

**Remissvar avseende
Trafikverkets Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för
perioden 2022—2033 och 2022—2037, dnr I2020/02739**

Övergripande synpunkter och sammanfattning

Väl fungerande infrastruktur och hållbara transporter för näringslivets konkurrenskraft och för Sverige som nation är utgångspunkten för Tåg företagens remissyttrande över Trafikverkets inriktningsunderlag.

Beträffande nivåer och inriktning i en ny nationell infrastrukturplan föreslår Tåg företagen i fyra punkter:

1. En substantiell höjning av investeringsnivån i förhållande till BNP med anledning av kraftig befolkningsökning och en överbelastad och sliten infrastruktur med en hög skuld i form av eftersläpande investeringsbehov och eftersatt underhåll.
2. En utökad anslagsram, med över 20 procent, kombinerad med att projektet nya stambanor lyfts ur den löpande infrastrukturplaneringen och finansieras separat, som möjliggör både åtgärdande av eftersatt underhåll och kritiska samhällsinvesteringar
3. Det eftersatta underhållet på järnväg, enligt inriktningsunderlaget nu uppgående till 43 miljarder kronor, måste elimineras. Netto behöver ytterligare 30 miljarder kronor tillföras under planperioden 2022-2033 i tillägg till de 13 miljarder kronor ingår i Trafikverkets utökande anslagsram på plus 20 procent. Vi föreslår ”kraftsamling underhåll” för hela transportsystemet, där planens omfattning utökas krona för krona så att landets underhållsskuld kan avbetalas under kommande planperiod.
4. Att regeringen ger Trafikverket i uppdrag att ta fram ett scenario med bedömning av vilka investeringar i ökad kapacitet som är nödvändiga för att möta en kraftigt ökande efterfrågan på järnvägstjänster och behov av klimatomställning inom transportsektorn och presentera en genomförandeplan.

Tåg företagen vill härutöver särskilt lyfta fram följande:

- Behovet av svensk infrastruktur för förbättrad konkurrenskraft nationellt och inom Europa samt utökat samarbete de nordiska transportmyndigheterna och regeringarna
- Värdet av en vidgad näringspolitisk ansats
- Att Trafikverkets prognosarbete utvecklas så att verklig efterfrågan av infrastruktur återspeglas
- Behovet av en översyn av samhällsekonomiska kalkyler och samhällsekonomiska ingångsvärden i allmänhet samt i synnerhet avskaffande av skattefaktorn, utvärdering av restidsvärdering och fokus på värdering av kvalitet i tåglägen, inklusive så kallad ”skogstid”, dvs när i första hand godstågen står på separat spår och väntar på att snabbare tåg ska passera
- Lika viktigt som spår att köra på är järnvägens sidosystem: uppställningsspår, depåer, verkstäder mm. Kapaciteten i dessa måste följa den ökande trafiken. Det är angeläget att ett sådant helhetsperspektiv är en utgångspunkt för det fortsatta arbetet. Tåg företagen efterlyser en tydligare analys och ett större fokus på detta.
- Elektrifieringen av transportsektorn bör inkludera elektrifiering av fler betydelsefulla järnvägsstråk som ännu inte elektrifierats, och vätgasteknologier till transportsektorn behöver adresseras
- Det är akut att lösa frågan om statlig medfinansiering av ERTMS-ombordutrustning

Infrastruktur för förbättrad konkurrenskraft nationellt och inom Europa

I uppdraget om att ta fram inriktningsunderlag är aspekter kopplade till infrastruktur för en förbättrad konkurrenskraft mindre framträdande. Det är tillsammans med ökat näringslivsfokus emellertid ett tema som betonats utgöra centrala pusselbitar för den kommande infrastrukturplaneringen. Här kommer vikten av stråk, noder, flöden, både nationellt och inom Europa (TEN-T) in i bilden.

Fehmarn Bält-förbindelsen mellan Tyskland och Danmark öppnar år 2029. Givet Europas omställning till ett klimatsmartare transportsystem kommer behovet av spårkapacitet för höghastighetståg, fjärrtåg och godståg att öka dramatiskt. För Sverige finns dock en risk att Öresund blir en flaskhals. Fehmarn Bält innebär stora möjligheter att ställa om än mer av gods- och persontrafik till gröna transporter med ökad konkurrenskraft. Enligt en rapport från Ramboll kan antalet godståg över Öresundsbron komma att fördubblas efter att Fehmarn Bält-tunneln öppnats. Ökad kapacitet och redundans – inte minst för godstrafiken på järnväg – är kritisk. Det är nu den svenska transportinfrastrukturen ska förberedas för öppnandet av Fehmarn Bält 2029, exempelvis förbereda för 1.050 meter långa tåg. Det är därför hög tid för realistiska åtgärdsvalsstudier avseende alternativa förbindelser i Öresund, inklusive tåg färjeförbindelser till Polen och Tyskland. Det gäller att vidga nuvarande avsmalnade perspektiv och fånga behoven både från gods- och persontrafiken.

