompetens inom organisationen att bemanna ett sådant sekretariat. Nackdelen med en sådan placering är att Trafikverket får dubbla roller som både projektägare och hemvist för sekretariatet. Det skulle kunna väcka misstanken om att Trafikverket kan favorisera sina egna projekt på bekostnad av andra projektägare. Om den koordinerande rollen placeras inom Trafikverket bör den därför vara åtskild från rollen som projektägare. Sekretariatet bör inte självt skriva projektansökningar, utan endast fungera som ett stöd till projektägare.

Det andra alternativet var att sekretariatet skulle placeras i en kommitté under regeringen och Näringsdepartementet. Fördelen med en sådan lösning är att Trafikverket inte skulle ha dubbla roller, vilket skulle öka den externa transparensen och trovärdigheten gentemot projektägare utanför Trafikverket. Det skulle vara lämpligt att flexibelt bemanna kommittén med personer från transportmyndigheterna och finansiera den med medel från utgiftsområde 22.

En viktig del av Trafikanalys förslag var att formulera en svensk CEF-strategi. I rapporten anges att sekretariatet mellan utlysningarna bör informera om TEN-T och hålla sig uppdaterad om vilka projektidéer (dvs inte bara Trafikverkets egna projekt i nationella planer) som finns runtom i landet. De svenska regionala kontoren i Bryssel kan vara en källa till kunskap angående projektidéer. Syftet är att upprätthålla en projektbank för att snabbt kunna påbörja en projektansökan i samband med utlysningar som har en passande inriktning. Förutsättningen för detta proaktiva arbete är att departementets syn på TEN-T finns dokumenterat i en strategi. En sådan strategi skulle dels beskriva den formella hanteringen av en projektansökan, dels beskriva vilka typer av projekt som regeringen kan tänka sig att stödja.

Hur blev det?

Delvis har Trafikanalys förslag implementerats i praktiken. Regeringen gav Trafikverket i uppdrag att assistera regeringen i beredningen, kvalitetssäkringen och samordningen av bidragsansökningar samt uppföljningen av projekt som fått CEF-finansiering. Trafikverket utsåg en CEF-koordinator med ett relativt fristående roll gentemot resten av Trafikverket. Ett särskilt sekretariat skapades med särskilda projektcontrollers som ansvarar för utvalda projekt. En dedikerad projektsida om CEF-finansiering skapades också på Trafikverkets officiella webbplats. Sekretariatet höll regelbundna informationsmöten inför varje utlysning och skickade ut nyhetsbrev. Samarbetet med övriga nordiska länder initierades och utvecklades under åren efter sekretariatets bildande. Kontakter med andra medlemsländer visade att den svenska modellen betraktades som en bra modell och flera medlemsländer har också skapat varianter på den svenska CEF-sekretariatmodellen.

Däremot har det inte skapats en tydligt uttalad svensk CEF-strategi. Departementet valde att inte gå vidare med Trafikanalys förslag om att formulera en tydlig strategi som beskriver regeringens mål med CEF-finansieringen och en tydlig prioritering av vilka typer av projekt som Sverige bör arbeta för. Detta gäller både projekt där staten direkt ansvarar genom Trafikverket och den nationella planen, samt projekt som drivs av andra parter än staten.

Den tidigare nationella CEF-koordinatör på Trafikverket slutade hösten 2021 och ingen ny CEF-koordinator har utsetts. För närvarande finns det ingen person med ett officiellt ansvar som svensk nationell koordinator för CEF Transport.

Däremot har regeringen under mars 2023 valt att förtydliga uppdraget till Trafikverket gällande CEF se citatet ur Trafikverkets instruktion tidigare i denna text. Trafikverket har fått i uppdrag att sprida

information om CEF-finansiering och har också fått i uppdrag att på regeringens vägnar godkänna års- och slutrapporter. Detta innebär en delegering till Trafikverket. Det är dock noterbart att Trafikverket endast ska godkänna projekt där Trafikverket inte själv är mottagare av stöd, medan rapporteringen från dessa projekt fortsättningsvis ska godkännas av departementet. Om intentionen från Trafikanalys rapport följts med en oberoende enhet från Trafikverket borde sekretariatet godkänna alla års- och slutrapporter, även de rapporter som genereras av Trafikverkets CEF-finansierade projekt.

