

Ärendenummer
TRV2016/4843
Ert ärendenummer
N2016/00179/TIF

Dokumentdatum
2016-03-30
Sidor
1(9)



Regeringskansliet
Näringsdepartementet
Enheten för transportinfrastruktur och finansiering,
Leena Taillefer

Kopia till:
Diariet
cUS
cPL

Trafikverkets synpunkter på Delrapport från Sverigeförhandlingen: Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar, SOU 2016:13

Härmed översändes Trafikverket synpunkter på *Delrapport från
Sverigeförhandlingen: Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella
förutsättningar (SOU 2016:3)*.

Med vänlig hälsning

Lena Erixon
Generaldirektör



Disposition:

1. Övergripande synpunkter
2. Kommentarer på utredningens bedömningar och förslag kap 2-6
3. Detaljerade synpunkter på innehållet

1. Övergripande synpunkter

Trafikverket ser delrapporten som ett värdefullt underlag som beskriver förutsättningar för kommersiell trafik på höghastighetsbanorna, vilka alternativ som finns för finansiering av infrastrukturen samt hur ett byggande av den nya stambanorna kan påverka arbetet med kommande Nationell plan.

Trafikverket instämmer i bedömningen att det finns förutsättningar för att bedriva kommersiellt lönsam trafik med höghastighetståg, men att en viktig förutsättning är en revidering av dagens modell för kapacitetstilldelning. Trafikverket instämmer också i bedömningen att de banavgifter som är möjliga att ta ut av den framtida trafiken ger totala intäkter är blygsamma i förhållande till hela banans finansieringsbehov. Däremot kan banavgifter vara ett effektivt sätt att styra efterfrågan på kapacitet.

Utredningen bedömer att merparten av kostnaden för att bygga höghastighetsbanorna måste betalas med statliga anslag, antingen direkt under byggtiden eller som återbetalning av lån under en period efter att bygget har slutförts. Trafikverket instämmer i den bedömningen, liksom att det inte är möjligt att inrymma dessa kostnader i investeringsramar på dagens nivå, varken under byggtiden eller som återbetalning av lån efter byggtiden. Utan en ökning av ramarna blir det i så fall under en lång period mycket begränsade möjligheter att genomföra utvecklingsinsatser i övriga delar av väg- och järnvägsnätet.

Utredningen föreslår att en rad järnvägsåtgärder utöver själva höghastighetsbanorna, som kan bidra till att ytterligare öka nyttan av densamma, ska utredas inom ramen för arbetet med Nationell plan 2018-2029. Trafikverket vill påpeka att om de prioriteringar som föreslås i Inriktningsunderlaget fullföljs i den Nationella planen, kommer det att finnas mycket begränsat utrymme för sådana investeringar.

2. Kommentarer på utredningens bedömningar och förslag

Kommersiella förutsättningar för trafik (kap 2)

Syftet med höghastighetsjärnvägen

Trafikverket instämmer i att det är viktigt med tydligt uttryckta syften och mål inför byggandet av en ny höghastighetsjärnväg. Det tre föreslagna syftena för järnvägen är i enlighet med vad som framförts i tidigare utredningar. Tidigare bedömningar har varit att det krävs goda effekter för såväl långväga som kortväga persontrafik samt godstrafik för att motivera satsningen. Trafikverket menar att de tre syftena, sett ur ett systemperspektiv där bl.a. även dagens stambanor ingår, bör betraktas som likvärdiga.

Trafikverket har inget att erinra mot de mål som anges, men det bör påpekas att det under den fortsatta planeringen kan behövas göra avvägningar mellan dessa mål och miljöeffekter, intrång, kostnader m.m.

När det gäller koldioxidutsläpp visar genomförda analyser att de utsläppsminskningar som uppstår genom minskad bil- och flygtrafik är små i förhållande till de totala utsläppen från transportsektorn. En höghastighetsbana är inte en kostnadseffektiv åtgärd för att minska utsläppen av växthusgaser.

Utbyggnadsstrategi

Trafikverket instämmer huvudsakligen i utredningens förslag.