Vi behöver se ett nordiskt perspektiv på konkurrenskraft och export. Projekt som nya stambanor, Sthlm - Oslo 2.55, Mittstråket, Ostkustbanan, redundans för Öresundsbron, för både gods- och persontrafik, inklusive färjeförbindelser till Tyskland och Polen, Inlandsbanan som svensk-norskt projekt, mm får central betydelse. Vi saknar ett långsiktigt perspektiv på dessa frågor. Det samarbete som finns mellan de nordiska transportmyndigheterna bör åtföljas av ett kraftigt ökat samarbete mellan de nordiska regeringarna kring gränsöverskridande infrastrukturprojekt. Den nyligen undertecknade Berlindeklarationen bekräftar perspektivet

och EUs politik är glasklar: förstärk den gränsöverskridande person- och godstrafiken på järnväg.

Ett näringslivsperspektiv på infrastrukturen

Enligt infrastrukturministern ska den nationella planeringen ha en näringslivsprofil. För att andelen godstransporter på järnväg faktiskt ska öka måste en kraftig ökning ske av intermodal tågtrafik och kombitrafik. Ett paket av stora och små åtgärder behövs. Det krävs en nationell strategi för terminalstruktur och tillgänglighet, konkretisering kring industriklusters behov, placering och faciliteter i synk med EU:s krav på transportinfrastruktur (TEN-T-kraven). Ett måste är konkretisering av standarder på terminaler utmed stornätet och åtgärdande av alla brister snarast. Vidare krävs åtgärdande av konkreta kapacitetsbrister utmed huvudstråken samt åtgärdande av bristande anslutningar till terminaler och hamnar. Tåg företagen anser att Trafikverket bör få i uppdrag av regeringen att i kommande arbete med att ta fram en ny nationell infrastrukturplan analysera hur näringslivets behov av godstransporter bättre kan vägas in i infrastrukturplaneringen och i samband med åtgärdsvalsstudier, vilket lyftes i rapporten ”Åtgärder för ökad andel godstransporter på järnväg och med fartyg” från 2019.

Vi rekommenderar att redan aviserad lyftpeng införs för att ge incitament för transportupplägg som flyttar transporter från väg till järnväg. Listan på lönsamma kortsiktiga åtgärder kan göras lång.

I den nu gällande infrastrukturplanen för 2018-2029 finns inom ramen för Trafikverkets anslag för trimningsåtgärder en näringslivspott på i genomsnitt 100 miljoner kr per år, totalt 1,2 miljarder kronor under den 12-åriga planperioden för riktade åtgärder för näringslivets transportbehov på järnväg. Tåg företagen föreslår att näringslivspotten i kommande infrastrukturplan höjs till i genomsnitt 200 miljoner kr per år. Vidare föreslår Tåg företagen, för att snabba upp genomförandet av mindre åtgärder, så att ett snabbspår skapas för prioriterade projekt från näringslivspotten där dessa hanteras vid sidan av Trafikverkets ordinarie planeringsprocess.

Investeringsnivån i relation till BNP

En modern och väl fungerande infrastruktur och effektiva transporter till konkurrenskraftigt pris utgör ryggraden i en modern marknadsekonomi. Ett robust, tillförlitligt och långsiktigt hållbart transportsystem är en förutsättning för ett fungerande samhälle och näringsliv. Decennier av underinvesteringar har skapat en infrastrukturskuld, bestående av både ett eftersläpande underhåll och otillräckliga nya investeringar. Bristerna skapar merkostnader för företag och medborgare. Det försämrar arbetsmarknadens funktionssätt, minskar konkurrenskraften och gör oss sårbara vid störningar.

Under 1950- och 60-talen investerade Sverige över två procent av BNP per år i (kommunikations-)infrastruktur. Det resulterade i en modern och kapacitetsstark transportinfrastruktur. Sedan dess och fram till millennieskiftet var investeringsnivån ner på ungefär en procent av BNP per år. Järnvägssystemet är numera ansträngt och befolkningen växer allt snabbare. Sverige behöver därför under en tid åter öka investeringsnivån för att ta ett nytt kapacitetssteg och lägga grunden för framtida tillväxt och välstånd.

Infrastrukturministern är också tydlig med att det behövs ett antal tydliga mål för utbyggnad av järnväg för att inte vägarna skall svämmas över. Just nu finns det dock inte utrymme för

det i de budgetramar som Trafikverket har att förhålla sig till. Behovet av ökade anslag är stort nu under en period för att kunna ta ett nytt steg på kapacitetstrappan och rusta landet för framtiden.

Klimatfrågan återspeglas inte tillräckligt

Klimatmålet för transportsektorn innebär att växthusgasutsläppen från inrikes transporter ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010. Regeringen har återkommande konstaterat att om målet ska nås så måste funktionsmålet i huvudsak utvecklas inom ramen för hänsynsmålet. Med detta avses att den samlade utvecklingen inom transportsystemet ska leda till att klimatmålet nås.

Transporternas växthusgasutsläpp har visserligen minskat över tid men inte i den takt som krävs för att nå klimatmålet. Att utsläppen från transportsektorn måste minska betydligt snabbare än hittills för att klara klimatmålen är regeringens egen bedömning. Minskning av utsläppen enligt gällande klimatmål innebär en omställning av transportsystemet och järnvägen spelar en central roll för att uppnå regeringens politik. Dessvärre ser vi för närvarande inga tydliga tendenser till ökad andel transporter på järnväg, snarare en utveckling åt det motsatta hållet. Samtidigt ser vi också att Trafikverket systematiskt underkänner järnvägens möjligheter att på ett betydande sätt bidra till klimatmålen.