4.2 TRAFIKVERKETS HANTERING AV CEF

Trafikverket är en förvaltningsmyndighet under regeringen och styrs därför huvudsakligen genom instruktioner, regleringsbrev och särskilda uppdrag. För att få en uppfattning om hur regeringen styr Trafikverket avseende hanteringen av CEF är därför följande dokument relevanta:

1. Instruktion för Trafikverket
2. Uppdrag till Trafikverket att ta fram en nationell infrastrukturplan
3. Förslag till nationell infrastrukturplan (utarbetat av Trafikverket)
4. Regeringens fastställelsebeslut för nationell infrastrukturplan
5. Budgetpropositionen
6. Regleringsbrev

I ovanstående punkter är fokus på den nationella infrastrukturplanen. Skälet till detta är att Trafikverket i allt väsentligt upprättar ansökningar som för projekt som finns i dessa planer. Det har i praktiken varit ett krav från regeringen att projekten ska finnas upptagna i transportplanen och därmed vara fullt finansierade.

1. Instruktion för Trafikverket

I instruktionen för Trafikverket⁸ redovisas de uppgifter som regeringen har ålagt Trafikverket avseende spridning av information om möjligheter att söka bidrag till projekt och att bistå regeringen i beredning, kvalitetssäkring och samordning av bidragsansökningar. Det finns inget generellt uppdrag Trafikverkets instruktion att upprätta ansökningar.

2. Uppdrag att ta fram en nationell infrastrukturplan

I uppdraget att ta fram den nuvarande transportplanen⁹ för perioden 2022–2033 så skriver regeringen följande:

”De ramar (dvs. planeringsramar för den kommande planperioden) som anges i avsnitt 4 inkluderar inte från EU-budgeten finansierade stöd till TEN-T, det transeuropeiska transportnätverket. Regeringen anser att det är fortsatt viktigt att Sverige aktivt främjar ett sökande av bidrag från Fonden för ett sammanlänkat Europa”

Detta innebär att planeringsramen inte inkluderar bidrag från CEF, men att det är viktigt att Sverige aktivt söker bidrag från fonden. Det framgår inte om detta specifikt gäller Trafikverkets projekt. Det finns dock incitament för Trafikverket att aktivt använda CEF-finansiering då detta utgör ett kompletterande finansieringsalternativ. Det finns dock ingen specificering av eventuella prioriteringar, till exempel projektyp eller liknande.

Regeringen fortsätter med att skriva:

”att projekt som tilldelats bidrag för TEN-T genom FSE slutredovisas så snabbt som möjligt så att bidraget kan betalas ut av kommissionen. Trafikverket ska beträffande förslaget till nationell plan redovisa beräknade bidragsintäkter från EU-budgeten.”

Denna formulering har funnits i regeringens direktiv till Trafikverket (och tidigare även Banverket och Vägverket) under många år. Skrivningen är egentligen onödig eftersom det är Trafikverket eller andra stödmottagare, inte regeringen, som är kontraktspart gentemot EU. Bidragsavtalen mellan EU och

⁸ Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket, senast ändrad 2023-03-01,

⁹ (Regeringen, 2021)

stödmottagaren (Grant Agreement) anger dock att alla bidragskontrakt ska slutredovisas efter ett år eller kortare.

Att beräkna utfallet av kommande bidragsansökningar, det vill säga ansökningar som upprättas i konkurrar med andra europeiska infrastrukturhållare/ministerier, är mycket svårt. Utfallet beror på tillgängliga bidragsmedel inom respektive utlysning, om Trafikverket har projekt som passar in i utlysningen och hur stor konkurrensen är från andra sökanden. Skrivningen kan ses som ett uttryck för okunskap om hur stödsystem är utformade.

3. Förslag till nationell infrastrukturplan

I Trafikverkets förslag till nationell infrastrukturplan för perioden 2022–2033¹⁰ anges det särskilt att det är svårt att beräkna bidragsintäkter från EU. Trafikverket anger därför ingen exakt belopp, utan ger uppgifter om hur mycket bidrag erhållits under åren 2016–2020, mellan 100 och 400 miljoner kronor. Det kan noteras är att bidrag till ERTMS-fordonsutrustning sannolikt ingår i dessa belopp, även om dessa bidrag sedan vidarebetalas till fordonsägarna.