När det gäller etappindelningen bör det övervägas att som ett alternativ prioritera byggnationerna närmast de tre storstäderna för att på det sättet tidigare ge möjlighet till förbättrad regionalstågtrafik i samtliga tre storstadsområden. En viktig aspekt är att varje tillkommande etapp i sig självt bör medföra så stora positiva effekter och nyttor för samhället som möjligt och att dessa kan realiseras innan höghastighetssystemet är komplett.

Trafikverket instämmer särskilt i att man ska vara återhållsam avseende extra utbyggnader för att möta en svårbedömd framtida trafikvolym.

Trafikverket har under hösten 2015 gjort en förstudie om depåer för höghastighet och under våren 2016 genomförs en fördjupad studie.

Förutsättningar för kommersiell trafik

Trafikverkets instämmer i utredningens bedömning av förutsättningar för kommersiell trafik. Den nivå på banavgifter som utredningen betraktar som "rimlig" innebär förhållandevis blygsamma intäkter (ca 1 miljard kronor per år) sett som en del i att finansiera banorna. Trafikverket har på Sverigeförhandlingens uppdrag genomfört analyser som indikerar att högre banavgifter inte är samhällsekonomiskt motiverade.

Trafikverket instämmer i att dagens kapacitetstilldelningsprocess inte är ändamålsenlig för att tilldela kapacitet på eventuella framtida höghastighetsbanor. Att kapacitetstilldelningen ska ge långsiktigt stabila spelregler för aktörerna är viktigt, liksom att syfte och mål med höghastighetsbanorna tillfredsställs i så stor utsträckning som möjligt.

Trafikverket delar Sverigeförhandlingens syn att en förändrad marknadstillträdesmodell kan ge mer stabila förutsättningar för tågoperatörer att bedriva nationell trafik. Det ger bättre förutsättningar för att trafiken anpassas till de järnvägsinvesteringar som görs och för att realisera den samhällsekonomiska nytta som utgjort en del av underlaget för utbyggnaden.

Trafikverket instämmer i att det behöver utredas om järnvägslagen behöver ändras för att kapacitet ska kunna reserveras för viss typ av trafik och att prioriteringen av trafik på höghastighetsbanorna kan göras så att trafikeringen riktas in mot att uppfylla syfte och mål med banorna. I detta sammanhang vill Trafikverket peka på det förslag att utreda en förändring i den långsiktiga modellen för marknadstillträde som framförs i slutbetänkandet av Utredningen om järnvägens organisation (SOU 2015:110), där man bl.a. pekar på den marknadstilldelningsmodell som används i Storbritannien, vilket är ett tänkbart sätt att hantera denna problemställning.

Trafikverket vill dock poängtera att inriktningen mot samhällsekonomisk effektivitet i användningen av banorna inte bör överges oberoende av framtida modell för kapacitetstilldelning/marknadstillträde.

Trafikverket instämmer huvudsakligen i utredningens förslag och menar att det vore positivt om det skulle vara möjligt att skapa tilldelningskriterier som skulle ge regionalståg och godståg en högre prioritet i det konventionella nätet.



Trafikverket delar utredningens förslag att järnvägslagen bör ändras i enlighet med SERA-direktivet så att hänsyn även kan tas till investeringar gjorda av sökanden ska kunna läggas till grund för att teckna ramavtal för längre perioder än fem år.

Utifrån den lagstiftning som för närvarande gäller angående ramavtal är en infrastrukturförvaltare skyldig att med vissa enstaka undantag erbjuda ramavtal på hela sitt järnvägsnät, om det erbjuds på någon del av nätet. Att ingå ramavtal för höghastighetsjärnvägen – vilket Trafikverket kan se stora fördelar med - kan alltså medföra den svårigheten att i sådant fall åligger det Trafikverket skyldighet att erbjuda sådana avtal på övriga nätet också.

Trafikverket ställer sig positivt till utredningens förslag att se över utformningen av 6 kap 3 §. Trafikverket delar utredningens bedömning att järnvägslagens reglering i 6 kap 3 § innebär att utrymmet för att begränsa tillträdet för viss trafik till en reserverad bana har givits ett snävare tillämpningsområde än vad SERA-direktivet har föreskrivit. Den svenska regleringen innebär att delvis andra omständigheter än de direktivet stipulerar ges betydelse vid bedömningen av vilken trafik som ska få trafikera en reserverad bana, vilket innebär att den svenska regleringen inte ligger helt i linje med direktivet.