EU-kommissionen har utlyst år 2021 till ”European Year of Rail” och dess nyligen antagna Strategi för hållbar och smart mobilitet utgör en bro för att nå klimatmålen. Det övergripande målet med strategin är att leverera en utsläppsminskning på 90 procent från transportsektorn till 2050. Samtidigt ska strategin bidra till den digitala omvandlingen och stärka upp sektorn inför framtida kriser. Minskning av växthusgaser står i centrum för vad strategin avser med hållbara transporter men även arbetsförhållanden, minskad trängsel, minskad olycksstatistik, minskat buller från trafiken och minskade utsläpp av partiklar från vägbana och däck är av avgörande betydelse. Strategiunderlagen lyfter särskilt problem med buller från biltrafiken samt att utsläpp av mikroplaster från däckslitage måste hanteras med hänsyn tagen till hälsa och ekologiska risker.

EU-kommissionens mål för 2030 (urval):

- Fördubblat resande med höghastighetståg
- Godstrafik på järnväg ska öka med 50 procent
- Tidtabellsbundna kollektiva resor under 500 km bör vara koldioxidneutrala
- Järnvägs- och vattenbaserade intermodala transporter ska konkurrera på lika villkor med vägtransporter
- Uppkopplad och automatiserad multimodal mobilitet blir verklighet, bland annat genom att passagerare kan köpa biljetter för resor med flera färdmedel och att gods kan transporteras med smidiga byten mellan olika transportslag

EU-kommissionens mål för 2050 (urval):

- Tredubbling av resande med höghastighetståg
- Dubblering av godstrafiken på järnväg
- Ett fullt fungerande multimodalt transeuropeiskt transportnät (TEN-T) för hållbara och smarta transporter med höghastighetsförbindelser
- Kostnaderna för transporternas samhällsbelastning ska fullt ut bäras av transportanvändarna

Nu återstår för Europas regeringar och transportmyndigheter att göra politik och verkstad av EU:s Strategi för hållbar och smart mobilitet. Tåg företagen anser att strategin och dess mål ska vara vägledande för utformningen av den kommande nationella planen

Infrastrukturplanens klimatpåverkan

Av inriktningsunderlaget kan vi konstatera att Trafikverkets analys av klimateffekterna har ändrats jämfört med andra underlag framtagna av Trafikverket samt även skiljer sig från andra myndigheters bedömningar. När nu gällande nationell plan – som avser perioden 2018-2029 – antogs bedömde Trafikverket planens klimatpåverkan. Bedömningen var att planförslagen sammantaget skulle minska utsläppen från trafiken med drygt en procent jämfört med om planförslagen inte genomfördes. Bara överflyttningen av godstrafik till järnväg bedömdes då minska koldioxidutsläppen från vägtrafiken med minst 0,7 procent, eftersom lastbilstrafiken skulle minska med fyra procent. Analyser från andra myndigheter – exempelvis Trafikanalys – ger ytterligare stöd för att klimatpåverkan kan minska genom överflyttning av transporter till järnvägen och sjöfarten. Enligt Trafikanalys kan nära hälften av det inrikes vägtransportarbetet flyttas över (En breddad ekobonus, sid 54).

Under dessa omständigheter är det svårt att förstå att Trafikverket i en uppdaterad bedömning av järnvägsinvesteringarnas påverkan på transportsektorns klimatutsläpp bedömer att endast en minskning med 1 promille kan aktualiseras. Om Trafikverkets bedömningar ändrats, exempelvis till följd av teknisk utveckling, borde man i inriktningsunderlaget utvecklat och förklarat detta avsteg från egna och andra transportmyndigheters analysmaterial.

Prognosarbete kopplat till kapacitet i systemet: Återspeglas framtidens behov av kapacitet?

Trafikverkets prognosarbete är inte anpassat efter faktiskt efterfrågan eller verkligheten. Tåg företagen ifrågasätter i grunden om Trafikverkets prognosunderlag ens kommer i närheten av vad marknaden kommer att efterfråga i framtiden. Nuvarande modeller för att räkna fram basprognoser är synnerligen komplexa och schabloniserade, vilket riskerar att bidra till felaktiga beslutsunderlag. En första reflektion är att det faktiska behovet av specifika avgångstider i tågplanen inte avspeglas i järnvägsföretagens ansökningar om kapacitet till Trafikverket. I stor utsträckning ansöker man om den kapacitet man tror är realistiskt att få. Detta innebär att intresset för kapacitet såsom den framställs av tåglägesansökningar inte speglar faktisk efterfrågan. Frågan har accentuerats till följd av den kraftiga tillväxten av regional passagerartrafik där vi ser oroande tendenser till en allt striktare syn på styva tidtabeller, vilket skulle kunna få katastrofala konsekvenser för kapacitetstillgången om det får större genomslag än det redan har.

Exempel godstrafik

Korrekt indata är avgörande för att skapa rättvisande beslutsunderlag. Exempel på frågetecken vi identifierat gäller stålvolymen Luleå – Borlänge. 2016 transporterades 2,1 miljoner ton stål. Basprognosens volym med tåg 2040 är endast 2,3 miljoner ton, vilket är lägre än såväl KIs tillväxtprognos som prognosticerad trafikökning på järnväg för varugruppen, där SSAB är den volymmässigt dominerande aktören. Vidare återspeglas inte ökningar av intresset från Norge för järnvägen genom Sverige, exempelvis fisktransporter. Vi noterar även att potentiella kapacitetsminskningar på grund av stort inflöde av godsvagnar med kompositbroms inte grundligt analyserats.