En intressant uppgift är att Trafikverket i planförslaget för perioden 2022–2033 föreslog att planeringen av dubbelspårsutbyggnaden av Ostkustbanan, sträckan Gävle-Kringlan, skulle skjutas upp. Detta skulle påverka möjligheterna att ta del av beslutade EU-bidrag på cirka 35 miljoner kronor. Det kan anses vara anmärkningsvärt att skjuta fram planeringen av ett projekt som har erhållit EU-bidrag och som även föreslås ingå i EU:s stomnät (Scan-Med-korridoren). I det fastställda beslutet för den nationella infrastrukturplanen valde dock regeringen att inte skjuta upp planeringsarbetet med Ostkustbanan. Detta innebär att Trafikverket har ekonomiska förutsättningar att genomföra planeringsarbetet för Gävle-Kringlan utan risk för att beslutade EU-bidraget inte betalas ut. Det kan anses självklart att Trafikverket ska fullfölja åtgärder som omfattas av avtalet om EU-bidrag.

4. Fastställelsebeslut för nationell infrastrukturplan

I regeringens fastställelsebeslut¹¹ daterat 7 juni 2022 skriver regeringen följande:

”Infrastrukturprojekt som ingår i det s.k. transeuropeiska transportnätet TEN-T kan medfinansieras av EU genom Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE). Tilldelningen till svenska projekt har varierat över tid och är beroende av att utlysningarna ska passa lämpliga aktuella och sökbara projekt. Sverige har haft en god utdelning från fonden. Regeringen anser att arbetet med att informera om fonden och finna lämpliga projekt är något som kan utvecklas och att Sverige fortsatt ska arbeta aktivt för att få en ökad tilldelning.”

Regeringen uttrycker sin nöjdhet över resultatet av bidragen och visar förståelse för att bidragen kan variera över tid beroende på tillgången av sökbara projekt. Regeringen skriver också att *”arbetet med att informera om fonden och att finna lämpliga projekt är något som kan utvecklas och att Sverige (inte Trafikverket) fortsatt ska arbeta aktivt för att få en ökad tilldelning”*. Detta ämne har tidigare kommenterats eftersom regeringen den 1 mars 2023 förtydligade Trafikverkets instruktion och gav myndigheten i uppdrag att informera om CEF-finansiering. Det är också noterbart att regeringen inte gör någon tydlig åtskillnad mellan CEF-sekretariatets arbete och Trafikverkets arbete med CEF-finansiering.

Det kan noteras att Trafikverket och projekten i den nationella planen inte nämns specifikt. Det finns ingen information om projekt i den nationella planen som har ett europeiskt mervärde och därmed bör kunna generera stöd från EU. Ej heller nämns något om ERTMS och fordonsfinansieringen, till exempel att Trafikverket bör fortsätta att stödja svenska fordonsägare att upprätta ansökningar. I stället är det generella skrivningar om att CEF är viktigt. Regeringen hade med fördel kunnat vara tydligare i detta dokument (eller andra) i att ge Trafikverket tydliga uppdrag.

¹⁰ (Trafikverket, 2021)

¹¹ (Regeringen, 2022a)

5. Budgetpropositionen

Den viktigaste informationen i budgetpropositionen¹² avser förslaget till anslag för ”Från EU-budgeten finansierade stöd till transport europeiska nätverk”. Regeringen föreslår ett anslag på 500 miljoner kronor. Bakgrunden till detta anslag är att alla bidragsmedel som avser Trafikverkets CEF-finansierade projekt betalas in på statsbudgetens inkomstsida. Motsvarande belopp tillförs Trafikverket genom ovan nämnda anslag.

6. Regleringsbrev

I det årliga regleringsbrevet¹³ framgår att bidragen från CEF ska tillföras Trafikverket. I korthet ska Trafikverket redovisa bidragsmedel som en intäkt på statsbudgetens intäktssida (inkomsttitel 6511). Motsvarande belopp tillförs Trafikverket som anslagsmedel. Bidragsmedlen för dock inte överstiga anslaget för ett enskilt år. Om bidragen för ett enskilt år överstiger anslaget får dessa medel disponeras först nästa budgetår. Anslaget för EU-bidragen lyder under samma regelverk som övriga anslag och får därför inte överskridas (detta regleras av utgiftstaket för statsbudgeten som riksdagen beslutar).

