



SWEDTRAINS synpunkter till del 2 av Utredningen om järnvägens organisation

Utredningen om järnvägens organisation N 2013:02
Gunnar Alexandersson
Regeringskansliet
103 33 Stockholm

SWEDTRAIN
Pia Lagerlöf, Generalsekreterare
c/o TEBAB
Box 5510
114 85 Stockholm

SWEDTRAIN är branschorganisationen för flera av järnvägssektorns viktigaste aktörer: fordonstillverkare, fordonsunderhållsföretag, forskningsinstitut, fastighets/depåföretag och konsulter. Vi lämnar här synpunkter till denna viktiga utrednings andra del.

Inledning

Ökad spårburen trafik är en förutsättning för att stärka Sveriges konkurrenskraft och för att klara en rad viktiga samhällsutmaningar såsom regionförstoring och tillväxt, bättre matchning på arbetsmarknaden, energieffektivitet, minskad klimatpåverkan samt ökad trafiksäkerhet. För detta behöver järnvägen vara optimalt organiserad. Grundmodellen som används i Sverige, med konkurrens mellan olika aktörer, är bra och har lett till stora förbättringar. Samtidigt anser vi att många delar av järnvägens organisation kan förbättras och effektiviseras och SWEDTRAIN välkomnar därför denna utrednings andra del.

SWEDTRAIN belyser i detta dokument några förbättringsåtgärder.

Järnvägens framtida utveckling

Järnvägen tillgodoser människors- och företags transportbehov och bör ha en central roll om vi ska klara av transportsystemets betydande utmaningar. Regering och Riksdag har antagit transportpolitiska mål som säger att vi ska ha ett transportsystem som ger en långsiktigt hållbar transportförsörjning, stärkt konkurrenskraft, ökad tillgänglighet i och mellan regioner, användbarhet för personer med funktionsnedsättning, ökad kollektivtrafik, minskat antal omkomna, minskad klimatpåverkan och ökad energieffektivitet. Då är järnvägen en förutsättning.

Riksdagen har nu beslutat om en nationell transportplan 2014-2025. Planen inkluderar uppgraderingar av det befintliga järnvägssystemet samt de första stegen av utbyggnad av nya stambanor för höghastighet. Utbyggnad av resterande delar av höghastighetsnätet är nu föremål för förhandlingar av en utsedd förhandlingsperson. SWEDTRAIN menar att formellt beslut så snart som möjligt bör fattas om *att* utbyggnad av *hela* höghastighetsnätet ska ske. Vidare bör principbeslut om teknik och sträckning för detta tas så snabbt som möjligt. Det ger möjlighet att fatta långsiktiga strategiska beslut för operatörer kring investeringar i fordon, kommuner för planering av stationslägen och stadsutveckling och för regionala kollektivtrafikmyndigheter för planering av trafikupplägg.

En av de stora nyttorna med nya stambanor är att kapaciteten ökar markant på de befintliga spåren. Det blir en helt ny situation, med nya möjligheter för t ex godstrafiken på järnväg. Denna potential för godstrafiken anser vi inte vara beskriven eller utredd, det saknas en vision av vilken roll godstransporter på järnväg kan ha då de nya stambanorna är byggda. Samtidigt ser vi nu en oroande utveckling där godstrafiken på järnväg, av kostnads- och tillförlitlighetskäl, får allt svårare i konkurrensen med vägtrafiken. En utveckling som inte är samhällsekonomiskt önskvärd¹. Hur ska denna potential för gods på järnväg som, ganska "momentant", uppstår med de nya banorna kunna tillvaratas om godstrafiken på järnväg har en svag utveckling fram till dess?

SWEDTRAIN föreslår därför att

- En långsiktig strategi för gods på järnväg tas fram, som tillser att den kapacitet som uppstår då de nya stambanorna är byggda tillvaratas. Järnvägen kan redan idag med olika åtgärder, t ex längre tåg, ta mer gods. Strategin bör därför beskriva hur potentialen för mer gods i det befintliga järnvägssystemet kan utvecklas. Den bör också beskriva hur styrmedel etc. bör utvecklas fram till dess att den nya kapaciteten uppstår.