Exempel persontrafik

När det gäller resandet i persontrafiken har Trafikverket systematiskt under lång tid underskattat resandeutvecklingen.

Trafikprognoserna för många av de senaste större järnvägssatsningarna har uppnåtts snabbare än prognosticerat och i flera fall har prognosticerade ökningar även överträffats. Ett tydligt exempel på detta är Svealandsbanan som snabbt nådde sitt kapacitetstak och löpande byggts ut med fler och fler mötesspår. Med riktiga prognoser skulle en större del byggts med dubbelspår från början.

Orsakerna till prognosbristerna är flera, bland annat felaktiga underlag för de senaste årens resandeutveckling och svårigheter med avgränsningar och faktainsamling från operatörerna. Dessutom kräver resandeprognoser antaganden om framtida omvärldsförutsättningar, t ex befolknings- och näringslivsstruktur. Resvaneundersökningarnas kvalitetsbrister ledde till att de observerade och framtida livsstilsförändringarna inte beaktades tillräckligt, exempelvis att yngre människor i storstadsområdena äger och kör bil i mindre utsträckning än tidigare.

Välkänt är också att prognoserna inte omfattar gränsöverskridande trafik. Till Danmark är volymerna redan höga och kommer att växa. Till Norge kommer volymerna att öka snabbt när först de omfattande banarbetena är avslutade och sen när ny kapacitet tillförs. Den senaste beskrivningen av nuläget – i form av tilläggsmatriser för framförallt utrikes tågtrafik och för flygresande – ger inte tillfredställande prognoskvalitet. Dessutom har modellen svårt att uppskatta överflyttning från flyg till tåg och saknar förutsättningar för kommersiell trafik. Det kan direkt påverka resandeutvecklingen.

Enligt Trafikverkets egen bedömning är underlagen för metoden för framtagning av långvägskollektivtrafiktaxor föråldrade. Den kilometerbaserade kostnaden i sig baseras på diverse antaganden om hur man valde att resa med tåg under 2001 utifrån de taxor som gällde vid den tidpunkten. Metoden baseras alltså på taxsystem som med största sannolikhet inte längre är aktuella och skapar inkonsekvenser mellan de långväga och de regionala modellerna.

Det finns en risk att dagens prognoser kommer att överskatta vägtrafikarbetets utveckling. Anledningen är att prognosmodellerna innehåller värderingar avseende vilka trafikslag som föredras. Denna typ av historiska antaganden bör förändras om vi vill nå klimatmålet. Det vore olyckligt om prognoserna skulle bli självuppfyllande. För att bättre hantera de utmaningar med en växande befolkning och en klimatomställning av transportsystemet som Sverige står inför behöver vi gå ifrån en prognosmodell som i grunden bygger på trendframskrivningar och i stället formulera långsiktiga mål för på vilket sätt transportsystemet behöver utformas för att kunna möta detta på ett ändamålsenligt sätt.

Utgångspunkten för scenarierna är underskattning av resandeutveckling på järnväg

Trafikverket ska normalt i sina basprognoser endast inkludera redan beslutade investeringar och beslutade politiska åtgärder. För klimatmålet inser man dock att det inte kan nås utan kraftigare åtgärder. Man antar därför att det kommer politiska beslut som gör att klimatmålet kan nås. Man tar fram ett par olika scenarier, där man antingen utökar bonus-malus-systemet och ökar reduktionsplikten. Andra alternativ är högre körkostnader. I Trafikverkets huvudscenarier nås klimatmålet därmed utan minskad biltrafik. Detta blir styrande för

framtida samhällsekonomiska analyser, eftersom det resulterande resandet i basprognosen styr alla analyser. Därmed ser järnvägsinvesteringar ut att vara olönsamma.

Man kunde dock ha kunnat konstruera ytterligare ett scenario där både nya stambanor och andra större investeringar byggs snabbt, moms på tågbiljetter sänks, flygskatter höjs, avgifter för långväga motorvägstrafik införs, höjda drivmedelskatter och höjda trängselskatter för trafik ut och in i större städer. Detta scenario kunde ha inkluderat kraftfulla åtgärder för överflyttning av gods till järnväg. Det skulle således ha varit fullt möjligt att skapa ett scenario som uppfyller klimatmålen och som leder till kraftigt ökat behov av järnväg och minskat behov av flygresor och vägtrafik. Det skulle resultera i att järnvägsinvesteringar blir lönsamma i kalkylen.

Planens inriktning och omfattning

Vi kan inte se att Trafikverket i inriktningsunderlaget tydligt bekräftar huruvida den ökade kapaciteten – inberäknat föreslagna planåtgärder – kommer att räcka för den ökade efterfrågan på järnvägsresande och transporter som Trafikverket förutser.

I en situation där det eftersatta underhållet är så stort måste vi därför öka planens omfattning ytterligare, inte minska den. Det är endast i fallet med en utökning av planens omfattning med minst 20 procent som underhållsskulden på sikt kan elimineras och kritiska kapacitetsstärkande investeringar samtidigt kan göras.

