

Infrastruktur för samhällsbygge

Tågföretagens initiala kommentarer till Trafikverkets förslag till nationell transportplan 2022–2033

Hur vill vi att vårt framtida samhälle ska byggas? Hur ska vi resa och transportera oss själva, våra varuinköp och vårt gods? Svaret blir en kombination av vad som är möjligt idag och i framtiden och av vad vi vill. Vad vi faktiskt vill är inte en obetydlig fråga, i själva verket är det kanske den allra viktigaste. När frågan besvaras inom transportpolitiken hamnar tillgängligheten i centrum, men vilken typ av tillgänglighet är det vi som samhälle efterfrågar? På korta distanser: vill vi resa kollektivt i och/eller i kombination med annan smart delad mobilitet, eller är det med egen elcykel eller elbil som ska parkeras vid destinationen? På längre sträckor: är det sittande i små elbilar på våra motorvägar i kombination med flyg, eller i bekväma tåg mellan våra stadskärnor? Vilken infrastruktur vill vi ha i våra kulturlandskap?

Till de många frågorna om vad vi som samhälle faktiskt vill ha måste även läggas klimataspekterna. Utsläppen från transportsektorn måste minska betydligt snabbare än hittills. En överflyttning av transporter från väg till järnväg är i grunden beroende av järnvägens kapacitet. Men trots tillgänglig kapacitet är det inte självklart att trafiken på järnväg kommer att öka. En faktisk överflyttning av resande och gods till järnväg är även beroende av järnvägens attraktivitet, tillförlitlighet och konkurrenskraft sett utifrån ett kundperspektiv.

De möjliga kombinationerna av olika färdmedel och trafikslag ökar, vilket har stor potential för ökad transporteffektivitet. Transportpolitiken måste då ha något robust att luta sig emot för att kunna lägga fast de långsiktiga planerna, inte minst mot bakgrund av klimatagendan. Just där befinner vi oss nu. Trafikverket har nyligen lämnat sitt förslag till ny nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033.

En långsiktig samhälls- och näringspolitisk vision för transportsystemet skulle ge svar på många frågor och stödja utvecklingen av landets infrastruktur. Vi konstaterar att en sådan vision saknas idag.

Begränsningar redan i direktiven

Trafikverkets förslag till nationell plan 2022–2033 som presenterades den 30 november begränsas av de strikta direktiven från regeringen. Fördelningen mellan vidmakthållande och investeringar är fastlagd redan i direktiven, där nästan hälften av anslagsramen på nästan 800 mdr går till underhållet av vägar och järnvägar. Den viktigaste inskränkningen på investeringssidan är att "lagt kort ligger", dvs nu gällande nationell plan ska fullföljas. Det innebär att väg- och järnvägssatsningar, som funnits med sedan planen med början 2018 – och i flera fall ännu längre tillbaka, ska ligga kvar. En avgörande disposition är att drygt 100 mdr ska allokeras för stambanor under planperioden samt att Norrbotniabanan Skellefteå – Luleå ska påbörjas.

Planförslaget svarar väl upp mot delar av den dialog vi som bransch haft med Trafikverket under de senaste åren. Givet den begränsade ramen är det i stort rimliga prioriteringar som Trafikverket lagt fast. Det råder dock ingen tvekan om att det på olika sätt finns motstående behov i planförslaget. Den nationella planen är på detta sätt tydligt underfinansierad och mer medel behöver tillföras, exempelvis genom alternativ finansiering av större objekt som de nya stambanorna.

Investeringar i järnväg, men mycket ligger sent

Över 80 procent av investeringarna i planen är visserligen järnvägsinvesteringar. Förklaringen är enkel: järnvägen har varit svårt eftersatt i över fyrtio år. Nära hälften utgörs av de tre första etapperna av nya stambanor för höghastighetståg och en fjärdedel av järnvägstekniksystem, bland annat kraftförsörjningsåtgärder, trafikledningssystem och signalsystemet ERTMS. Även om en större andel av investeringsbudgeten tillförs järnvägssatsningar, så är det inte alls bra att många av de viktiga satsningarna ligger sent i planperioden, och nu föreslås läggas ännu senare än i förra planen. Dock finns det en pedagogisk effekt i detta – planförslaget andas en kraftigt ökad effekt för Sveriges utveckling om mer medel tillförs, genom alternativ finansiering eller ytterligare anslag. Det är verkligen något för Sveriges politiker att ta fasta på under kommande valår.