Utredningen konstaterar att styrande banavgifter kan vara ett sätt att prioritera trafik på höghastighetsbanorna men föreslår att det inte ska införas då det inte är tillåtet enligt dagens EU-regelverk. Trafikverket ställer sig tvekande till den slutsats utredningen gör i denna del. Järnvägslagen rymmer en möjlighet att ta ut förhöjda avgifter av vissa segment under förutsättning att det är förenligt med ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Eftersom de samhällsekonomiska kalkylerna förutsätter snabbtåg i en viss omfattning är det inte orimligt att anta att en regionalstågstrafik som utgör hinder mot snabbtågen skulle kunna belastas med särskilda banavgifter enligt 7 kap 4 § om det stödjer ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Viss undanträngning kan vara önskvärd för att undvika kapacitetsbegränsningar som skulle kunna innebära att höghastighetståg får stå tillbaka för långsammare tåg. Särskilda banavgifter enligt 7 kap 4 § bör därför inte helt avfärdas som en möjlighet.

Trafikverkets syn är att det är viktigt att utifrån en systemsyn hitta rätt balans på banavgifter och prioriteringsmodeller på befintliga banor kontra höghastighetsjärnvägen. Som exempel så kan det finnas risk att det inte blir den önskvärda avlastningen för gods och regionalståg om snabbtåg har väsentligt lägre banavgifter för att köra på befintliga järnvägar.

Utredningen anger på sid 73 att ett sätt att minska riskerna för operatörerna i inledningsskedet är att lägre banavgifter tillämpas inledningsvis. Trafikverket delar denna bedömning.

Finansiering (kap 3)

Finansieringskällor med koppling till höghastighetsjärnvägen

Inga synpunkter

Finansierande banavgifter

Trafikverket instämmer i förslaget

Trafikverket har på uppdrag av Sverigeförhandlingen genomfört en samhällsekonomisk analys av banavgifterna på höghastighetsbanorna. Analysen indikerar att en höjning av banavgifterna från 10 kr till 32 kr per tågakilometer är samhällsekonomiskt olönsam.

Analysen innefattar inte att kostnaden för den upphandlade trafiken ökar och därmed kan medföra ett ökat behov av subventionering. Kostnaden kan dels tas ut på biljettpriiset

dels täckas med en ökad subventioneringsgrad. Det första alternativet kan påverka det regionala resandet och samhällsekonomin. Det senare alternativet torde ge konsekvenser för landsting och motsvarande som täcker subventioneringen för regionaltågstrafiken. I bilaga 8, sid 494 anges att beräkningen av finansieringspotentialen för banavgifterna bygger på att samma avgift (42 kr per tågkilometer) tas ut för regionaltågstrafiken och höghastighetstågstrafiken.

Uppdraget till Trafikverket bör därför kompletteras med ett uppdrag till de regionala kollektivtrafikmyndigheterna att belysa olika banavgiftsnivåers effekt på möjligheten att upprätthålla utbudet av regionaltågstrafik. Detta påverkar sedan i sin tur effekten på det regionala resandet och samhällsekonomin.

Utredningen framställer särskilda avgifter för täckande av långsiktiga kostnader för infrastrukturprojekt och särskilda avgifter för täckande av infrastrukturförvaltarens kostnader som två ömsesidigt uteslutande alternativ. Enligt Trafikverkets uppfattning kan en avgiftsstruktur rymma båda dessa typer av prispåslag eller en av dem oberoende av den andra, för en och samma bana, dock inte för samma sökande.

Värdeåterföring från fastighetsvärdesstegring

Trafikverket har inga synpunkter på förslaget

Skatt på stationsbyggnader

Trafikverket har inga synpunkter på förslaget

Samlad finansieringspotential

Trafikverket instämmer i bedömningen att finansieringspotentialen förutom statliga anslag är begränsad i förhållande till de totala kostnaderna. Trafikverket har ingen synpunkt på utredningens förslag om finansieringsmetod.

