

Synpunkter på delrapport från Sverigeförhandlingen – Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar SOU 2016:3

Sammanfattning

Transportstyrelsen kan konstatera att utredningen på ett förhållandevis tydligt sätt både föreslår mål och syfte med de nya stambanorna samt även går igenom de förutsättningar som behöver vara uppfyllda. Däremot anser vi att det finns en rad oklarheter om de kommersiella förutsättningar som ska gälla.

I diskussionen om potentiella aktörer tror vi att det behövs betydligt mer information innan det är möjligt att uttala sig om ett konkret intresse av att bedriva kommersiell trafik på höghastighetsjärnvägen. Vilka fordon som kan behövas, hur många fordon, turtäthet och ramavtal är områden som blir komplexa när höghastighetsjärnvägens förutsättningar ska sättas i relation till järnvägens övriga trafik. Den interregionala trafiken kan dessutom ofta vara upphandlad vilket komplicerar bilden ytterligare ur ett jämförelse- och konkurrensperspektiv.

Höghastighetsjärnvägen förutsätts dela spår med konventionell järnväg vid in- och utfarterna till och från ändpunkterna. Vi ställer oss tveksamma till målet om 98 procents punktlighet kan uppnås när gränssnitten vid ändpunkterna är oklara.

I utredningen föreslås att det ska vara möjligt med långsiktiga avtal om 15 år och möjlighet till längre framförhållning i kapacitetstilldelningen än de ettåriga tågplaner som gäller idag i syfte att öka förutsägbarheten för potentiella operatörer på de nya höghastighetsbanorna. Vi menar att det finns anledning att ytterligare fördjupa analysen av riskallokering och

effekter av användande av ramavtal. Däremot anser vi att det inte är möjligt att tilldela tågglägen i en tågplan för perioder längre än ett år.

Vi delar utredningens bedömning att det är av betydelse att ytterligare belysa frågeställningar kring depåer, verkstäder och andra delar av järnvägens sidosystem. I detta sammanhang bör även ianspråktagande av mark för byggande av sådana anläggningar utredas.

Utifrån vår roll och uppgift avgränsar vi vårt remissvar till de delar i rapporten som avser de kommersiella förutsättningarna.

Transportstyrelsens synpunkter

Transportstyrelsen är positiv till att utredningen i sitt uppdrag till delar själva formulerat syfte och mål med höghastighetsjärnvägen då dessa inte fanns direkt specificerade i direktiven. Vi uppfattar att utredningen utgår från en modell med öppet marknadstillträde för trafik på den nya höghastighetsbanan dvs. i likhet med vad som gäller för övrig järnvägstrafik i Sverige.

Utredningen föreslår ett syfte med de nya stambanorna som bygger på en prioritering mellan ett antal olika ändamål. I första hand ("syfte 1") föreslås att nya stambanor ska möjliggöra snabb och punktlig ändpunktstrafik, i andra hand ("syfte 2") storregional trafik och i tredje hand ska kapacitet frigöras på befintliga Västra och Södra stambanan. Utredningen pekar vidare på den problematik som kan finnas vad gäller ändpunktstrafiken i förhållande till den storregionala trafiken, dvs. att trafik med olika egenskaper blandas.

Det finns ytterligare en aspekt som har stark koppling till de kommersiella förutsättningarna och som skulle behöva belysas tydligare. Den kommersiella trafiken dimensioneras främst utifrån efterfrågan på resande. Den upphandlade trafiken dimensioneras däremot utifrån det behov av transporter som samhället anser behövs. Samhället representeras här av en eller flera regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM). Utredningen tar upp problematiken med blandad trafik utifrån faktorer som hastighet och kapacitet, vilket eventuellt kan hanteras utifrån den prioriteringsordning (syfte 1 och 2) som föreslås.