Rollfördelning inom järnvägssektorn

Järnvägssektorns rollfördelning och organisation har genomgått betydande ändringar i Sverige. Omregleringen har möjliggjort en specialisering där företag genom effektivisering och innovation lyckats sänka kostnader och erbjuda nya lösningar. Detta är positivt i sig och har ökat järnvägens konkurrenskraft. Denna utveckling har drivits på bland annat av EU, som har sett nödvändigheten i att modernisera Europas järnvägar. Under de senaste tjugo åren då omregleringen skett, har Sverige haft den kraftigaste procentuella tillväxten av personkilometer i hela Europa. Samtidigt har förändringarna lett till nya gränssytor och affärsrelationer mellan olika myndigheter och företag inom järnvägssektorn. Järnvägen är ett integrerat tekniskt system, som för optimal leverans kräver tydlig ansvarsfördelning, optimala spelregler och incitament. Dessa styrmedel och lagar har inte alltid varit tillräckligt utarbetade innan förändringarna genomförts.

I en omreglerad sektor, med många aktörer drivna av att optimera sin del, finns en risk att viktiga funktioner av "gemensam karaktär" inte kommer att utföras av marknadens aktörer. Det kan leda till att hela systemet presterar sämre än annars. Exempel kan vara att analysera vilket framtida kompetens- eller forskningsbehov som finns i branschen. En annan risk är att lagstiftning, avtalsformer och andra styrmedel inte samverkar optimalt. Exempel kan vara att tåglägen tilldelas ett år i taget, medan hyreskontrakt för att underhålla tågen skrivs betydligt fler år.

Därför behövs en organisation som har som en av sina huvuduppgifter att löpande *övervaka, identifiera och påtala* sådana brister. Det behövs också en organisation som tar ansvar för att, antingen i egen eller i upphandlad regi, *åtgärda* sådan brister som inte marknaden löser själv.

SWEDTRAIN föreslår därför att

- Transportstyrelsen (eller annan organisation) får ett tydligt definierat löpande uppdrag att övervaka och identifiera brister och förbättringsmöjligheter i järnvägssektorns organisation och funktion.
- En part får ett tydligt och väl definierat sektorsansvar med uppdrag att i egen eller upphandlad regi tillse att åtgärda brister i järnvägssektorns funktion och organisation som marknaden inte löser själv. Ett sådant sektorsansvar skulle övergripande kunna definieras som *"Att sektorsövergripande verka för att politiska visioner, intentioner och beslut avseende den spårburna trafikens utveckling på kort och lång sikt kan realiseras och att regelverk, konkurrensvillkor och samverkansformer för aktörerna på den systemkomplexa järnvägsmarknaden utformas och tillämpas så att sektorns effektivitet och konkurrenskraft främjas."*

¹ Uppföljning av de transportpolitiska målen, Trafikanalys rapport 2013:4

- Trafikverkets järnvägskompetens säkras. Trafikverket bildades genom en sammanslagning av framförallt Vägverket och Banverket. Funktionerna inom det nya verket var "trafikslagsövergripande". SWEDTRAIN stödjer tanken att det i arbetet med t ex strategiska utredningar är viktigt med en gemensam organisation så att metoder och värderingsmodeller blir likartade. Likaså när det gäller stora projekt, där erfarenheter bör delas mellan trafikslagen. När det gäller driften av järnvägen, dvs trafikledning, kapacitetstilldelning, mindre investeringar och underhåll kan dock tydligare järnvägsenheter behöva bildas inom Trafikverket så att järnvägskompetensen inom dessa viktiga områden kan säkras och utvecklas.

Persontransporter, inklusive fordonsfrågorna

Personresor på järnväg i Sverige har haft en kraftig utveckling de senaste årtiondena, mellan 1992 och 2012 ökade resmängden med 96 %, mest i hela Europa. Att belysa orsaker till denna positiva utveckling och hinder mot fortsatt utveckling, bör belysas i utredningen.

SWEDTRAINS medlemsföretag levererar fordon för persontrafik, komponenter till dessa samt utför underhåll på fordonen. En central fråga för oss i detta perspektiv är att upphandlingsprocessen av fordon och underhåll utvecklas, till nytta för resenärer, fordonsköpare och leverantörer. Idag präglas upphandlingar i allt för hög grad av höga juridiska omkostnader, bristande dialog inför upphandling, onödigt många detaljerade tekniska krav, risk för överklagande och tekniska särkrav när standardlösningar borde vara lämpligare. Detta leder till dyrare fordon, bidrar till försenade leveranser samt hindrar innovativa produkter att nå marknaden. Förutom att leverantörerna själva givetvis förbättrar sina arbetsprocesser, föreslår vi därför

- Ökad användning av innovationsupphandling
- Tydliga initiativ för ökad användning av tidig dialog vid offentlig upphandling²
- Att branschgemensamt framtagna avtalsprinciper för leverans av fordon och fordonsunderhåll utarbetas
- En mer effektiv och förutsägbar godkännandeprocess utarbetas. Swedtrain stödjer att denna process på europeanivå utvecklas i enlighet med EU's 4.e järnvägspaket.