De årliga instruktionerna till Trafikverket avseende CEF är fokuserade på hur bidragen ska redovisas i statsbudgeten. Om bidragsintäkterna skulle överstiga det anvisade anslaget får bidragsmedlen endast användas nästkommande budgetår. Det finns inga instruktioner om användningen av anslaget, till exempel för de projekt som har beviljats bidrag. Sammantaget ger detta intryck av att regeringens styrning av CEF huvudsakligen är administrativ och fokuserad på redovisning av bidragsmedlen.

4.3 ANDRA LÄNDERS DIREKTIV OCH FÖRHÅLLNINGSSÄTT

I detta avsnitt redovisas andra länders förhållningssätt till CEF och utifrån detta en reflektion om hur Sveriges förhållningssätt skulle kunna justeras.

Finland

I Finland fastställdes de nuvarande målen för CEF-programmet i den 12-åriga nationella transportsystemplanen, som antogs sommaren 2021. Denna 12-årsplan uppdateras var fjärde år, i början av varje mandatperiod förbereds en ny uppdatering av programmet. När det gäller den statliga infrastrukturen styr 12-årsplanen de planerings- och investeringsprogram som utarbetats av finska Trafikledsverket. I den senaste planen, upprättad av finska Trafikledsverket, finns en utförlig beskrivning av både TEN-T och CEF. Här anges till exempel att den finländska regeringen aktivt har påverkat Kommissionen så att nyttokostnadskravet har tonats ner för projekt i glesbefolkade områden. Vidare redovisas ett antal investeringsprojekt som Trafikledsverket bedömer vara lämpliga för CEF-finansiering.

Som regel väljs även CEF-projekt ut från dessa program. En fördel med detta urval är att det oftast finns lämpliga projekt som passar de årliga CEF-utlysningarna och projekten är därmed också fullt finansierade. Prioriteringarna för utlysningarna påverkar också vilka projekt som kan presenteras i utlysningarna och hur projektens planering och genomförandeförmåga kan stämmas av med tidsgränsen för den aktuella CEF-utlysningen. Finland gör ingen prioritering mellan statliga projekt och projekt som upprättas av externa aktörer, till exempel hamnar.

Transport- och kommunikationsverket, Traficom, har en nyckelroll i att samordna CEF-processen. Myndigheten ansvarar för information till intressenter om de utlysningar som öppnas, ger vägledning och fungerar som en kontaktpunkt mellan de sökande, CINEA och ministeriet. Traficom gör också att göra en bedömning av ansökningarna innan nationella godkännande som lämnas av kommunikationsministeriets ansvar. Regeringens monetära kommitté ger sitt officiella godkännande till alla ansökningar om EU-finansiering i Finland. Ministeriet ansvarar för att godkänna års- och slutrapporter för respektive projekt.

¹² (Sveriges Riksdag, 2022)

¹³ (Regeringen, 2022b)

Danmark

Danmark har formulerat riktlinjer som är relativt generella och som täcker ett flertal områden, till exempel Horizon, Erasmus-samarbete och digitala frågor. Det finns inga specifika offentliga riktlinjer för CEF men inför varje utlysning tas specifika riktlinjer fram. Generellt har utvecklingen gått från att upprätta många ansökningar vid varje utlysningstillfälle till ett fåtal ansökningar där man eftersträvat en god kvalitet. Man vill gärna prioritera projekt på stomnätet och inom ERTMS. Det danska finansministeriet är dock tydliga med att de eftersträvar och förväntar sig en hög medfinansiering från CEF.

Det största projektet i Danmark är Fehmarn-Bält-förbindelsen som i CEF-sammanhang definieras som ett danskt projekt och därmed i CEF-statistiken gör att Danmark har ett högt återflöde från CEF-budgeten. CEF-bidragen till Fehmarn-Bält-förbindelsen betalas direkt till konsortiet och utgör en viktig del av projektets finansiering (statsgaranterade lån och framtida avgifter som återbetalar lånen). De projektansökningar som lämnas av Banedanmark och Statens Vejvesen avser projekt är till 100 % anslagsfinansierade på samma sätt som i Sverige. Beviljade bidrag för dessa projekt återbetalas till transportministeriet, dvs. projekten kan inte utnyttja bidragsmedlen för att till exempel utöka projekten eller att påskynda projektens färdigställande. Det är transportministeriet som uppdrar åt dessa myndigheter att upprätta ansökningar. Viktiga utgångspunkter för urval av projekt är TEN-T-kartorna, utbyggnadsplanerna för ERTMS och elektrifiering av det danska järnvägsnätet samt de enskilda projektens mognad.