65 mdr i besparingar!

Att stora kostnadsreduceringar kan göras i utbyggnaden av nya stambanor är väl känt och numera bekräftat av Trafikverket. 65 mdr sparas in genom exempelvis nya teknikval för utbyggnad av järnväg i Sverige (brobanor) och hantering av schaktmassor. Totalkostnaden för nya stambanor minskar till 260 mdr. Det finns dock här en risk att "snålheten bedrar visheten" och att besparingar resulterar i högre livscykelkostnader, längre restider och sämre punktlighet.

Begränsningarna i direktiven innebär dock att det blir en etappvis och långsam utbyggnad som pågår till 2045. I dessa tider med hög befolkningsökning är de direkta riskerna påtagliga om projektiden tillåts sträcka sig över tiotals år. Hanterad på detta sätt kommer utbyggnaden att generera begränsade samhällsekonomiska vinster och de aviserade investeringarna i bostäder utmed banans sträckning uteblir. Även förutsättningarna för investeringar i en uppgraderad fordonsflotta för den svenska järnvägsmarknaden

försvåras. I förlängningen innebär upplägget att befintliga nedslitna stambanor kommer tvingas klara ökande trafik till mitten av seklet.

Norrand är hett, men prioriteras inte i närtid

Den av regeringen aviserade Norrandssatsningen finns med men ligger "över kant", dvs efter 2033, och föreslås finansieras med lån med återbetalning via banavgifter. Detaljerna i ett sådant upplägg är kritiska för tågoperatörerna men har ännu inte lagts fast. Att finansiera infrastrukturåtgärder som ökar Sveriges konkurrenskraft genom exempelvis lånefinansiering är visserligen ett sätt att påskynda genomförandet. Men om tågföretag och transportköpare därmed belastas med höjda banavgifter motverkas syftet att öka konkurrenskraften. Med Trafikverkets förslag planeras nästan hela den norra delen av Norrbotniabanan in efter 2033. Det är uppenbart inte framåtlutat när de stora industriinvesteringar som aviserats kommer att vara klara minst tio år innan adekvat järnvägsinfrastruktur är på plats.

Även satsningarna i de södra delarna av ostkustbanan skjuts framåt och drabbas av den strikta fördelningen enligt direktiven.

Känslighetsanalys och transporteffektivitet

Känslighetsanalysen i slutet av förslaget till nationell plan resonerar dessvärre på ett närmast filosofiskt plan om hur olönsamt det är att satsa på järnväg, om man väljer att använda de existerande samhällsekonomiska kalkylmodellerna som basis. Trafikverket antyder visserligen att det finns brister i modellerna men helhetsintrycket är att myndigheten gärna framhåller att planens framtidsorienterade perspektiv, med stora satsningar på järnväg, är felaktigt utifrån vad som skulle vara samhällsekonomiskt mest motiverat. Överflyttningspotentialen mellan trafikslag bedöms underskrida en procent. Det faller dock på sin egen orimlighet att potentialen skulle vara så låg om man skulle ta ett regelrätt systemperspektiv – med snabb utbyggnad – på uppgraderingen av vårt eftersatta järnvägssystem. Om man kombinerar systemperspektivet med andra styrmedel så kan överflyttningen gå snabbare och blir ännu större. Det är väl alldeles uppenbart att en ökad efterfrågan på järnvägstransporter – till följd av bättre konkurrenskraft och rätt prissättning av olika transportslags samhällsbelastning – måste kunna fångas upp av transportsystemet. Idag är det närapå fullbelagt Sveriges större järnvägsstråk, vilket Trafikverket konstaterat återkommande.

