



REGERINGEN

Regeringsbeslut

III 7

2011-03-10

N2011/1933/TE

Näringsdepartementet

Trafikverket

781 89 BORLÄNGE

Uppdrag för ökad kapacitet i järnvägssystemet

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Trafikverket att med nu gällande nationell plan för utveckling av transportsystemet som grund utreda behovet av ökad kapacitet i det svenska järnvägssystemet och lämna förslag till effektiviserings- och kapacitetshöjande åtgärder som kan vidtas för att tillgodose kapacitetsbehovet. Utgångspunkten för förslagen ska vara den så kallade fyrstegsprincipen. Trafikverket bör även beakta betänkandet Höghastighetsbanor – ett samhällsbygge för stärkt utveckling och konkurrenskraft (SOU 2009:74) avseende förutsättningarna för en utbyggnad av höghastighetsbanor för järnväg i Sverige.

Åtgärder som föreslås för tidsperioderna 2012–2015 samt 2016–2021 ska delrapporteras till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 1 oktober 2011. Trafikverket ska dessförinnan ha remitterat åtgärdsförslagen. En sammanställning av remissynpunkterna ska bifogas delrapporteringen.

Uppdraget ska i sin helhet redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 29 februari 2012.

Skälen för regeringens beslut

Trafiken på det svenska järnvägsnätet har haft en mycket positiv utveckling under flera år vilket innebär att kapaciteten på nätet har nått en mycket hög nyttjandegrad på flera delsträckor som i vissa fall kan innebära konkurrens om särskilt attraktiva tåglägen. Detta är särskilt tydligt i vissa delar av järnvägssystemet, till exempel i storstadsregionerna och längs de större stråken där tidvis stor trängsel uppstår vilket kan få stora negativa konsekvenser vid störningar. Kapacitetsbristen och de störningar som uppstår därav påverkar negativt bl.a. möjligheten att tillgodose en ökad efterfrågan på järnvägsbunden regional och interregional arbetspendling och tillgodose behovet av effektiva godstransporter vilka

båda är två väsentliga funktioner för en väl fungerade samhällsutveckling. Sårbarheten i järnvägssystemet blir uppenbar vid tillfällen när yttre omständigheter såsom haverier eller olika vädersituationer anstränger systemet i dess helhet. Samtidigt finns starka indikationer på att efterfrågan av både person- och godstransporter på järnväg kommer att öka.

Mot denna bakgrund är det viktigt att identifiera åtgärder som leder till ett effektivt utnyttjande av järnvägssystemet och som kan bidra till ett långsiktigt hållbart transportsystem. Trafikverket bör därför med utgångspunkt i den nu gällande nationella planen och de regionala planerna för utveckling av transportsystemet, utreda behovet av ökad kapacitet i järnvägssystemet. Aspekter som särskilt bör belysas är identifieringen av flaskhalsar, behov av följdinvesteringar i andra delar av transportsystemet, i vilken mån ekonomiska styrmedel kan bidra till ett effektivare järnvägssystem samt hur drift- och underhållsåtgärder kan bidra till en effektivitetsökning.

En följd effekt av dagens höga kapacitetsanvändning är att även risken för störningar i trafiken är hög. Avsikten med de stora infrastruktur-satsningar som pågår eller planeras är att på sikt avhjälpa de allvarligaste bristerna men det kommer ändå att finnas kvar kapacitetsbrister inom delar av järnvägsnätet. Det är därför angeläget att åstadkomma en effektivare användning av spårkapaciteten så att efterfrågan på resor och transporter på järnvägen kan tillgodoses med tillfredsställande kvalitet.

Mot denna bakgrund uppdrog regeringen den 20 januari 2011 åt Trafikverket att redovisa hur banavgifter kan utformas som ekonomiskt styrmedel för effektivare fördelning av infrastrukturkapacitet på det av staten förvaltade järnvägsnätet samt att redovisa en plan för hur ett sådant avgiftssystem kan införas. En förutsättning för uppdraget är att intäktsnivån enligt den prognos som gjordes inför upprättandet av den nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021, 15,6 miljarder kronor i 2009 års priser under planperioden, säkerställs. I uppdraget ingår att överväga om hur de nya inslagen av ekonomiska styrmedel i kapacitetstilldelningsprocessen påverkar transportmarknaden och transportarbetet på järnväg. Uppdraget ska slutredovisas i maj 2014, med en första delredovisning senast den 16 maj 2011.

Ett syfte med det nämnda uppdraget är att säkerställa att avgiftshöjningarna både kan bidra till att förbättra infrastrukturen och ett effektivare nyttjande av den. En höjning av avgiftsnivåerna är nödvändig för att avgifterna ska kunna få en reell styreffekt i den årliga kapacitetstilldelningen och i den operativa trafikledningen. Samtidigt kommer de ökade banavgiftsintäkterna liksom effekten av det effektiviseringsarbete Trafikverket bedriver att utgöra ett tillskott till finansieringen av de kvalitetshöjande insatserna i järnvägsinfrastrukturen, vilket leder till bättre framkomlighet, tillförlitlighet och säkerhet för resenärer, slut-

kunder och transportköpare. En förväntad effekt av arbetet med att utveckla banavgifterna i kapacitetsfördelningssyfte är att metoder för att mäta betalningsviljan för befintlig infrastrukturkapacitet förbättras. Detta kan också ge bättre underlag för överväganden om vilka framtida satsningar som är mest angelägna att åstadkomma i utvecklingen av infrastrukturen.