Det danska transportministeriet har frekventa möten med såväl EU-kommissionen (DG Move), CINEA och EU:s stomnätskoordinatorer.

Danmark utvärderar förslagen till ansökningar utifrån utlysningstexten och att de är mogna för genomförande, den sistnämnd faktorn gäller särskilt för projektansökningar som upprättas av privata sökanden (det vill säga ej statliga projekt, till exempel hamnar). Man tittar särskilt på prioriteringarna, EU:s förordningar (TEN-T och CEF), projektkvaliteten och alla viktiga bilagor (till exempel CBA och MKB) finns med.

Det praktiska arbetet med att granska projektansökningar görs av Trafikstyrelsen (Danish Civil Aviation and Railway Authority) som kan jämföras med svenska Transportstyrelsen. Trafikstyrelsen godkänner också alla års- och slutrapporter. Det är viktigt att alla sökande hanteras lika.

I normalfallet är det Banedanmark och Statens Vejvesen som är sökande. För Fehmarn-Belt-projektet är det ministeriet som är sökande och Fehmarn-Bält-projektet som "implementing body". Motivet för detta är att betona projektets stora betydelse. Banedanmark har egna resurser för upprättande av ansökningar medan Statens Vejvesen anlitar externa konsulter.

Inget svar från Frankrike och Polen

Vi har efterfrågat information från Frankrike och Polen om hur de hanterar CEF men inte fått svar. Vi kan därför inte inkludera dem i vår analys.

4.4 SLUTSATSER

Det finns ingen formulerad strategi för CEF i Regeringskansliet för att välja ut vilka projekt som är viktiga att finansiera med CEF. Ej heller har man några målsättningar om hur mycket bidrag Sverige får för de statliga projekten som Trafikverket genomför.

Finansdepartementets övergripande principer för EU-budgeten är att Sverige skall verka för budgetdisciplin, dvs. att EU:s budget skall vara stram och att utgiftsområdena ska prioriteras, till exempel mindre pengar till jordbruket. Därmed kan också medlemsavgiften hållas nere. Detta påverkar sannolikt också att det inte blir så stort fokus på återflödet från EU:s budget och att inga tydliga krav ställs på Trafikverket vad de ska uppnå i termer av medfinansiering från CEF.

Trafikverket utgår (i enlighet med regeringens direktiv) från den fastställda nationella planen när de identifierar lämpliga projekt för CEF-finansiering och upprättar ansökningar för dessa. Trafikverket får i praktiken endast upprätta ansökningar för projekt som är helt finansierade. Möjligheterna att flytta projekt i nationell plan så att de passar lämpliga utlysningar är minimal. Detta avser den finansiella möjligheten, projekten kan även ha andra svårigheter att flyttas över tid (projektmognad med mera). Bidragen kan därmed inte användas för att till exempel få i gång ofinansierade projekt, för att utöka projekt som finns i de nationella planerna eller för att tidigarelägga projekt. Det finns också minimal beredskap för projekt som är statliga men har annan finansiering.

Färdigställandet av Fehmarn-Bält-förbindelsen kräver betydande förbättringar av kapaciteten på den svenska sidan av Öresundsbron. Flera av dessa anpassningar ligger utanför Trafikverkets kontroll och ansvar. Det är mycket troligt att det krävs CEF-finansiering för att genomföra dessa anpassningar. Danmark har redan erhållit CEF-finansiering för flera pågående projekt. Ett exempel på detta är utbyggnaden av Kastrups järnvägsstation som fått bidrag både för studier och byggnation.

5 SLUTSATSER

Sverige har erhållit mindre CEF-finansiering än förväntat. Placeringen för Sverige var sjuttonde plats för CEF I (2014–2020) och är för närvarande på en sextonde plats för pågående CEF II (2021–2027), mätt i absoluta tal. Det finns alltså skäl att fundera på hur Sveriges förhållningssätt till CEF-finansieringen ska se ut.

