

Trafikverket
781 89 Borlänge

Diarienummer
TRV2011/17304
Utr 2012/7
Datum
2012-03-29

Yttrande över Trafikverkets kapacitetsutredning

Trafikanalys har ombetts yttra sig över Trafikverkets kapacitetsutredning.

Remissmaterialet består av fyra delar; huvudrapporten *Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder – förslag på lösningar fram till år 2025 och utblick mot år 2050* med de två underlagsrapporterna *Bristanalys av kapacitet och effektivitet i transportsystemet* och *Miljökonsekvensbeskrivning av kapacitetsutredningens förslag*. Dessutom ingår i remissmaterialet rapporten *Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta*.

Trafikanalys har tidigare yttrat sig över Trafikverkets delredovisning av uppdraget i rapporten *Järnvägens behov av ökad kapacitet – förslag på lösningar för åren 2012-2021*.¹

Allmänna synpunkter

Trafikanalys konstaterar inledningsvis att uppdraget är mycket omfattande och har genomförts under stark tidspress. Rimligen har uppdraget också varit svårt att hantera med tanke på de utmaningar och målkonflikter som finns inom transportpolitiken avseende klimat- och miljöhänsyn. Givet dessa förutsättningar har Trafikverket producerat ett ambitiöst, brett och intressant underlag.

Med det sagt ser dock Trafikanalys gärna att slutsatserna skarpare lyfter fram vilka olika åtgärdsförslag och rekommendationer Trafikverket ger och hur förslagen motiveras ur ett effektiviserings- och kapacitetshöjande perspektiv. Rapporten innehåller på flera ställen viktiga frågeställningar, utmaningar och lösningsförslag som behöver följas upp tydligare i förslagskapitlen. Vissa delar kräver också en fördjupad analys för att beslutsfattaren ska kunna avgöra vilka åtgärder som ska vidtas för att tillgodose kapacitetsbehovet. Det omfattande materialet ställer stora krav på att sammanfattningen blir tydlig och överblickbar.

Trafikanalys ger nedan dels synpunkter på rapporten inför dess färdigställande, dels sammanfattningar av fördjupade analytiska bidrag till Trafikverkets fortsatta arbete. Dessa bidrag beskrivs utförligt i bilagorna. I bilaga 1 kommenterar Trafikanalys mer detaljerat rapporten om *Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta*. I bilaga 2 kommenterar Trafikanalys mer detaljerat Trafikverkets bedömningar av förutsättningar och kostnader för höghastighetståg.

¹ Trafikanalys dnr Utr 2011/43, <http://www.trafa.se/document/remiss%202011-08-25.pdf>

Transportpolitiska målens styrande funktion bör förtydligas

Enligt uppdraget bör Trafikverket i sitt arbete särskilt beakta och ta hänsyn till de av riksdagen fastställda transportpolitiska målen. Trafikanalys skulle gärna se en tydligare beskrivning av målens styrande funktion i Trafikverkets arbete. De mål som nämns i rapporten är framförallt klimatmålen. Trafikverket skriver inledningsvis att inriktningen är att de åtgärder som föreslås ska genomföras på ett sådant sätt att de bidrar till att de transportpolitiska målen nås (s12). Trafikverket bör samtidigt förklara om och på vilket sätt de åtgärder som föreslås är utvalda utifrån deras bidrag till målen.

Trafikanalys har tidigare pekat på vikten av att Trafikverkets bedömningar av olika åtgärder tydligt redovisas gentemot de transportpolitiska målen, inklusive målet om samhälls-ekonomisk effektivitet. I de fall en samhällsekonomisk kalkyl saknas eller visar olönsamhet för föreslagna eller tänkbara objekt (t.ex. i kap 15 och 16) behöver Trafikverkets samlade bedömning tydligt motiveras. På en övergripande nivå ser Trafikanalys gärna ett utvecklat resonemang om den utmaning som Trafikverket beskriver mellan prognoserna och de politiska målen, och vilka alternativa politiska handlingsvägar den utmaningen innebär.