Trafikverket borde ta fram ett scenario där man bedömer vilka kapacitetsinvesteringar som är nödvändiga för att möta den kraftigt ökande efterfrågan på järnvägstjänster och behoven av klimatomställning av transportsektorn och presentera en kostnad och en plan för att genomföra dessa.

Tågföretagen ser med stor oro på att de skenande kostnadsökningarna inom underhåll snabbt holkar ur utrymmet för nödvändiga kapacitetsinvesteringar. Tillräckligt med medel måste tillföras för att kunna både ta ikapp underhållsskulden och samtidigt göra de omfattande investeringar i ny kapacitet i det redan överbelastade järnvägssystemet som krävs för att lyfta det till nästa steg på kapacitetstrappan.

Samhällsekonomiska kalkyler

De samhällsekonomiska kalkylernas styrande funktion har hamnat alltmer i fokus under de senaste åren. Trafikverkets samhällsekonomiska analysmetodik har fått kritik, även internt, för att den tenderar att leda fram till en struktur på den nationella investeringsplanen som inte står i överensstämmelse med klimatmålen.

Viktiga infrastrukturprojekt med god klimatprestanda har svårigheter att hävda sig mot projekt som har sämre klimatprestanda men som levererar på tillgänglighetsmått. Kritiken mot modellerna har under de senaste åren främst rört skadeeffekten av värderingen av trafikens klimatutsläpp och partikelutsläpp men också den externa effekten av trängsel, restid, dynamiska effekter och störningar i godstrafiken. Vi bör särskilt betona att det här inte endast handlar om värderingen av exempelvis CO₂-utsläpp utan även hur olika delposter viktas i den samhällsekonomiska kalkylen. Nyligen konstaterades att trafikens ekologiska belastning inte är omhändertagen i kalkylarbetet.

När det gäller värdering av nya järnvägs och vägprojekt så är det en kritisk och avgörande faktor hur restid beräknas. Det är angeläget att den samhällsekonomiska kalkylmodellen utvecklas så att den bättre fångar den verkliga nyttan av en investering. Som beskrivet av även av KTH har dagens modell stora brister och premierar även stora flöden på korta sträckor före mindre flöden på längre sträckor, vilket tenderar att missgynna investeringar i järnväg i förhållande till väg och dessutom riskerar att bli självuppfyllande. Kalkylmodellen har i praktiken under lång tid funderat som ett styrmedel där inte minst stora väginvesteringar premierats. Exempelvis är det svårbegripligt att restidsförkortningar i kollektivtrafik värderas lägre än för bilresor. Detta är ohållbart om transportsektorn skall kunna ställas om snabbt och bidra till att Sverige når sina ambitiösa klimatmål.

VTI analyserade 2013 nyttan av väl fungerande godstransporter och hur dessa hanteras i samhällsekonomiska kalkyler kopplade till den svenska infrastrukturplaneringen. De brister som konstaterades då kvarstår fortfarande och består huvudsakligen i att samtliga relevanta nyttor, som till exempel förbättrad tillförlitlighet, inte inkluderas i kalkylerna på ett adekvat sätt. Utan tvekan är det just tillförlitligheten som är den viktigaste aspekten för näringslivet godstransporter. Härtill ställer sig Tåg företagen frågande till de godstidsvärden som nyttjats i kalkylen.

Regeringen bedömer i Godstransportstrategin från 2018 att befintliga prognosmodeller och samhällsekonomiska modeller behöver utvecklas utifrån ett godstransportperspektiv, så att de bättre avspeglar konsekvenserna för godstransporterna vid förseningar samt bättre hanterar investeringar som knyter samman transportsystemet med internationella godskorridorer. Regeringen konstaterade också att urbana transporter även borde inkluderas i de samhällsekonomiska analyserna.

Kvalitet i tågslagen, jämför ”skogstid” det vill säga när i första hand godstågen står på separat spår och väntar på att snabbare persontåg ska passera. Även på persontrafiksidan förlängs restiderna till följd av trängseln på spåren. Frågan om kvalitet/effektivitet i tågslagen bör utredas närmare och måste bidra till de samhällsekonomiska kalkylerna, som genererar mer positiva kalkyler för utbyggnad av järnväg där det behövs.

Det samhällsekonomiska kalkylsystemet uppvisar en lång rad brister. Regeringen bör snarast ge Trafikverket i uppdrag att genomföra en sedan lång tid utlovad översyn av samhällsekonomiska kalkyler.

Skattefaktorn

Det finns mycket att säga om tillämpningen av samhällsekonomiska kalkyler på investeringar i infrastruktur. Ett nygammalt tema är dock skattefaktorn på infrastrukturinvesteringar. Sedan cirka tio år belastas kalkylmässigt alla kostnader för investering, drift och underhåll i transportsektorn – som täcks med skatter – med ett påslag på 30 procent som en skuggprissättning av samhällsekonomisk ineffektivitet. Motsvarande faktor läggs inte på om investeringen finansieras med brukaravgifter eller privat kapital. Den teoretiska grunden för påslaget är mycket komplex. Bakomliggande modell och antaganden bygger på en hypotetisk bild av hur samhällsekonomi ser ut. De flesta länder har avfärdat användande av en skattefaktor eftersom den avsedda effekten inte går att mäta. Påslaget gäller dessutom enbart för transportinfrastruktur och detta skuggpris tillämpas inte på andra offentliga verksamheter. Påslaget bidrar också till en snedvridning mellan transportslagen eftersom det belastar kalkylerna för den kapitalintensiva järnvägen mer än andra trafikslag.