Vi föreslår följande förbättringar av Sveriges hantering av CEF-finansiering:

- ❑ Regeringens styrning är huvudsakligen fokuserad på hur Trafikverket ska stödja regeringen, snarare än på hur återflödet från EU:s budget kan maximeras.
- ❑ Regeringen bör tydliggöra rollen för CEF-sekretariatet för att skapa en oberoende ställning gentemot Trafikverkets interna hantering av CEF-frågor. Regeringen kan i detta sammanhang överväga att placera CEF-sekretariatet under en annan myndighet, såsom Trafikanalys eller Transportstyrelsen, för att uppnå ökat oberoende.
- ❑ Trafikverkets möjligheter till att anpassa projekt i den nationella infrastrukturplanen är för närvarande obefintliga. Sverige har alltså liten beredskap att hantera angelägna framtida projekt med stor potential att få CEF-finansiering. Denna ordning bör ses över och tydliga direktiv bör ges till Trafikverket.
- ❑ En nyckel för att få mer pengar är att få till mer diversifierade projekt – fler deltagande parter samt mer medfinansiering.
- ❑ Genom Sveriges organisation har ingen svensk aktör möjlighet att marknadsföra projekt i EU på motsvarande sätt som framför allt Danmark gör. Detta bör åtgärdas.
- ❑ Trafikverket bör ha större flexibilitet och mandat att samarbeta med andra sökande, såsom hamnar och konsortier, för att skapa projekt som lättare kan attrahera CEF-finansiering.
- ❑ Efter öppnandet av Fehmarn-Bält-förbindelsen och Brenner-tunneln bör det finnas utrymme för nya strategiska CEF-projekt i ScanMed-korridoren. Sveriges strategi bör inkludera vilka dessa projekt bör vara och förväntad CEF-finansiering. Processen för att identifiera och marknadsföra sådana projekt bör inledas omedelbart.
- ❑ Sverige bör utarbeta fram en strategi för finansiering av svenska infrastrukturprojekt inom alla typer av transportprojekt (inte bara de statliga projekt som drivs av Trafikverket) via CEF. Denna strategi bör förankras brett med såväl kommuner, regioner och andra intressenter. I ljuset av den pågående diskussionen om alternativ finansiering av infrastrukturutbyggnad är det av särskilt betydelse att lyfta CEF-finansieringens katalytiska effekter.
- ❑ Strategin bör även innehålla en ny form av Triple Helix (vilken varit väldigt framgångsrik inom forskningsfinansiering och innovation), där finansmarknaden och näringslivet bjuds in och där EU:s medel via CEF och andra fonder blir en viktig beståndsdel, vilket på sikt har potentialen att avsevärt öka medlen via CEF för investeringar i infrastruktur i Sverige.
- ❑ Strategin bör inkludera tydliga mål för medfinansiering av statliga investeringsprojekten och vilken CEF-finansiering den svenska regeringen förväntar sig. Ett första utkast till en sådan strategi återfinns i bilaga 1.

6 REFERENSER

- CINEA. (den 09 05 2023). *CINEA Project Portfolio*. Hämtat från European Commission: <https://webgate.ec.europa.eu/dashboard/sense/app/a429734c-ebed-4cf8-afe1-cd9c75f14032/sheet/d2820200-d4d9-4a26-b23b-58e323c803c2/state/analysis>
- Europeiska kommissionen. (den 16 04 2020). *Maps - Core network corridors on the TEN-T*. Hämtat från European commission - Mobility and transport: <https://ec.europa.eu/transport/infrastructure/tentec/tentec-portal/site/en/maps.html>
- Förordning 2010:185. (2010:185). Förordning med instruktion för Trafikverket, senast uppdaterad 2023-03-01. Sveriges riksdag.
- Regeringen. (den 21 06 2021). *Uppdrag att ta fram förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen och möjlighet att ta fram länsplaner för regional transportinfrastruktur*. Hämtat från Regeringskansliet: <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2021/06/uppdrag-att-ta-fram-forslag-till-nationell-plan-for-transport--infrastrukturen-och-mojlighet-att-ta-fram-lansplaner-for-regional-transportinfrastruktur/>
- Regeringen. (den 13 06 2022a). *Fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan för transportinfrastrukturen för perioden 2022–2033*. Hämtat från Regeringskansliet: <https://www.regeringen.se/contentassets/40dce8198f624924baa3a5121d573127/rb-i-13-i2022-01294-m.fl.-faststallelse-av-nationell-trafikslagsovergripande-plan-for-transportinfrastrukturen-for-perioden-20222033.pdf>
- Regeringen. (den 21 12 2022b). *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Trafikverket*. Hämtat från Ekonomistyrningsverket: <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=23157>
- Sveriges Riksdag. (2022). *Regeringens proposition 2022/23:1 Budgetpropositionen för 2023 - Utgiftsområde 22 Kommunikationer*. Sveriges Riksdag, Finansdepartementet.
- Trafikanalys. (2013). *Utvärdering av ansöknings- och uppföljningsprocessen för TEN-T*. Trafikanalys.
- Trafikverket. (den 30 11 2021). *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*. Hämtat från Trafikverket publikationsdatabas: <http://trafikverket.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1615267&dswid=6668>