Fyrstegsprincipens styrande roll i arbete och redovisning bör förtydligas

Det är positivt att Trafikverket grupperar sina förslag utifrån de olika stegen i fyrstegsprincipen, men Trafikanalys skulle gärna se en tydligare strukturering av förslagets effekter utifrån fyrstegsprincipen, det vill säga en successiv redovisning av vilka kapacitetsbrister som återstår efter genomförande av de åtgärder som föreslås inom varje steg. Tillsammans med en bedömning av åtgärdernas kostnader inom varje steg ger det en samlad bild av effekterna på den samhällsekonomiska effektiviteten. Trafikverket bör utgå från detta schematiska bild och diskutera de problem som motiverar att man frångår en redovisning utifrån den.

Ekonomiska styrmedel bör lyftas fram även som steg 1-åtgärder

Enligt uppdraget från mars 2011 ska Trafikverket särskilt belysa i vilken mån ekonomiska styrmedel kan bidra till ett effektivare järnvägssystem (sid 2). I och med att uppdraget utvidgats till att omfatta hela transportsystemet bör Trafikverket belysa hur styrmedel kan bidra till ett effektivare transportsystem som helhet.

Trafikverket för inget resonemang om detta i den inledande beskrivningen av uppdraget under rubriken kapacitet och effektivitet (s 8-9). Däremot pekar Trafikverket i kap 6 på att "redan i det korta perspektivet kan styrmedel vara ett verkningsfullt medel för en effektiv kapacitetsanvändning" (sid 67). Det ser Trafikanalys mycket positivt på och önskar att Trafikverket kunde utveckla det resonemanget ytterligare i sina förslag för att beskriva hur styrmedel mer konkret kan avhjälpa kapacitetsbristerna i transportsystemet.

I kap 14 om generella åtgärder hänvisas till rapporten *Järnvägens behov av ökad kapacitet – förslag på lösningar för åren 2012-2021*. Slutsatserna från den rapporten bör lyftas fram tydligare avseende differentiering av avgifter och kompletterande styrmedel för att på sikt åstadkomma en effektivare användning av järnvägen. Delrapporten från 30 sep 2011 kategoriserar styrmedel generellt som steg två-åtgärder (s 69), dvs som en åtgärd som ger effektivare utnyttjande av befintlig infrastruktur. I och med att uppdraget utvidgats till att

omfatta alla trafikslag behövs ett trafikslagsövergripande synsätt på styrmedel där de också kan ses som steg ett-åtgärder för att påverka transportefterfrågan och val av transportsätt. Detta synsätt saknas i beskrivningen av styrmedel i kap 14.

Trafikanalys anser att resonemangen i kap 6 bör återspeglas mycket tydligare i Trafikverkets övergripande förslag och slutsatser. I fig. 6.2 på sid 65 presenteras internaliseringsgrader i de olika trafikslagen, dvs. i vilken utsträckning trafikslagen täcker sina egna externa marginalkostnader.² Trafikverket skriver där att transporter av gods både på järnväg och på väg är underprissatta (s 65). Det bör också framgå vilka kostnader som ännu inte kunnat internaliseras. Kostnaden för koldioxid är inte internaliserad på en nivå som behövs för att nå klimatmålen.

I kap 12 bedömer Trafikverket att det är nödvändigt att överväga kraftfulla styrmedel och samhällsplaneringsåtgärder enligt steg 1 och 2 i fyrstegsprincipen för att åstadkomma ett effektivt och hållbart nyttjande av transportsystemet som samtidigt bidrar till välfärd och tillväxt i Sverige. Trafikverket skriver också att en etablerad transportpolitisk princip är att transporter ska betala för de kostnader de ger upphov till, inklusive samhällliga merkostnader. Arbetet med kapacitetsutredningen har haft utgångspunkten att kostnaderna på lång sikt bör vara fullt internaliserade för att på så sätt skapa förutsättningar för ett samhällsekonomiskt effektivt transportsystem (s 171).

Detta leder Trafikanalys till frågan hur kapacitetsbristen och utnyttjandet i transportsystemet ser ut vid en situation då trafikslagets kostnader är fullt internaliserade? En konsekvent hantering av fyrstegsprincipen vore att först se till att trafikslagen betalar sina egna kostnader innan övriga kapacitetshöjande åtgärder vidtas. Givetvis är full internalisering på kort sikt en utopi, men i en utblick mot 2050 torde detta kunna genomföras som en teoretisk övning, för att utröna kapacitetsbehoven på lång sikt. Trafikanalys ser dock ingen diskussion om detta i slutsatserna.