Järnvägssystemets kapacitet räcker inte till för dagens efterfrågan, ännu mindre morgondagens. En potential som inte utnyttjats fullt ut är kapacitetsstarkare tåg. Det kan vara tåg som är längre, högre eller bredare. Det kan också vara tåg med bättre accelerations- och bromsegenskaper. På godssidans har flera forskningsprojekt utrett denna potential. SWEDTRAIN föreslår därför att

- Trafikverket (eller annan part) utreder potentialen med kapacitetsstarkare persontåg, särskilt beaktande persontrafikutvecklingen i våra storstadsregioner. Utredningen bör också belysa möjligheten att i trafikeringsavtal skriva in minimikrav på kapacitet. SWEDTRAIN och dess medlemsföretag bistår gärna en sådan utredning med teknisk kompetens.

Godstransporter, inklusive fordonsfrågorna

SWEDTRAINS medlemsföretag underhåller godsvagnar och lok.

En av de stora nyttorna med nya stambanor är att kapaciteten ökar markant på de befintliga spåren. Det blir en helt ny situation, med nya möjligheter för t ex godstrafiken på järnväg. Denna potential för godstrafiken anser vi inte vara beskriven eller utredd, det saknas en vision av vilken roll godstransporter på järnväg kan ha i det utbyggda järnvägssystemet. Samtidigt ser vi nu en oroande utveckling där godstrafiken på järnväg, av kostnads- och tillförlitlighetsskäl, får allt svårare i konkurrensen med vägtrafiken. En utveckling som inte är samhällsekonomiskt

² T ex enligt SKL's framtagna rapport "Tidig dialog vid offentlig upphandling"

önskvärd då godstransporter har flera fördelar som låg klimatpåverkan, energieffektivitet, trafiksäkerhet, minskad trängsel etc.

SWEDTRAIN föreslår därför att en strategi för gods på järnväg tas fram, som tillvaratar den potential som uppstår då de nya stambanorna är byggda. Strategin bör också beskriva hur styrmedel etc. bör utvecklas fram till dess, så att godstrafiken på järnväg är redo att utnyttja den potential som uppstår.

En viktig fråga för ett högt kapacitetsutnyttjande och hög punktlighet är att tillgång till och tilldelning av uppställningsspår fungerar optimalt. Vagnar som måste köras långa sträckor till reparation tar kapacitet och försämrar punktlighet, istället för att kunna lagas på ett lokalt uppställningsspår/sidospår. Dåligt organiserad uppställning av vagnar utanför depåer, särskilt där fler aktörer verkar, kan också bidra till högre kostnader och att tåg blir sent ut från depå

SWEDTRAIN föreslår därför att, för att kunna öka mobilt underhåll behöver det finnas en tydligare översikt över vilka spår som kan användas för detta. Likaså behöver dessa spårs egenskaper vara definierade. Idag är det oklart vilka spår som kan användas till vad. Var kan man arbeta pga arbetsmiljörisiker, till vilka spår kan man köra med lastbil för tunga lyft, vem ansvarar för snöröjning av tillfartsvägar till spåret etc.

Kapacitetstilldelning och trafikledning samt samplanering av trafik, infrastruktur och tjänster i olika tidsperspektiv

Genom förbättrade styrmedel kan järnvägens kapacitet och kvalitet öka. SWEDTRAIN har i detta sammanhang följande ståndpunkter:

- Ökad differentiering av banavgifter – utifrån spårslitage, buller, tid på dygnet osv. Det ger incitament till exempelvis spårvänligare tåg.
- En ökning av kvalitetsavgifterna (som redan beslutats).
- En tåglägestilldelning på bara ett år försvårar regional kollektivtrafikplanering, ökar den årliga administrationen och ger sämre incitament för nya och befintliga operatörer att investera i kapacitetsstarka och energieffektiva tåg vilket minskar utvecklingen och attraktiviteten för järnvägen. Trafikverket bör därför se över behovet att ta fram en ny modell som löser denna problematik. Viktigt är att modellen kan accepteras av marknadens olika aktörer.

Järnvägens fastighetsförsörjning och sidotjänster

En viktig fråga gäller ansvar för rangering och växling av godståg. Denna typ av uppdrag är i princip en fri marknad, men med en dominerande aktör i praktiken. Det är sannolikt mycket svårt för en oberoende aktör att slå sig in på kommersiella villkor. Vad det får för konsekvenser borde analyseras och en eventuell strategi tas fram.

SWEDTRAIN anser i övrigt att Trafikverkets roll i sidosystemet generallt behöver förtydligas.