BILAGA 1: RÅD AVSEENDE SVENSK STRATEGI FÖR CEF

- 1. Regeringen bör formulera en CEF-strategi som innefattar samtliga CEF-projekt, det vill säga både de statliga projekten som Trafikverket driver och övriga projekt som andra aktörer driver.**

Vår genomgång av relevanta dokument som regleringsbrev för Trafikverket, uppdrag att utarbeta en Nationell infrastrukturplan, budgetpropositioner med mera visar att det saknas en tydlighet i vad regeringen vill med CEF. De direktiv som lämnats till Trafikverket är förhållandevis passiva och administrativt inriktade. Det saknas en tydlig ambition och målsättning vad regeringen vill, till exempel vad avser förväntade CEF-bidrag, vilka områden som ska bör prioriteras och hur CEF kan bidra till att medfinansiera framtida strategiska infrastrukturprojekt i EU:s stomnätsskorridorer samt ha en katalyserande effekt för alternativ finansiering av infrastrukturutbyggnad.

- 2. Regeringen bör förtydliga CEF-sekretariatets roll för att skapa ett större oberoende från Trafikverkets interna hantering av CEF-frågor.**

I regeringsuppdraget till Trafikanalys 2013 att utvärdera ansöknings- och uppföljningsprocessen för TEN-T (CEF) finns redovisat ett antal förslag för att säkerställa att den nationella koordineringen av CEF (det vill säga CEF-sekretariatets arbete) hanteras oberoende av Trafikverkets interna hantering av CEF. Det är viktigt att alla aktörer inom CEF (sökande och projektägare för projekt med CEF-finansiering hanteras på ett lika sätt). En oberoende CEF-hantering kan också ställa tydligare krav till alla sökande och projektägare.

Även om flera av dessa förslag har omsatts i konkreta åtgärder av Trafikverket så har Regeringen inte valt att via instruktionen reglera CEF-sekretariatets oberoende från Trafikverket. Under senare år har detta oberoende försvagats.

Regeringen kan i detta sammanhang överväga att placera CEF-sekretariatet hos annan myndighet, till exempel Trafikanalys eller Transportstyrelsen, för att på sått sätt skapa ett större oberoende gentemot Trafikverkets egna CEF-projekt.

- 3. Regeringen bör ge Trafikverket tydliga direktiv i inriktningsplaneringen att lyfta fram CEF som ett strategiskt instrument för finansiering och därmed särskilt lyfta fram och anpassa projekt som har ett tydligt europavärde.**

Idag upprättas ansökningar för projekt finns i den nationella infrastrukturplanen och därmed redan är fullt finansierade. Bidragsmedlen återförs inte till de projekt som beviljas bidragsmedel, incitamenten att till exempel tidigarelägga genomförandet saknas därmed. Det är också svårt upprätta ansökningar för projekt som kan bedömas lämpliga med avseende på relevans och mogenhet men där finansiering saknas. Trafikverkets finansieringsmodell med årliga anslagstilldelningar är i detta avseende inte tillräckligt flexibel. I arbetet med att ta fram en ny plan bör därför Regeringen uppdra åt Trafikverket att särskilt beakta potentialen för CEF-finansiering. Detta kan förslagsvis göras genom att Trafikverket i den nationella infrastrukturplanen tydligt definierar potentiella investeringsprojekt utifrån en kriteriemodell (relevans, mogenhet med mera) och att dessa projekt har en sådan planeringsmässig flexibilitet att de kan genomföras i samband med relevanta bidragsutlysningar från CEF.