Prognosförutsättningarna och dess konsekvenser bör förtydligas

Prognosförutsättningarna bygger på beslutad samt aviserad politik och lutar sig mot väletablerade källor. Trafikverket behöver förtydliga i vilken utsträckning prognoserna är baserade på att respektive trafik- och transportslag skall uppnå full internalisering, med tanke på att beslutade banavgifter kommer att driva upp internaliseringsgraden för persontransporter på järnväg de närmsta åren.

Enligt Energimyndighetens långsiktsprognois ökar oljepriset, men genom effektivare fordon sjunker i prognosen bränslekostnaden per km, något som inte balanseras av ett högre koldioxidpris. Det råder osäkerhet om framtidens oljepris och koldioxidpris varför Trafikverket bör diskutera dessa ingångsvärden och deras konsekvenser på målpuppfyllnaden. Det vore då

² Internaliseringsgrad är ett relativt mått som inte alltid ger en rättvisande bild. Trafikanalys vill därför påminna om det absoluta måttet återstående ej internaliserad kostnad som ger en bättre bild av vilka transport- och trafikslag som ger störst samhällsekonomiska marginalkostnader (se Trafikanalys PM 2011:6, <http://www.trafa.se/document/Internalisering%20av%20trafikens%20externa%20effekter%20-%20nya%20beräkningar%20för%20väg%20och%20järnväg.pdf>)

intressant att belysa i vilken omfattning en högre koldioxidskatt skulle kunna balansera den prognosticerade biltrafiktillväxten.

Trafikverket behöver motivera tydligare varför man för gods tar fram en så kallad potentialstudie där kapacitetsrestriktioner inte tillåts inverka på resultatet, samt vad det innebär för vilka slutsatser man kan dra om kapacitetsbehoven för gods. Trafikanalys ser också gärna ett utvecklat resonemang kring saknade kostnader som ändrad t.ex lagstiftning, ändrade energipriser, fordonsutveckling, full internalisering (s 54-55) när man analyserar kapacitetsbrister och val av åtgärder.

Positivt att konflikten mellan prognoser och politiska mål tas upp

Trafikverket beskriver i avsnitt 11.1 utmaningen att förena Trafikverkets prognoser med klimatmålen. Trafikverket bedömer att utvecklingen enligt de redovisade trafikprognoserna inte är långsiktigt hållbara vare sig det gäller miljö eller effektivitet (s 117). Trafikverket bedömer att om omvärldsförutsättningarna infrias kommer trafiktillväxten på framförallt vägarna att behöva begränsas. Trafikanalys delar Trafikverkets bedömning att en sådan begränsning av trafikutvecklingen kräver en helt annan utveckling av kostnaden för att köra bil, i relation till den disponibla inkomsten. Enligt Trafikanalys skulle det i sin tur kräva t.ex. vissa skattehöjningar som ger åtminstone en oförändrad bilkörkostnad i relation till inkomsten, åtminstone i områden med förväntad trängsel.

Trafikanalys skulle gärna se ett förklarande resonemang om möjligheterna till måluppfyllelse på kort respektive lång sikt. Kan vissa av Trafikverkets kapacitetshöjande åtgärder innebära att måluppfyllelsen ökar på kort sikt samtidigt som målen blir svårare att nå på lång sikt?

Slutsatserna avseende drift, underhåll och reinvestering bör förtydligas

Enligt uppdraget bör Trafikverket särskilt belysa hur drift- och underhållsåtgärder kan bidra till en effektivitetsökning. Huruvida den föreslagna nivån på det underhåll som föreslås är rätt, och i vilken mån nivån bidrar till en effektivitetsökning, är dock svårt att avgöra.

I kapitel 7 är Trafikverkets beräknade kostnadsbehov för underhåll och reinvestering på väg och järnväg åren 2012-2025 ca 18 miljarder kr per år. Det framgår inte om dessa kostnader motsvarar ambitionsnivå 1, 2 eller 3. För åren 2026-2050 ligger samma kostnader på ca $540/25=22$ miljarder kr per år oavsett utvecklingsstrategi. Trafikverket behöver motivera tydligare varför de årliga kostnaderna ökar på lång sikt, och belysa konsekvenserna av det på den samhällsekonomiska effektiviteten.