I praktiken innebär förslagen att trafik som bedrivs utifrån olika ekonomiska premisser blandas på samma bana. Den upphandlade trafiken kräver normalt en subvention för att uppnå kostnadstäckning, medan den kommersiella trafikens intäkter i princip helt kommer från biljettintäkter. Detta förhållande riskerar att påverka de kommersiella förutsättningarna att bedriva trafik, då den kommersiella och den storregionala trafiken i vissa gränssytor kan komma att konkurrera med varandra och då utifrån skilda

ekonomiska villkor. Vi har erfarenhet av problem med prioritering mellan subventionerad och kommersiell trafik utifrån dagens situation på delar av järnvägsnätet. Som ett exempel har subventionerad regional tågtrafik prioriterats ner mot kommersiell långväga trafik mellan Stockholm och Göteborg.

I vissa fall är förutsättningarna för att uppnå lönsamhet på hela sträckan (ändpunktsmarknaden) beroende av resandeunderlaget på mellanliggande stationer. Problematiken med resenärslödet mellan kommersiell trafik och upphandlad trafik tas bland annat upp i En annan tågordning – bortom järnvägsknuten (SOU 2015: 110). Eftersom stationsplacering, trafikmönster och RKM:s överväganden ännu är oklara får detta betraktas som ytterligare en möjlig lönsamhetsrisk, som bör övervägas i det fortsatta utredningsarbetet.

Utredningen bedömer att det finns förutsättningar för och intresse av att bedriva kommersiell trafik på höghastighetsbanor. En viktig fråga för att avgöra sådana förutsättningar beror t.ex. på om operatören får ensamrätt eller inte. Vi uppfattar inte att utredningen har tagit ställning i denna fråga. En annan viktig fråga är hur tillgång till fordon ska säkras. Ett järnvägsföretag som bedriver kommersiell trafik på det konventionella nätet kan i dag, om satsningen inte lönar sig, välja att köra någon annanstans. Denna möjlighet är mer begränsad för järnvägsföretag som väljer att trafikera på höghastighetsjärnvägen. Dessa förutsättningar kan göra det mer riskabelt att bedriva kommersiell trafik på höghastighetsbanor till skillnad från kommersiell trafik på konventionella banor. Detta kan innebära att operatörer väljer att inte bedriva trafik på höghastighetsbanorna och/eller att nivån på biljettpiserna kan komma att påverkas av dessa risker.

Av utredningen framgår att de kommersiella interregionala aktörerna uttrycker oro för att långsammare regional trafik kan påverka höghastighetstrafiken negativt. Även RKM har uttryckt oro för att trafik med höghastighetståg kan medföra att regionaltåg trängs undan och att detta kan resultera i färre regionaltåg, färre stationer och/eller längre restid. Vi anser att syftet och målet med höghastighetsjärnvägen närmare bör specificeras, dvs. hur stor andel av syfte 1 respektive syfte 2 som höghastighetsjärnvägen ska användas till.

I rapporten från PwC (bilaga 3) anger konsulten att det kan diskuteras huruvida konkurrensen skulle begränsas något under den första perioden då marknaden sätter sig och operatörernas risk är som störst. Konsulten ger som stöd för detta att det inte tidigare någonstans i världen startats höghastighetstrafik på helt kommersiella grunder. Vi anser att det finns skäl att utreda detta vidare.

Utredningen lyfter frågan om möjligheten att använda ramavtal för att kunna öka förutsägbarheten för potentiella operatörer på de nya stambanorna. Utredningens förslag innebär att långsiktiga ramavtal om 15 år ska kunna upprättas och att dessa ska reglera villkor om turtäthet, volym och kvalitet¹. Annorlunda uttryckt försöker utredningen finna olika sätt att hantera de risker som en operatör kan tänkas vara exponerad för. Även om ett ramavtal minskar vissa typer av risker kan den föreslagna konstruktionen medföra att andra operatörsknutna risker ökar. I ett scenario med minskad efterfrågan på resande kan utredningens förslag om att koppla turtäthet, volym och kvalitet till ramavtal innebära en begränsning av operatörens möjligheter att hantera denna risk genom att t.ex. minska utbudet. Detta påverkar också de kommersiella förutsättningarna. Vi menar att det finns anledning att ytterligare fördjupa analysen av fördelningen av risk mellan stat och operatör och effekter av användande av ramavtal. Vi vill uppmärksamma utredningen på att ett ramavtal ger järnvägsföretaget en viss säkerhet i form av kapacitet inom ett tidsfönster, men inte garanti vad gäller resandeunderlag eftersom de inte vet hur många järnvägsföretag som kommer att konkurrera om passagerarna.