Eftersom den teoretiska grunden för skattefaktorn inte speglar Sverige som landet faktiskt ser ut och fungerar anser vi att skattefaktorn ska tas bort. Detta skulle också resultera i att Sverige tillämpar samma systematik som jämförbara länder.

ASEK ger här ett alternativ: ”I den mån det är möjligt att beräkna förändringen av skattebasen, till följd av investeringen, tillämpas skattefaktorn på nettobudgeteffekten istället för på utgifterna för investering, drift och underhåll”. Nettobudgeteffekten består av nettoförändringen av skatteuttag dvs det ökade skatteuttaget för finansiering av investeringen minus ökad skatteinkomst på grund av den ökning av skattebasen som investeringen bidrar till.

Underhållsskulden

Det eftersatta underhållet av både vägar och järnvägar är ett väl etablerat faktum. För fyra år sedan uppgick underhållsskulden för järnväg till 36 miljarder kronor men trots stora satsningar har den enligt de senaste beräkningarna ökat till 43 miljarder kronor. Ökningen är alltså nästan 20 procent på fyra år. Detta trots återkommande löften om ökade satsningar på järnvägsunderhållet. De totala underhållsmedlen i infrastrukturplanen räcker knappt till att delvis bibehålla dagens standard, inte att ta igen det ovan nämnda eftersatta underhållet. Vägar och järnvägar, som redan har ett upprustningsbehov, kommer att försämrast vid slutet av 2020-talet. Det är av största vikt att vi erkänner det faktum att underhållssatsningarna hittills inte räcker till.

Även i den mest offensiva ekonomiska ramen fram till år 2033, anges att enbart en liten del av det eftersatta underhållet, 13 av 66 miljarder kronor, kan återtats i väg- och järnvägssystemet. Ett fortsatt eftersatt underhåll är att betrakta som kapitalförstöring och är inte ett långsiktigt effektivt sätt att behandla skattemedel, eftersom det innebär att trafikinfrastrukturen förfaller över tid. Trafikverkets argumentation för att enbart bibehålla dagens funktion och inte reinvestera för att bygga bort det eftersläpande underhållet motiveras avseende järnväg bland annat med stöd av en samhällsekonomisk kalkyl. Den visar att det visserligen är effektivt att bygga bort det eftersatta underhållet, men att det är ännu mer lönsamt att enbart upprätthålla dagens funktion. Förklaringen ligger i att reinvesteringarna är kostsamma åtgärder, som ställs i förhållande till nyttorna med minskade förseningar och lägre framtida underhållskostnader, och att den lägre utgiften för att enbart bibehålla dagens funktion är att föredra.

Slutsatsen är att det eftersatta underhållet på järnväg måste elimineras. Netto behöver tillföras ytterligare 30 miljarder kronor under planperioden 2022-2033 i tillägg till de 13 miljarder kronor ingår i Trafikverkets utökande anslagsram på plus 20 procent. Vi föreslår en ”kraftsamling underhåll” för hela transportsystemet där planens omfattning utökas krona för krona så att landets underhållsskuld kan avbetalas under kommande planperiod.

Såvitt avser underhållsskulden och specifika bandelar bör underhållsskulden åtgärdas inte endast för bantyp 1 och 2 utan även för bantyp 3 och 4. För bantyp 5 bör ingen försämring ske.

Trafikverket bör få uppdraget att upprätta en långsiktig – exempelvis 12-, 16- eller 20-årig – underhållsplan med målet att eliminera det eftersläpande underhållet och därmed skapa förutsättningar för en total avbetalning av underhållsskulden. Ryckigheten i medelstillgången

för Trafikverket måste jämnas ut. Med budgetpropositionen 2021 ska Trafikverket få nya budgetallokeringar för underhåll. I själva verket var underhållsplanen 2021 underfinansierad och Trafikverket slipper nu att göra en nedjustering av underhållet. Nu kan Trafikverket fullfölja den plan för reinvesteringar som ligger för 2021 – 2023. Läget för 2024 – 2026 är mer oklart. Dessa osäkerheter måste undanröjas.

Fyrstegsprincipen

Fyrstegsprincipen är vägledande i Trafikverkets arbete för att säkerställa effektiva och hållbara lösningar. Inom arbetet med den nationella planen – där fokus är att optimera statens investeringar i fysisk infrastruktur – bör fokus ligga på åtgärder inom steg 3 och steg 4. Tågföretagen förutsätter att de två tidigare stegen i fyrstegsprincipen kan hanteras innan den konkreta avvägningen mellan olika infrastrukturesatsningar kommer i fråga.

Digitaliseringens möjligheter

Kapacitetstilldelningen är ett område där Trafikverket själva i stor utsträckning har rådigheten. Trafikverket skriver i inriktningsunderlaget att: ”För järnvägstransporternas attraktivitet har kapacitetstilldelningen särskild betydelse. Den nuvarande processen behöver effektiviseras på flera sätt, så att möjligheten att erbjuda attraktiva godstågslägen ökar, mängden ändrade och outnyttjade tåglägesbokningar minimeras och möjligheten att även med kort varsel erbjuda tåglägen förbättras.” Tågföretagen instämmer helt i detta konstaterande. Trafikverkets projekt Marknadsanpassad planering av kapacitet (MPK) som arbetar med dessa frågor måste påskyndas och slutföras snarast för att generera kapacitet och högre kvalitet i tåglägen.