EU-bidrag

Trafikverket har inget att invända mot utredningens förslag

Avfärdade finansieringskällor

Trafikverket instämmer i utredningens bedömning

Medfinansiering från kommuner och landsting

Observera att beräkning för förskotteringsutrymme idag baseras på total skuld hos Trafikverket. Enligt dagens regleringsbrev begränsas förskotteringsutrymme till 30 % av tilldelade medel för berörd anslagspost för respektive år. Om förskottering ska ske systematiskt för hela höghastighetsjärnvägen behöver sannolikt regelverket kring detta ses över.

Finansieringens fördelning över tiden

Trafikverket instämmer i bedömningen av den begränsade potentialen av finansiering utöver statsanslag och att investeringskostnaderna inte kan inrymmas inom en nivå som motsvarar dagens anslag för infrastrukturinvesteringar. Det skulle få stora konsekvenser för möjligheten till investeringar i transportsystemet i övrigt. Detta gäller även om finansieringen fördelas över en längre tid genom lån. Skillnaden är att konkurrensen om medel skjuts längre fram i tiden.

Offentlig-privat samverkan

Trafikverket delar Sverigeförhandlingens syn att fortsatt utredning av OPS-lösningar krävs för att säkerställa att effektivitetsvinster kan erhållas för att en sådan lösning ska vara intressant.

Försäljning av statliga tillgångar

Trafikverket har inga synpunkter

Konsekvenser av förslagen (kap 4)

De synpunkter Trafikverkets har på detta avsnitt är hanterade i synpunkterna ovan. Det gäller förskottering, kapacitetstilldelningsmodell, banavgifter och OPS.

Ny fast förbindelse över Öresund (kap 5)

Utredningen anger att Sverigeförhandlingen bör uppdra åt Trafikverket att i nära samarbete med danska myndigheter genomföra ett prognosarbete i två steg och att ytterligare fördjupa ett redan digert kunskapsunderlag om förbindelsen mellan Helsingborg och Helsingör (HH-förbindelsen).

Trafikverkets delar Sverigeförhandlingens syn att kapaciteten behöver utvecklas ytterligare över Öresund för större gemensam arbetsmarknad och ökad integration. Ett dansk-svenskt arbete om gemensamma och utvecklade trafikprognoser förutsätter en uttalad politisk vilja från såväl svensk som dansk sida. Det är därför angeläget att arbetet inledningsvis baseras på en politisk samsyn om detta behov. Nuvarande svenska och danska trafiksiffror kan därefter gemensamt förfinas av svenska och danska tjänstemän till kvalificerade prognosbedömningar för trafikutvecklingen. I ett fortsatt steg kan man utveckla en gemensam prognosmodell.

Ett planeringsarbete bör därefter vidta för att identifiera, kostnadsbedöma, prioritera och genomföra trimningsåtgärder i järnvägssystemet på Själland och i Skåne. I ett fortsatt samarbete kan beräkningar ske för när den befintliga förbindelsen inklusive trimningar blir överbelastad varvid studier för ny förbindelse lämpligen initieras. Att i detta skede ensidigt genomföra ytterligare studier avseende HH-förbindelse, såsom beskrivs i regeringens proposition 2012/13:25 beträffande HH-förbindelsen, bör inte inledas innan Danmark visar intresse för detta. Trafikverket menar att det idag finns en förhållandevis stor samlad kunskap och att ytterligare kostsamma studier bör ske i ett Öresundsöverskridande samarbete.

Underlag till kommande infrastrukturproposition (kap 6)

Utredningen föreslår åtgärder i befintlig infrastruktur som bidrar till att ytterligare öka nyttan av höghastighetsjärnvägen, samt att detta sker som ett underlag till arbetet inför nationell plan 2018-2029.