Trafikanalys beräknar att ambitionsnivå 2 enligt fig 7.11 (s 82) har en lönsamhet på $19\text{mdr}/108,5\text{mdr}=0,18$ medan nivå 3 har en lönsamhet på $26\text{mdr}/124,4\text{mdr}=0,21$. Denna skillnad i lönsamhet mellan ambitionsnivåerna bör Trafikverket redovisa och diskutera.

På s 83 skriver Trafikverket att en omprioritering enligt ambitionsnivå 2 innebär att *ett uppdämt behov skapas* på det lågtrafikerade nätet till förmån för bättre kvalitet i storstadsnätet och det högtrafikerade nätet. I kap 12 (s 173) rekommenderar Trafikverket dock att en större andel av resurserna bör läggas på det högtrafikerade nätet för att *undvika att*

förslitningen ökar kraftigt i framtiden och leder till ett uppdämt reinvesteringsbehov. I dessa områden bedöms medlen ge bäst samhällsekonomisk nytta. Trafikanalys menar att ambitionsnivå 3 förefaller ge bäst nytta men Trafikverket behöver förtydliga i kap 7 om nivå 2 eller 3 rekommenderas och huruvida det sammanlagt leder till ett uppdämt behov och isåfall hur stort det behovet blir. I kap 18 om finansiering framgår att ambitionsnivå 2 föreslås för att skapa ett mer robust system (s 264). Trafikverket bör tydligare motivera varför inte den mer lönsamma ambitionsnivå 3 föreslås. I kapitel 18 föreslås dessutom en nivå 4 som Trafikverket behöver beskriva i kap 7, alternativt hänvisa till beskrivningen av.

Trafikverket skriver inte i kapitlet om drift och underhåll hur åtgärder som smart upphandling med livscykelperspektiv och tidsincitament kan bidra till en kostnadseffektivisering på lång sikt. Däremot skriver Trafikverket mycket kort i kap 14 (s 208) att upphandlingsmetoder med tidsincitament kan leda till att underhållsarbetet stör trafiken i mindre utsträckning och därigenom skapar ökad kapacitet. Enligt Trafikanalys kan dessa åtgärder på sikt leda till bättre kostnadseffektivitet i ett livscykelperspektiv, vilket Trafikverket kan lyfta fram i samband med de beskrivna kostnadsbehoven.

Höghastighetsjärnvägens innehåll, kostnader och alternativ bör förtydligas

Enligt Trafikverkets uppdrag ska bland annat olika alternativ för höjd hastighetsstandard på järnväg analyseras. Ett separat höghastighetssystem är den högsta standarden, men andra standardnivåer ska särskilt analyseras.

I kapitel 11 redogörs för den samhällsekonomiska olönsamheten av höghastighetsjärnväg i Sverige. Trafikanalys vill här hänvisa till en färsk rapport från Expertgruppen för miljöstudier som bekräftar svårigheten att nå lönsamhet för höghastighetsjärnväg i Sverige.³ Att också det s.k. stambanalternativet är olönsamt kan bero på att detta "paket" av åtgärder även inkluderar delar av höghastighetsnätet samt att det möjligen dessutom finns fler enstaka åtgärder inlagda vars investeringskostnad är större än den nytta som genereras.

Trafikverket behöver förtydliga redovisningen av höghastighetsjärnvägens respektive stambanalternativets investeringskostnader, samt vilka delar stambanalternativet innehåller. Trafikanalys ger mer detaljerade synpunkter om detta i bilaga 2 till detta yttrande.

Relationen mellan styrande och finansierande banavgifter behöver klargöras

Trafikverket har gjort en gedigen beskrivning av problemområdet banavgifter, men rågången mellan marginalkostnadsbaserade och finansierande avgifter är oklar i beskrivningen. Trafikverket tar dessutom ut finansierande avgifter som enligt Trafikanalys borde vara marginalkostnadsbaserade. Om de finansierande avgifterna överstiger marginalkostnaderna ställer det effektivitetskrav på avgifterna i förhållande till andra finansieringsalternativ som fasta avgifter eller annan beskattning. Samtidigt bör de finansierande avgifterna utformas så att de förorsakar minsta möjliga samhällsekonomiska skada. Här tycks Trafikverket inte ha någon klar linje.