I utredningen och i rapporten från Oebergs (bilaga 5) omnämns en kommande genomförandeakt om ramavtal. Vi kan informera utredningen om att kommittén SERAC (Single European Railway Area Committée) i början av februari i år gav ett positivt yttrande till en EU-förordning om ramavtal med procedur och kriterier. Förordningen väntas antas inom kort och kommer enligt förslaget att träda i kraft den 1 december 2016.

För att ge förutsägbarhet förespråkas från operatörerna att den första tåglägestilldelningen bör vara minst 10 år. Utredningen bedömer att längre framförhållning i kapacitetstilldelningen än idag är en viktig förutsättning för att intresset för att bedriva kommersiell trafik ska vara tillräckligt stort. Vi uppfattar att utredningen avser att arbeta vidare med frågan om längre tågplaner. Vi ser flera risker med att enbart ha ett tilldelningsfönster och att tilldelningen sen är stängd i tio år. Det finns ingen garanti för att järnvägsföretagen kommer att bedriva trafik under de tio år som tågplanen gäller. Vi bedömer att det enligt nationell rätt och EU-rätt inte är möjligt att tilldela tåglägen i en tågplan för perioder längre än ett år.

Punktlighet, kapacitetstilldelning, prioriteringskriterier och banavgifter är några av de viktigaste begreppen som utredaren utgår ifrån och analyserar. Hur dessa antas se ut i framtiden om en höghastighetsjärnväg byggs är väl beskrivet. Däremot saknas en redovisning av historik och nuläge inom det befintliga järnvägssystemet för dessa punkter. En sådan redovisning känns särskilt viktig när det gäller punktlighetsmålet på 98 procent.

¹ Se t.ex. sid. 167

Höghastighetsjärnvägen förutsätts dela spår med konventionell järnväg vid in- och utfarterna till och från ändpunkterna. Vi ställer oss tveksamma till målet om 98 procents punktlighet kan uppnås när förhållandet till övrig trafik vid ändpunkterna är oklara.

Vi delar utredningens bedömning att det är av betydelse att ytterligare belysa frågeställningar kring depåer, verkstäder och andra delar av järnvägens sidosystem. Utredningen konstaterar att det antagligen behövs ny mark nära ändstationerna för att bygga nya depåer och verkstäder. Det kan i så fall behövas ansemliga mängder mark och detta bör därför utredas vidare.

I utredningen anges på sid 48 att Trafikverket kan tilldela kapacitet på infrastruktur som förklarats överbelastad med stöd av prioriteringskriterier. Vi vill uppmärksamma utredningen om att infrastrukturförvaltare kan tilldela kapacitet på överbelastad infrastruktur med hjälp av avgifter.

Vi vill också uppmärksamma utredningen på att det finns en EU-förordning som närmare anger hur de avgifter som direkt följer av användningen (artikel 31.3 direktiv 2012/34/EU) ska beräknas. Kommissionens genomförandeförordning (EU 2015/909) av den 12 juni 2015 beskriver förfarandena för beräkning av den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs.

Detta ärende har beslutats av stabschef Jacob Gramenius, GD-stab. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog utredare Johan Brandström, utredare Jonas Noreland, jurist Susanne Karlsson och utredare Elisabet Lind Markus, den senare föredragande.

Jacob Gramenius
Stabschef