- 4. Omgående definiera svenska nyckelprojekt som kan ingå i ScanMed-korridoren när nu pågående storprojekt, Brenner-tunneln mellan Italien och Österrike samt Fehmarn-Bält-förbindelsen är färdiga om några år**

Vår analys av mottagna bidrag fördelat på medlemsländer visar att Danmark erhållit en mycket stor andel bidragsmedel från CEF. Skälet till detta är att Fehmarn-Bält-förbindelsen räknas som ett danskt

projekt. Detta gränsöverskridande projekt är självfallet väldigt viktigt för både EU och Sverige men EU kommer att vilja definiera framtida viktigt projekt i ScanMed-korridoren och man bör nog utgå från att det finns många kandidater, dvs. att det blir en konkurrens mellan projekt och medlemsländer att få ta del av de stora EU-bidragen. Regeringen bör därför definiera svenska nyckelprojekt som kan ingå i ScanMed-korridoren.

Exempel på sådant projekt kan vara nya fasta förbindelser för Öresund, gränsöverskridande projekt mot Norge, t.ex. Stockholm-Oslo som regeringen har föreslagit ingå i stomnätskorridoren Scan-Med, att och stora infrastrukturprojekt i norra Sverige för att möta de stora industrietableringarna som görs i norra Sverige (t.ex. utbyggnaden av Ostkustbanan till dubbelspår, färdigställandet av Norrbotniabanan och utbyggnad av Malmabanan till dubbelspår) och projektet nya stambanor mellan de tre storstadsregionerna. Man bör notera att detta arbete måste göras vid sidan av den ordinarie planeringsprocessen som Trafikverket ansvarar för, det vill säga revideringen av de nationella transportplanerna. Skälet till detta är dels att denna process är för tidsödande, dels att presumtiva projekt oftast förväntas att finansieras på traditionellt sätt.

5. Ställ tydliga krav på Trafikverket på hur mycket bidrag regeringen förväntar sig ska beviljas, det vill säga det ska finnas tydliga förväntningar att EU ska medfinansiera svenska infrastrukturprojekt som har ett tydligt värde ur ett europeiskt perspektiv.

Styrningen av Trafikverket har hittills i allt väsentligt varit administrativt inriktad, det vill säga att dels stödja regeringen i hanteringen av CEF (dvs. CEF-sekretariatets arbete), dels hur inkommande EU-bidrag för Trafikverkets egna projekt ska redovisas i statsbudgeten. Regeringen kan här vara betydligt tydligare och redovisa en offensiv ansats. Det finns projekt i Trafikverkets projektportfölj som har ett tydligt europavärde och det bör därför också finnas en tydlig förväntan från Regeringen att EU ska medfinansiera dessa.

6. Ge tydliga krav på Trafikverket att tydligt redovisa medfinansieringen från EU och koppla detta till de projekt som erhållit bidrag.

Idag ingår EU-finansieringen som en del av Trafikverkets samlade finansiering. Bidragen redovisas inte för respektive projekt och bidragsmedlen kan därför inte användas för att volymmässigt utöka eller framför allt till att tidigarelägga genomförandet av ett projekt. I praktiken finns därför inte tillräckliga incitament för Trafikverket att aktivt arbeta med EU-finansieringen.

7. Uppmuntra Trafikverket att medverka i konstellationer med andra sökanden, till exempel hamnar och projektkonsortier, i syfte att skapa projekt som lättare kan attrahera CEF-finansiering

Exempel på samarbeten i EU-projekt mellan Trafikverket (och Sjöfartsverket) och flera hamnar finns redan idag, till exempel med hamnarna i Gävle, Göteborg, Luleå och Ystad, Erfarenheterna visar att sådana projekt ofta har bättre potential att tilldelas EU-finansiering. Sådana samarbeten kan med fördel även omfatta andra externa parter, till exempel kommuner, regioner och projektkonsortier.

VI ÄR WSP

WSP är en av världens ledande rådgivare och konsultbolag inom samhällsutveckling. Med cirka 66 300 medarbetare i över 40 länder samlar vi experter inom analys och teknik, för att framtidssäkra världen.

Tillsammans med våra kunder tar vi fram innovativa lösningar för en mänsklig, trygg och välfungerande morgondag. Så tar vi ansvar för framtiden.

wsp.com

WSP Sverige AB

121 88 Stockholm-Globen
Besök: Arenavägen 7

T: +46 10-722 50 00
Org nr: 556057-4880
wsp.com