Det är symptomatiskt att Trafikverkets planförslag inte genomsyras av transporteffektivitet och ett starkare näringspolitiskt perspektiv som ledstjärnor. Ökad transporteffektivitet bidrar till Sveriges utveckling och möjligheter att nå klimatmålen och nya lösningar och metoder behövs för att bidra till överflyttning av transporter från väg till järnväg och sjöfart och för att utveckla intermodala transportlösningar, som ska underlätta för trafikslagen att samverka med varandra. Temat transporteffektivitet kombinerat med näringslivsfokus och verktygen för att optimera dem har fortsatt stor utvecklingspotential.

Debatten om transporteffektivitet och överflyttningspotential får nytt bränsle genom Trafikverkets sätt att hantera känslighetsanalysen och oviljan att erkänna kalkyl- och prognosmodellernas brister på flera väsentliga punkter vid utbyggnad av järnväg. Ett axplock av problemområden för modellerna inkluderar

prognoserna för överflyttning mellan trafikslag, restidsvärderingen, värdering av störningarna i järnvägstrafiken, effekter för arbetsmarknadsregioner och inte minst vad vi som samhälle faktiskt vill ha (valmöjligheter som samhällsekonomiskt värde).

Nya signaler om ERTMS-utrullningen

Vi välkomnar att Trafikverket, både i planunderlagen och i det specifika regeringsuppdraget avseende ERTMS, tydligt förklarar problembilden kopplat till ERTMS-införandet. För Trafikverket innebär ERTMS mer än att byta signalsystem och huvuddelen av investeringarna görs i bakomliggande delar av trafikstyrningen. Utrullningen av systemet skjuts nu upp med 5–10 år. Utrullningsplanen får nu ett sansat format, men turordningen på styrområden bör fortsatt koordineras med branschens intressen. Myndigheten konstaterar att många transportföretag, och särskilt godstransportföretag, idag har svårt att ekonomiskt motivera och finansiera prototyper för och serieinstallationer av den utrustning som ERTMS kräver. Trafikverket är av allt att döma oroad, eftersom målet med hela utrullningen blir omöjligt att uppnå och myndighetens ansvar för ett adekvat införande inte kan fullgöras. Projektet blir inte verklighet om inte Trafikverket som projektledare har rådighet över takten i fordonsinvesteringarna. Trafikverket föreslår därför – återigen – att statens ansvar att medfinansiera ombordutrustning för ERTMS det bör utredas i fall där EU-bidrag inte räcker till.

Tågföretagen konstaterar att fakta nu finns på bordet, genom det underlag som Trafikverket har tagit fram i bland annat två konsultrapporter och i samverkan med branschen. Hårda fakta är att kostnaderna för att förnya trafikstyrningssystemen och införa ERTMS blir mycket lägre för Trafikverket än andra alternativ, men för fordonsägarna blir det mycket mer kostsamt med ERTMS än dagens ATC-system. Alla jämförbara grannländer har stödsystem på plats. Regeringen har nu ett adekvat underlag för att ta frågan om statlig medfinansiering av fordonsinvesteringarna i mål.

Den stora frågan är om vi klarar underhållet

Planförslaget erinrar om att Trafikverket har en tendens att låsa sig vid hur eftersatt underhållet är på vägsidan, när underhållet på järnväg är ännu mer eftersatt och har stora negativa systemeffekter, som inte märks lika tydligt på vägsidan. Trafikverkets retorik är inte balanserad i denna del.

Vi har nu – efter årtionden av eftersatta investeringar och underhåll – en infrastrukturskuld som uppgår till 45 miljarder kronor för järnväg och 25 miljarder för väg. Det är positivt att underhållssatsningarna ökar med totalt 40 miljarder kronor. Det räcker dock inte ens för att hålla jämna steg med de kraftiga kostnadsökningarna och den högre nivå på underhåll som krävs i en sliten anläggning som utnyttjas allt hårdare. Trots ökningen kommer underhållsskulden för järnväg därför att öka under planperioden till närmare 60 miljarder kronor. Trafikverket bör få uppdraget att upprätta en långsiktig finansierad underhållsplan med målet att eliminera det eftersläpande underhållet och därmed skapa förutsättningar för en total avbetalning av underhållsskulden och återställa järnvägsnätet till den nivå det är konstruerat för vad gäller hastighet, bärighet och kapacitet. Ryckigheten i medelstillgången för Trafikverket måste jämnas ut.