Kompetensförsörjning

Tågföretagen välkomnar att kompetensförsörjning behandlats inom ramen för den långsiktiga planeringen. Bland annat anser Tågföretagen att det är positivt att samordna strategiska kompetensförsörjningsfrågor inom ramen för ett nationellt råd och att koppla en analysfunktion till arbetet som ger en bild av kompetensbehoven i branschen på kort och lång sikt.

Utbyggnaden av elvägar och elektrifiering

Utbyggnaden av elvägar har fått en framskjuten plats i inriktningsplaneringen. När resurserna är begränsade skulle det dock vara kostnadseffektivt att erbjuda det redan elektrifierade trafikslaget – järnväg – elektrifiering av resterande oelektrifierade delar av viktigare stråk och anslutningar.

Vid en alltför snabb elektrifiering av vägarna är risken stor att Sverige väljer en teknisk återvändsgränd – det infrastrukturministern kallar betamaxsyndromet. Det kommer att ta tid att elektrifiera vägnätet, i synk med EU med flera, på ett omdömesgillt sätt. Att ensam gå i spetsen för elvägar riskerar att bli mycket kostbart om övriga Europa väljer en annan standard. Varken svenska eller europeiska åkare lär göra de omfattande investeringar i nya fordon innan man vet att de även fungerar utanför Sveriges gränser. Det begränsar dessutom förutsättningarna för utbyggnad av nya stambanor.

Järnvägens klimatpaket

Att elektrifiering inte sker i betydelsefulla stråk är dessvärre ett stort hinder. Sträckor som har någorlunda volymer bör naturligtvis elektrifieras, för klimatets skull men även för effektivare och mer kostnadseffektiva transporter och därmed potentiellt även för mer volymer. Ofta saknas elektrifierad järnväg mellan godsterminal och hamn i ett område. Det försvårar verksamheten och etableringen av nya kundupplägg. Älmhult – Olofström är exempel på ett uppskjutet högtrafikerat objekt som nu planeras till 2029, tidigare 2024. Tågforetagens förslag till elektrifiering av ännu icke elektrifierade stråk återfinns i bilaga 1.

Vätgasteknologier till transportsektorn måste adresseras redan nu i ett längre perspektiv. Inlandsbanan kan här vara ett pilotprojekt, där vätgasteknologi implementeras i ett sektoröverskridande samarbete tillsammans med kraftindustrins gröna investeringar i norr.

ERTMS-utrullningen

Tågforetagens rekommendation att ta rygg på Tyskland ligger kvar, i synnerhet som det finns stora frågetecken kring interoperabilitet och bromsteknologi på godssidan där just Tysklands olika beslut utgör en nyckelfaktor. Man borde dock fundera ordentligt kring varför Tyskland har så svårt att faktiskt ta beslut för nationellt införande av ERTMS. Det är påtagligt att diskussioner kring utmaningarna med ERTMS – funktionalitet, teknik och finansiering – börjar få fart även inom EU. På nationell nivå har Trafikverkets kommersiella riskanalys (av Ramboll, del 1 och 2) påvisat de stora risker Tågforetagen lyft fram under en längre tid. Införande av ERTMS i Sverige är nödvändigt men för med sig stora risker på kort sikt och statlig medfinansiering av ombordutrustning är ett måste, i linje med vad flertalet jämförbara länder redan beslutat, inte minst för godstrafikmarknadens överlevnad. Hela projektet riskeras pga bristen på förmåga för operatörerna att delta i utrullningen. Finansieringen måste dock få en lösning långt innan en ny nationell plan beslutas av regeringen, troligtvis våren 2022. Annars finns en stor risk att detta redan kraftigt försenade moderniseringsprojekt aldrig går i mål.

Under 2021 kommer Trafikverket att ta fram en ny utrullningsplan för ERTMS, till följd av förseningar på Södra stambanan och nu senast på Haparandabanan. Vi rekommenderar att ett fundamentalt omtag görs där utrullningen sker norrifrån eftersom ERTMS-systemet erbjuder större flexibilitet vid användningen av kompositbromsade godsvagnar med sämre bromsförmåga i nordiska vinterförhållanden. Planen måste kvalitetssäkras för att undvika förseningar i investeringsplaner och möjliggöra adekvat versionshantering av ERTMS-ombord. Det finns stora samhällsvärden, inklusive kapacitetsvolymer både för person- och godstrafiken, att vinna på en optimerad utrullning av ERTMS. Kopplingen till uppdaterade bromsprocenttabeller på Södra och Västra stambanorna, som måste genomföras enligt plan till 2024 och det stora inflödet i Sverige av kompositbromsade vagnar från bland annat Tyskland ger ytterligare stöd för en sådan förändrad utrullningsplan.