Trafikverket delar Sverigeförhandlingens syn att åtgärder i befintlig infrastruktur som ytterligare ökar nyttan av höghastighetsjärnvägen bör studeras inom ramen för kommande åtgärdsplanering. Inom ramen för detta kommer Trafikverket att studera de utpekade sträckorna och ta del av befintligt utredningsmaterial för att bedöma planeringsmognad och ta ställning till konkretiserade åtgärder. Detta gäller även det utredningsbehov som kan finnas kopplat till behov av följdinvesteringar till höghastighetsjärnvägen som t.ex. till anslutande järnvägar för att öka nyttan av de nya järnvägarna. De åtgärder som är tillräckligt planeringsmogna kan komma i fråga som kandidater för namngivna objekt i kommande plan, men för uttryckta behov där utredning fortfarande återstår kvarstår dessa som brister och kan i en prioritering eventuellt ingå som utpekade brister i kommande plan.

Vad gäller frågan om depåer, verkstäder och uppställningsspår kommer Trafikverket att ta del av existerande material och beskriva detta som en brist i kommande plan.

För vidmakthållande, robusthet och hög punktlighet har Trafikverket i inriktningsunderlaget beskrivit behovet av väsentligt ökade behov av medel för vidmakthållandet speciellt för järnvägssystemet. Detta för att kunna öka takten på reinvesteringar och på så sätt skapa ett robustare järnvägssystem. Prioritering av åtgärder inom vidmakthållande kommer att ske utifrån nu gällande kriterier och utifrån eventuella prioriteringar i kommande infrastrukturproposition och direktiv.

3. Detaljerade synpunkter

2.2.1, sid 33. Kan förtydligas att Trafikverkets prognos förutsätter oförändrat flygutbud mellan Stockholm och Göteborg/Malmö med HH

2.3.1, sid 42. I prognosen står inget om det är 200m eller 400m-tåg. Detta kan förtydligas. (Ser man på efterfrågan kan vi konstatera att det med dagens kunskap inledningsvis kommer att krävas 400m-tåg på 1-2 avgångar/dag på vardera linje. Övriga avgångar blir 200 m.)

2.3.1, sid 43. Det är från Nyköping/Skavsta som vi antar 3 storregionala tåg/h. Mellan Göteborg och Borås förutsattes först 6 tåg/h, men i de nya analyserna är det förutsatt 4 storregionala tåg/h.

2.3.1, sid 44. I trafikeringsrapporten är den prognostiserade trafiken år 2030 2 HH/h till både Göteborg och Malmö, år 2035 3 HH/h till Göteborg och 2 till Malmö. Det är först 2040 som det har talats om 3 HH/h till både Göteborg och Malmö, men än så länge har vi ingen officiell prognos för 2040. Kapaciteten klaras således 2035 när, men om trafiken ökar till 6 HH-tåg 2040 kan det bli problem.

2.3.1, sid 45. I andra strecksatsen kan förtydligas att den antagna trafiken till Malmö enligt prognosen är 2 tåg/h

2.3.1, sid 45. I tredje strecksatsen kan förtydligas att den antagna trafiken med 3 storregionala tåg/h gäller norr om Skavsta.

2.3.1, sid 45. Kan förtydligas att Trafikverket i prognosen antagit 14-15 tåg/h och att 15 tåg/h är det som klaras. Om det t ex byggs dubbelspår på Svealandsbanan (som inte ingår i plan) kan det medföra efterfrågan på fler tåg. I näst sista stycket står det att kapaciteten inte räcker för 6 HH-tåg och 3 storregionala tåg/h. Det är riktigt, men prognosen har hittills varit 5 HH-tåg. Sista stycket står om nytt dubbelspår på Grödingebanan. Här är det viktigt att skriva att kapaciteten då ökar från 15 till 18 tåg/h in mot Stockholm. Då kan man t ex köra 6 HH-tåg och ytterligare tåg från Svealandsbanan (givet att det byggs dubbelspår)

2.3.3, sid 49. Banavgifter som medel för att styra trafikeringen, det vill säga som ett medel för att prioritera trafik, beskrivs i avsnitt 2.7.6. Utredningen likställer styrning med prioritering. Trafikverket anser att det föreligger en principiellt viktig skillnad. Styrning kan ske (och sker) utan att på förhand ta ställning till vem som ska påverkas. Vid prioritering måste man däremot ha klart för sig vem som ska prioriteras.

2.4.4, sid 56. Landskrona station har ett perifert läge inte ett externt. Stationen ligger i utkanten av den centrala staden.