³ *Economic Evaluation of the High Speed Rail*, Report to the Expert Group for Environmental Studies 2012:1, Regeringskansliet, Finansdepartementet, <http://www.ems.expertgrupp.se/>

Trafikanalys anser att Trafikverket bör försöka att uppskatta differentierade marginalkostnader även för bristande bankapacitet. Då skulle begreppen passageavgifter och tåglägesavgifter som i praktiken tillämpas vid bristande kapacitet kunna utgå. Avgifterna skulle vara baserade på marginalkostnader och inte behöva betecknas som finansierande. Trafikanalys ger mer detaljerade synpunkter om detta i bilaga 1 till detta yttrande. I bilagan föreslår också Trafikanalys en modell för att beakta och knyta ihop effektiva banavgifter och hur dessa kan tillämpas vid tilldelning av tåglägen.

Åtgärdsförslagen gällande gods och sjöfart bör förtydligas

Trafikverket skriver att "många tror" att inlandssjöfart kan vara en möjlig lösning för både person- och godstransporter att lösa vissa kapacitetsproblem. Trafikanalys skulle gärna se en beskrivning och analys av om och isåfall var detta är möjligt, vilka eventuella investeringar som skulle krävas, samt vilka effekter det skulle kunna ha på kapacitetsproblemen.

Enligt uppdraget ska Trafikverket särskilt beakta åtgärder som främjar effektiva övergångar mellan de olika trafikslagen. Trafikanalys anser att Trafikverket borde utveckla resonemanget i denna fråga och ge exempel på hur övergångar mellan trafikslag kan underlättas genom dels infrastrukturåtgärder, dels tekniska lösningar.

Trafikverket bör belysa interaktionen mellan åtgärderna i gods- respektive persontransportpaketet och förtydliga konsekvenserna avseende kapacitet för respektive transportslag. Vad blir effekten för persontrafik om t.ex. mer gods fraktas på järnväg, och vilket transportslag har företräde vid konkurrens om tåglägen? Motsvarande gäller om järnvägen inte har kapacitet, vilka konsekvenser för framkomligheten på väg får en ökning av lastbilstransporterna?

Känslighetsanalysen bör inkludera klimatscenarioet

Trafikanalys ser positivt på att Trafikverket gjort en fördjupad analys kring klimatfrågorna, men Trafikverket bör inte stanna där utan tydligare relatera klimatscenarioet till grundscenarierna i utredningen. Utredningen visar upp en relativt konservativ syn på framtiden och dess utmaningar. Det hade varit önskvärt om olika framtidsscenarioer tydligare kunde ställas mot varandra. Därigenom tydliggörs de stora målkonflikter som finns vad gäller transportsektorn och klimatmålen.

Ett sätt att visa avståndet mellan prognoserna och målen vore att göra en känslighetsanalys baserad på de styrmedel och åtgärder som klimatscenarioet kräver. Känslighetsanalyser är dock krävande och istället tycks Trafikverket ha använt resurser till att utvärdera ett flertal varianter av höghastighetsjärnväg. Enligt Trafikanalys har dock Trafikverket gjort överflödiga analyser av höghastighetsalternativen, då det hade räckt med att analysera endast två och inte fyra alternativ, eftersom det s.k. stambanealternativet också innehåller delar av höghastighetsnätet.

Detta kan ha bidragit till att utredningen saknar en viktig känslighetsanalys av klimat-scenariots styrmedel och åtgärder. En känslighetsanalys av klimatscenarioet skulle kunnat tydliggöra den potential som finns för busstrafik i städer och i stråk, också med hänsyn tagen

till energieffektiviseringspotentialen för bussar i städerna. Kapacitetsbristerna i systemet skulle ha sett annorlunda ut om prognoserna inte hade baserats på endast beslutad och aviserad politik, en fråga som Trafikverket borde ha lyft.

Den styrmedelsdiskussion och de steg 1-åtgärder som diskuteras i underlagsrapporten om klimatscenariot förtjänar att lyftas upp i huvudrapporten. Den beskrivning av utvecklingsvägarna som görs i samma underlagsrapport bör också förtydligas i huvudrapporten.

