

Trafikverket
781 89 Borlänge

Er referens
N2011/1933/TE

Diarienummer
Utr 2011/43
Datum
2011-08-31

Yttrande över Trafikverkets kapacitetsutredning på järnväg

Trafikanalys har uppmanats att yttra sig över Trafikverkets rapport Järnvägens behov av ökad kapacitet – förslag på lösningar för åren 2012-2021.

Trafikanalys anser att Trafikverkets rapport i stora delar innehåller en väl genomarbetad brustinventering och att den innehåller en del tänkbara förslag till hur dagens och framtidens problematiska situation för framförallt anläggningsrelaterade brister kan förbättras. I remissversionen är fokus att identifiera de brister i järnvägssystemet som Trafikverket bedömt har störst påverkan på systemets kapacitet. Lämpliga åtgärder har inventerats och bedömts översiktligt utifrån deras effekt att åtgärda dessa kapacitetsbrister. Under tiden fram till uppdragets redovisning avser Trafikverket att fortsätta arbetet med att fördjupa analysen, bland annat med att analysera åtgärdernas samhällsekonomiska effektivitet och relatera dem till den transportpolitiska målbilden. Trafikverket öppnar här också för att föreslagna åtgärder i remissversionen kan komma att förändras till slutredovisningen. Trafikanalys har i nuläget inga synpunkter på brustinventeringen, presentationen av möjliga åtgärdsförslag eller dess utformning men vill peka på en del metodmässiga aspekter som tydligare bör tas hänsyn till i arbetet med den slutliga rapporten. Trafikanalys deltar gärna aktivt i det fortsatta arbetet.

Samhällsekonomins och de transportpolitiska målens roll i arbetet

De transportpolitiska målen, inte minst samhällsekonomiska aspekter, är en viktig utgångspunkt enligt uppdragstexten. Tyvärr har de inte samma framträdande roll i Trafikverkets remitterade rapport. Exempelvis framgår det inte att, eller på vilket sätt, Trafikverket alternativgenererat, rangordnat och motiverat enskilda förslag eller paket av förslag till åtgärder utifrån de transportpolitiska målen. Trafikanalys ser en stor risk att målen kommer att finnas med i slutredovisningen endast som en redovisning av de förväntade effekterna av förslagen, och att målens styrande funktion i praktiken uteblir. I det fortsatta arbetet måste bedömningen gentemot de transportpolitiska målen, inklusive samhällsekonomisk effektivitet, ges en tydlig och framträdande roll.

Fyrstegsprincipens roll i utredningen

Trafikverket diskuterar sitt förslag i termer av fyrstegsprincipen. Trafikanalys delar uppfattningen att det är viktigt att analyser utifrån fyrstegsprincipen ingår i beslutsunderlaget och att berörda aktörer och intressenter ges möjlighet att delta i det fortsatta arbetet.

Användningen av fyrstegsprincipens olika steg i Trafikverkets utredning kan dock diskuteras. I stort finns ambitionen att de fyra stegen ska användas, men det är svårt att följa och utvärdera de faktiska effekterna av implementeringen av principen. Exempelvis framgår det inte vilka brister i systemet som återstår efter det att möjliga steg 1-åtgärder implementerats.

På samma sätt är det inte möjligt att bilda sig en uppfattning om hur stora bristerna är efter att steg 2 och 3-åtgärder införts. Det som redovisas är en samlad bild av situationen efter att alla fyra stegens åtgärder genomförts tillsammans. En successiv redovisning hade varit att föredra. Då blir det även lättare att bedöma vilka åtgärder som ger mest och bäst effekt. Trafikanalys efterlyser därmed en redovisning av hur kapacitetssituationen utvecklas med en successiv anpassning enligt fyrstegsprincipen. Till detta ska även bedömningar av transportpolitisk måluppfyllnad, inklusive samhällsekonomisk effektivitet fogas.

Kapacitet och kvalitet

Trafikverkets utgångspunkt i arbetet har varit: "Ett väl fungerande järnvägssystem måste leverera två saker: kapacitet som motsvarar efterfrågan vid förväntat pris och kvalitet i form av punktlighet och tillförlitlighet." Kapacitetsbrist kan definieras på flera sätt, men har i och med detta synsätt av Trafikverket begränsats till att se till att kapacitetsutnyttjandet kan bli så stort som möjligt utan att störningar uppstår. "Att få ut mer kapacitet ur det befintliga systemet bygger därför på att reducera banornas flaskhalsar och samtidigt öka fordonens driftsäkerhet och förmåga, planera optimalt och styra trafiken på ett sätt som minimerar effekten av störningar". Synsättet är problematiskt, inte minst i ljuset av "vid förväntat pris och kvalitet" då fyrstegsprincipens steg 1 och 2-åtgärder kommer att fungera mindre bra, just eftersom det är prismekanismer och ibland ändrade trafikeringsupplägg, det vill säga den tillhandahållna tjänstens kvalitet, som kan förändras. Det är vidare oklart vad Trafikverket avser med "förväntat pris". Bygger det förväntade priset enbart på prognoser över energiprisets utveckling, eller ingår även prisökningar till följd av att den transportpolitiska principen om att trafiken ska bära sina samhällsekonomiska kostnader tillämpas fullt ut? Det är också oklart om Trafikverket antar att en trängselkomponent kommer att ingå i det förväntade priset. Inom EU pågår även en diskussion kring att användarna av infrastruktur i ökad omfattning ska bekosta utbyggnaderna av denna. Detta torde dämpa efterfrågan på transporter genom att kostnaderna ökar.