Planen ett steg i rätt riktning

Vi summerar och konstaterar att Trafikverkets förslag är ett steg i rätt riktning mot att Sverige får en transportvision och en övergripande systematik för transporteffektivitet, näringspolitik och konkurrenskraft med de nödvändiga internationella kopplingarna.

Vi får återigen erinra om att Fehmarn Bält-förbindelsen öppnar under planperioden 2029 och vi står utan en transportplan som i tillräcklig grad adresserar de ändrade och sannolikt ökande transportflödena som följer av detta, inte minst på järnväg. Perspektiv på utvecklingen och visionsarbetet på EU-nivån kopplat till av EU:s stomnätskorridorer, inklusive förlängningen av Scanmed-korridoren till Narvik, lyser med sin frånvaro. Förutsättningar för att svara upp mot EU:s målbild om fördubbling av järnvägstrafik de kommande årtiondena återspeglas inte. Vi saknar också av konkreta planer för att utveckla förutsättningarna för en andra fast Öresundsförbindelse och ny godsbangård syd – framtidssäkrad för 1050 m långa tåg.

Vi erinrar i sammanhanget även om att EU:s pågående revidering av TEN-T-förordningen, dvs regelverket som omger EU:s transportinfrastruktur, innefattar långt gångna planer på snabbare transporter med järnväg mellan Europas storstadsregioner.

Vi noterar att potentialen och möjligheterna med vätgas inte har hanterats aktivt av Trafikverket trots att en vätgasstrategi nyligen presenterats av Energimyndigheten. Sådan teknologiutveckling kan få stor betydelse för utvecklingen av infrastrukturen, uppnående av klimatmålen och konkurrenskraft under planperioden.

Statsfinanserna tillåter mer

Trafikverket har tydliggjort vad vi får med nuvarande ramar för en anslagsbudget till transportinfrastrukturen, men för att möta samhällets och näringslivets behov krävs ett infrastrukturlyft med betydligt större resurser de kommande 10–20 åren. Sverige har råd med detta.

Riksgälden prognosticerar för närvarande överskottet i statens budgetsaldo för 2022 till hela 94 miljarder – en upprevidering med nära 30 miljarder jämfört med prognosen i maj 2021. För 2023 väntas enorma 107 miljarder kronor i överskott, plus uppskattade 30 miljarder i ofinansierade reformer.

Vår nytillträdde statsminister kan nu få återbäring på stabila statsfinanser som byggts upp under hennes tid på Finansdepartementet. Det är inte för sent att driva på för investeringen i ett infrastrukturlyft finansierat av kommande års prognosticerade överskott i Sveriges finanser, som möjliggörs genom att överskottsmålet i statsbudgeten ändras till ett balansmål.

Tåg företagen föreslår full fart framåt

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. Nästa steg kunde vara att Trafikverket visar vilka resurser som skulle behövas för att både kunna återta underhållsskulden och göra de framåtriktade investeringar som behövs.
2. En utökad anslagsram, med minst 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. ERTMS – alla fakta nu finns på bordet, genom det underlag som Trafikverket har tagit fram. Alla jämförbara grannländer har stödsystem på plats. Regeringen har nu ett adekvat underlag för att ta frågan om statlig medfinansiering av fordonsinvesteringarna i mål.
4. 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 som ingår i Trafikverkets utökande anslagsram på plus 20 procent. Med hänsyn till omfattningen av underhållsskulden och att den fortsätter att öka borde regeringen ge Trafikverket i uppdrag att genomföra en riskanalys och att ta fram en långsiktig finansierad underhållsplan. Vi föreslår en "kraftsamling underhåll" för hela transportsystemet, där planens omfattning utökas krona för krona så att landets underhållsskuld kan avbetalas under kommande planperiod.
5. 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.
6. I synnerhet måste arbetet med att möjliggöra för längre och tyngre tåg påskyndas under planperioden, där tre etapper ligger med sen byggstart.