Miljöbedömningen bör återspeglas bättre i huvudrapporten

Syftet med miljöbedömningen är att integrera miljöaspekter i plan eller program så att en hållbar utveckling främjas. Beslutande myndighet skall också kunna redovisa hur miljöaspekter integrerats och beaktats i beslut.

Miljöbedömningen för kapacitetsutredningen beskriver påverkan på miljöaspekter för kapacitetsutredningens åtta utvecklingsstrategier, för ett antal olika gods- och personresandepaket samt för åtgärds paket för storstäderna. Dessa olika strategier behöver beskrivas tydligare i huvudrapporten för att inte miljöbedömningen som beslutsunderlag ska mista i kraft. I miljöbedömningen gör Trafikverket dock en tydlig bedömning huruvida åtgärds paket och utvecklingsstrategier medför förbättringar eller försämringar i förhållande till ett beskrivet nollalternativ. Trafikanalys delar Trafikverkets bedömning att i nollalternativet nås inte de långsiktiga målen för klimatpåverkande utsläpp och därför förtjänar de paket eller strategier som leder till förbättringar ökad uppmärksamhet i utredningen.

Kostnaderna för TEN-T är förmodligen överskattade

Det är viktigt att Trafikverket följer och tar hänsyn till revideringen av riktlinjerna för TEN-T och vilka konsekvenser det får för kraven på den svenska infrastrukturen. De kostnadsberäkningar som Trafikverket gör i kapitel 15.8 baserat på EU-kommissionens förslag från oktober 2011 är enligt Trafikanalys troligen överskattade. Kommissionens förslag kommer högst sannolikt att revideras i rådet och Europaparlamentet. Rådet enades den 22 mars 2012 om en allmän inriktning vari förändringarna är betydande när det gäller kostnadsdrivande artiklar. Trafikverket bör därför förtydliga att de kostnadsberäkningar som görs i kapitel 15.8 är osäkra, och att de sannolikt är överskattade, utifrån rådets första behandling av ärendet. Trafikverket bör därför också uppdatera innehållet i avsnitt 3.1.2, t.ex med att rådet har kommit överens om en allmän inriktning.

Trafikanalys positiva till förslag om generella åtgärder till 2025

I kapitel 14 gör Trafikverket en bra genomgång av steg 1-3-åtgärder med fokus på steg 1-åtgärder som enligt uppdraget ska omfatta planering, styrning, reglering, påverkan och information [...] för att minska transportefterfrågan eller föra över transporter till mindre utrymmeskrävande, säkrare eller miljövänligare färdmedel.

Trafikanalys ser positivt på Trafikverkets förslag till generella åtgärder för ökad effektivitet och överflyttning till kollektiva färdssätt. Vi ser dock gärna en större tydlighet avseende åtgärdernas

kostnader och effekter, för att utgöra ett bättre underlag och öka möjligheterna att även steg 1- och steg 2-åtgärder blir representerade i åtgärdslistor och föremål för medfinansiering.

Förslagen till utvecklingspaket till 2025 behöver preciseras

Trafikverket redovisar i kap 16 förslag till utvecklingspaket till 2025 – storstadspaket, godspaket och persontrafikpaket. Trafikverket redogör för olika utvecklingsscenarier för respektive paket, men behöver förtydliga vad som är redan planerade respektive föreslagna åtgärder. Det behövs tydligare hänvisningar till de delar i rapporten, eller bilagor, där detta framgår och vad förslagen baseras på. Trafikverket bör också beskriva eller resonera kring vilka konsekvenser de olika scenarierna får i form av val av politiska styrmedel, ekonomiska prioriteringar eller hur det skulle påverka transportsektorn ur ett miljöperspektiv.

I detta ärende har generaldirektör Brita Saxton varit beslutande och Björn Olsson har varit föredragande. Anders Ljungberg, Helena Carlestam, Kjell Jansson, Lars Söderström, Mathias Nilsen, Titti de Verdier och avdelningschef Gunnar Eriksson har också deltagit i ärendets beredning.

Brita Saxton
Generaldirektör

Bilaga 1. Kommentarer till rapporten *Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta*
Bilaga 2. Kommentarer till Trafikverkets beräkningar kring höghastighetståg