2.4.5, sid 59. Trafikverket har i sina trafikupplägg/prognoser räknat med 4 höghastighetståg per timme 2030 och 5 höghastighetståg per timme 2035.

2.4.6, sid 61. Kan förtydligas att 400 m-tåg är aktuellt endast för enstaka avgångar

2.4.7, sid 61. Viktigt att skriva att det förutsätts att dagens 6 dubbelturer/dag mellan Linköping och Gävle antas i prognosen utökas till 16 dubbelturer/dag och kör dessutom via Skavsta. Dessutom antas 1 dubbelturer/timme gå från Eskilstuna via Arlanda till Uppsala. Dessa två linjer finns beaktade redan i Bas 2030 utan HH och är viktiga för att få en attraktiv koppling mellan Linköping/Norrköping/Nyköping/Skavsta/Södertälje/Eskilstuna och Arlanda. Linjen mellan Linköping och Gävle går som ett snabbt storregionalt tåg i 250 km/h. I prognosen har det antagits att dessa tåg går till Arlanda och Uppsala och antas inrymmas på befintlig infra norr om Stockholm. I prognosen har det däremot inte antagits att HH-tågen kör vidare norr om Stockholm, då det inte varit ett önskemål från tänkbara operatörer. Operatörerna ser istället risker för punktligheten om höghastighetstrafiken skulle fortsätta norr om Stockholm. Det skulle dessutom ställa krav på ytterligare infrastruktur.

2.7.1, sid 80. I utredningen anges att för både de regionala kollektivtrafikmyndigheterna och Trafikverket gäller att allmän trafikplikt endast ska införas där det saknas förutsättningar för kommersiell drift. Uttalandet kan tolkas som att så snart det finns kommersiell trafik så finns ett hinder mot att införa allmän trafikplikt. Allmän trafikplikt kan dock införas trots att det finns kommersiell trafik under förutsättning att villkoren för trafiken som fastställs i den allmänna trafikplikten avviker från den kommersiella trafik som bedrivs (exempelvis turtäthet, tjänstekvalité, när turer ska bedrivas). Här måste uppmärksammas att det inte står staten fritt att ställa krav endast i syfte att göra dessa så höga att det inte skulle vara ekonomiskt lönsamt att bedriva trafiken på kommersiell grund. Kravställandet vid fastställandet av den allmänna trafikplikten ska göras utifrån det allmänna intresset, dvs behovet, av kollektivtrafik som föreligger, vilket följer av kollektivtrafikförordningen, (EG) nr 1370/2007.

3.1, sid 100. I utredningen anges att i Höghastighetsutredningen (SOU 2009:74) bedömdes kostnaderna till 125 miljarder kronor i 2008 års prisnivå (successiv kalkylering med 50 procent sannolikhet). Beräkningarna i Höghastighetsutredningen låg sedan till grund för Trafikverkets kapacitetsutredning från 2012 och för Trafikverkets fördjupade underlag från 2014. Omräknat till prisnivå 2015 uppskattades kostnaden i det fördjupade underlaget till 145 miljarder kronor, med osäkerhetsintervallet 115–175 miljarder kronor.

Det bör påpekas i SoU 2009:74 var osäkerheter avseende tekniska krav och organisatoriska rationaliseringar (ca 20 mdr kr) exkluderade. I det fördjupade underlaget hade osäkerheter för organisatoriska rationaliseringar återförts med ca 10 mdr kr, men osäkerheten för tekniska krav var exkluderad.

I SoU 2016:3 är båda dessa osäkerheter inkluderade. Det är viktigt att beakta vid jämförelse mot tidigare lämnade uppgifter."

3.1, sid 101. Viktigt att nämna att fixerade spår medför högre investeringskostnader, men minskar kostnader för vidmakthållande. Det medför att livscykelkostnaden (LCC) bör bli lägre.

3.7.1, sid 114. I utredningen anges att huvudregeln är att infrastrukturförvaltaren *får* ta ut marginalkostnadsbaserade avgifter....

Den korrekta formuleringen är att infrastrukturförvaltaren *ska* ta ut marginalkostnadsbaserade avgifter...