Trafikanalys efterlyser en bredare och mer mångfacetterad diskussion kring olika synsätt som rör kapacitet och kvalitet. Vems kapacitet och kvalitet är det som ska förbättras, är det infrastrukturhållarens, operatörens, resenärens, transportköparens eller i första hand skattebetalarnas perspektiv som är viktigast?

Bristinventeringen

En bristinventering har genomförts för åren 2011, 2015 och 2021. Bristerna redovisas för dessa år givet att vissa beslut är inkluderade, d.v.s. en situation givet de planerade åtgärder som finns i nationell plan. En del beslutade åtgärder finns däremot inte inkluderade i bristinventeringen såsom hur godstrafikens situation klaras med de åtgärder som ingår i den nationella planen kopplat till den beslutade höjningen av banavgifterna och den trafikökning som förutsätts. Inte heller uppställningsspår för i första hand persontrafiken finns med. Hur mycket detta påverkar bristinventeringen går inte att uppskatta utifrån det redovisade materialet. Det finns därför anledning att förtydliga hur och på vilket sätt dessa utelämnade aspekter har påverkat riktigheten i det redovisade materialet

De problem med punktlighet som finns redovisat visar endast brister och merförseningar till följd av anläggningsfel. Övriga brister, utöver anläggningsbrister, det vill säga brister som kan relateras till järnvägsföretag, följdorsaker, olyckor och tillbud som inte är relaterade till anläggningarna, samt driftledningsrelaterade fel redovisas inte. Dessa brister svarar enligt

Trafikverket för tillsammans två tredjedelar av alla förseningar. Att enbart redovisa situationen till följd av brister i anläggningarna, som alltså endast orsakar en tredjedel av alla förseningar, ger därför endast en partiell bild av hur kapacitetssituationen egentligen ser ut och därmed också hur kapaciteten optimalt skulle kunna förbättras. Ej heller om vissa punktlighetsbrister till följd av brister i anläggningen samvarierar med problem orsakade av exempelvis operatörer redovisas. Hur relationen mellan punktlighet och kapacitetsutnyttjande ser ut framgår inte heller. Det vore även rimligt att illustrera situationen i högtrafik där situationen är som mest ansträngd, och inte bara som ett genomsnitt över dagen vilket tenderar att dölja de akuta flaskhalsarna.

Fokus i rapporten är främst persontransporter, situationen för godstransporter avser Trafikverket att redovisa mer ingående i oktoberversionen. Hur de två transportslagen påverkar varandra i termer av hur kapaciteten därmed totalt sett och för respektive transportslag kan påverkas är därmed inte analyserat.

Förslag till åtgärder

De möjliga åtgärder som presenteras i rapporten är sådana som enligt Trafikverket syftar till att öka robustheten och punktligheten i systemet samt öka kapaciteten. Trafikverket har valt att föreslå åtgärder som endast direkt påverkar järnvägssystemets kapacitet och nyttjande. Några åtgärder som syftar till ett mer effektivt utnyttjande av hela transportsystemet, exempelvis genom åtgärder för ökad sjöfart eller införandet av fler parallella busslinjer, vilket skulle kunna göra nuvarande järnvägsinfrastruktur mer robust genom att därmed minska efterfrågan på vissa bansträckningar, föreslås inte. Inte heller åtgärder som syftar till att minska operatörers och andra aktörers påverkan på systemets punktlighet och robusthet föreslås. Trafikanalys efterlyser därför ett ökat trafikslags- och aktörsövergripande synsätt samt ett behovsanpassat användande av de verktyg Trafikverket har till sitt förfogande, exempelvis samlad effektbedömning. Då finns det goda möjligheter att fånga upp möjliga åtgärder som på bästa sätt frigör och ökar kapaciteten på järnväg.

I detta ärende har generaldirektör Brita Saxton varit beslutande. Krister Sandberg, Backa Fredrik Brandt och Fredrik Svensson har varit föredragande. Avdelningschef Per-Åke Vikman har också deltagit i ärendets beredning.

Brita Saxton
Generaldirektör