Tidigareläggande av objekt samt vissa objekt utanför plan

Den beslutade nationella planen för upprustning av existerande system är alltför baktung. Det är kritiskt att tidigare lägga satsningar på underhåll, längre och tyngre tåg samt dubbelspår Hallsberg söderut. Genomförande av den europeiska standarden med tåglängd 740 meter bör påskyndas. På de platser där det finns geografiska förutsättningar att bygga för längre tåglängder bör inriktningen vara 1.050 meter.

Kraftfulla satsningar behövs på exempelvis Inlandsbanan och Ostkustbanan för basindustrin, som fortsätter att lägga grunden för ett framtidssäkert Sverige. Den nationella godsstrategins ambitiösa målbild kräver tidigareläggande av strategiska projekt. Inlandsbanans utveckling är en åtgärd som med fördel skulle kunna finansieras utanför nationell plan givet att en extern finansieringslösning kan beslutas.

Sidosystemet

Det är angeläget att kapacitet för uppställningsspår och ytor för depåer, verkstäder m m svarar upp mot trafikutvecklingen. Bristen på sidofunktioner får inte bli en flaskhals. Dessa funktioner blir kritiska vid större förändringar som exempelvis den stora trafikökning som väntas i södra Sverige när Fehmarn Bält-förbindelsen öppnar.

Bangårdar med uppställningsspår och verkstäder är viktiga integrerade delar i en robust och välfungerande järnvägsanläggning och en förutsättning för en kapacitetseffektiv användning av huvudspåren. Det är angeläget att ytor och kapacitet för uppställningsspår, depåer, verkstäder mm utvecklas i takt med trafikökningen och de större förändringar som är kända, till exempel de stora trafikökningar som satsningen på nya stambanor och öppnandet av Fehmarn Bält-förbindelsen kommer att medföra.

Tågföretagens bedömning är att det redan i nuläget råder akut brist på uppställningsspår i Stockholm, tydlig brist i Göteborg och ett ansträngt läge i Malmö. Till detta kommer att flera operatörer beställt fler fordon som kommer att levereras de närmaste åren. Här krävs insatser tidigt i planperioden. Etableringen av skötselsspår på Tomtebodabangård och kapacitetsförstärkningar på norra sidan av Stockholm är ytterst angelägna för att möta volymtillväxten. På lite längre sikt behövs en modern uppställnings- och depåanläggning nära Malmö C. Rangerbangård Syd är ett projekt som bör tas vidare.

Det är angeläget att sidosystemets perspektiv och dess behov inkluderas i ett tidigt skede i planeringen. Likaså behöver resurser avsättas så att erforderliga åtgärder kan vidtas för att kapaciteten skall finnas på plats i tid.

Dessvärre är detta område bristfälligt behandlat i inriktningsunderlaget. Det är mycket angeläget att en grundlig analys görs och att en robust plan för utveckling av bangårdar och sidosystem integreras i den kommande nationella planen. Likaså behöver behovet av samordning med andra infrastrukturförvaltare inom järnvägssektorn behandlas mer utförligt.

Ett flertal EU-länder, till exempel Tyskland och Österrike, har ett omfattande stödsystem för kapillär infrastruktur (industrispår) vilket gynnar såväl renovering som nyanläggande av industrispår vilket ökar möjligheten för näringslivet att använda sig av järnvägsgodstransporter. Vi föreslår att regeringen ger ett regeringsuppdrag för att utreda förutsättningarna för ett sådant stödsystem med europeisk förebild.

Nya stambanor

I tillägg till den nationella planens satsningar på ett uppgraderat system måste nya stambanor förverkligas – renodlade för hastigheter på minst 320 km/h – med högt tempo i utbyggnaden och därmed framtidssäkra Sveriges behov av transporter. Projektet ”Nya stambanor” bör

läggas i ett separat bolag – skilt från Trafikverket – med finansiering skild från anslagsfinansiering, exempelvis genom upplåning via Riksgälden.

Det samlade järnvägssystemets och – inte minst – godstrafikens behov av kapacitet för framtiden står av förklarliga skäl inte i förgrunden för det specifika regeringsuppdraget angående nya stambanor för höghastighetståg. Det är också uppenbart att denna typ investeringar ska allokeras inom ramen för den traditionella infrastrukturplaneringen. I klartext innebär detta att det är en förutsättning att systemkritiska faciliteter för uppställning och underhåll samt att godstrafikens behov – av rangerbangårdar, uppställningsplatser/depåer, anslutningar, etc – får adekvat hantering simultant med utbyggnaden av nya stambanor. Oavsett hantering ser Tåg företagen det emellertid som en helt avgörande fråga att godstrafikens behov av bibehållen eller ökad kapacitet får en adekvat lösning inom ramen för kommande nationell plan.

Det är också angeläget att parallellt inleda arbetet med att förstärka kapaciteten på sträckan Järna-Stockholm så att denna inte blir begränsande för användandet av de nya stambanorna och därmed reducerar investeringens samhällsekonomiska nytta.

Grundläggande förutsättningar för ett framgångsrikt projekt är därutöver tempo i utbyggnaden så att de samhällsekonomiska nyttorna kan fångas och ett livscykelperspektiv.

Vi bilägger som bilaga 2 Tåg företagens återkoppling på Trafikverkets hearing i november 2020 avseende regeringsuppdraget angående nya stambanor för höghastighetståg.

Stockholm, den 29 januari 2021

Björn Westerberg,
Branschchef

Gustaf Engstrand,
Näringspolitisk chef