I betänkandet Höghastighetsbanor – ett samhällsbygge för stärkt utveckling och konkurrenskraft (SOU 2009:74) föreslog Utredningen om höghastighetsbanor att höghastighetsbanor skulle byggas för att därigenom frigöra kapacitet i det övriga järnvägssystemet. I huvudsak var remissinstanserna positiva till en sådan lösning, men samtidigt anmärkte många att mer underlag krävs för att kunna ta ställning. I betänkandet om höghastighetsbanor var huvudfokus att utreda behov av och förutsättningar för höghastighetsbanor. Den så kallade fyrstegsprincipen beaktades endast i begränsad omfattning. I uppdraget bör fyrstegsprincipen utgöra den grundläggande utgångspunkten för alla förslag till åtgärder.

Fyrstegsprincipen

Fyrstegsprincipen innebär att möjliga förbättringar i transportsystemet ska provas stegvis:

Steg 1.

Åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt. Omfattar planering, styrning, reglering, påverkan och information med bäring på såväl transportsystemet som samhället i övrigt för att minska transportefterfrågan eller föra över transporter till mindre utrymmeskrävande, säkrare eller miljövänligare färdmedel.

Steg 2.

Åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintlig infrastruktur. Omfattar insatser inom styrning, reglering, påverkan och information riktade till transportsystemets olika komponenter för att använda befintlig infrastruktur effektivare, säkrare och miljövänligare.

Steg 3.

Begränsade ombyggnadsåtgärder. Omfattar förbättringsåtgärder och ombyggnader i befintlig infrastruktur till exempel trafiksäkerhetsåtgärder eller bärighetsåtgärder.

Steg 4.

Nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder. Omfattar om- och nybyggnadsåtgärder som ofta tar ny mark i anspråk, till exempel nya väg- eller bansträckningar.

Uppdraget

Utgångspunkter

Trafikverket ska med utgångspunkt från fyrstegsprincipen och gällande nationella och regionala planer för utveckling av transportsystemet 2010–2021 utreda hur järnvägssystemet kan utvecklas och nyttjas så effektivt som möjligt och bidra till ett långsiktigt hållbart transportsystem. Åtgärderna i järnvägssystemet som regeringen fastställt i den nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021 ska genomföras. Trafikverket ska se över om omdisponeringar av åtgärderna i planen kan bidra till ett effektivare nyttjande av de ekonomiska ramarna under planperioden fram till 2021. Trafikverket ska vidare utreda behovet av ökad kapacitet på järnvägssystemet. I sitt arbete bör Trafikverket särskilt beakta och ta hänsyn till de av riksdagen fastställda transportpolitiska målen.

Analys och förslag

Analysen och förslagen ska omfatta följande:

- Utvecklingen av transportbehovet på järnväg fram till 2050.
- Analys av hur prissättningen av järnvägssystemets resurser kan bidra till ett effektivare nyttjande av järnvägssystemet. I denna del ska delresultatet från uppdraget om användning av banavgifter som styrmedel vid fördelning av infrastrukturkapacitet på det statliga järnvägsnätet beaktas.
- Hur drift- och underhållsåtgärder kan bidra till ett effektivare nyttjande av järnvägssystemet.
- Identifiering av var i järnvägssystemet kapacitetsbrist föreligger och kan uppstå, varvid ovan nämnda analys av transportbehovet på järnväg fram till 2050 ska beaktas.
- Förslag på kapacitetshöjande åtgärder i järnvägssystemet i form av investerings- eller underhållsåtgärder inklusive omdisponering av åtgärder inom gällande plan. Bland annat ska olika alternativ för höjd hastighetsstandard analyseras. Ett separat höghastighets-system är den högsta standarden, men andra standardnivåer ska särskilt analyseras. Åtgärdsförslagen avseende gällande planperiod ska redovisas i tre steg. I ett första steg ska identifieras vilka kapacitetshöjande åtgärder som kan genomföras inom ramen för sedan tidigare beräknade medel för järnvägsåtgärder under vart och ett av åren 2012 till 2021, i ett andra steg vilka åtgärder som kan genomföras genom omfördelning över tid av de medel som finns avsatta för järnvägsåtgärder i gällande plan, i ett tredje steg vilka åtgärder som kan genomföras vid en utökning av de medel som finns avsatta för järnvägsinsatser i gällande plan. En kostnadsbedömning av föreslagna kapacitetshöjande åtgärder samt förslag till finansiering av åtgärder som föreslås före 2021. För

åtgärder som föreslås efter 2021 ska Trafikverket göra en bedömning av vilka olika finansieringsalternativ som är relevanta.

- Identifiering av vilka kapacitetshöjande åtgärder i järnvägs-systemet som ger den samhällsekonomiskt effektivaste lösningen för att nå ett långsiktigt hållbart transportsystem.
- En analys av åtgärdernas effekter på samhällsutvecklingen, till exempel för pendlingsmöjligheter till utbildning och arbete, näringslivsutveckling och internationell konkurrenskraft, efterfrågan på godstransporter på järnväg, samverkan mellan trafikslag samt på klimat och miljö.
- Samhällsekonomiska bedömningar av de olika åtgärdsalternativen. Bedömningarna ska baseras på regeringens aviserade eller beslutade politik. De samhällsekonomiska bedömningarna av föreslagna åtgärder bör spegla ett stort antal aspekter såsom kapacitet inom transportsystemet, marknadspotentialer, påverkan på miljö och klimat under byggtid och drift för olika alternativa åtgärder, samt befolkningsunderlag och restider.
- Analys av förekommande utbudsrestriktioner såsom tillgång till arbetskraft och konjunkturpåverkan.
- En jämförelse med andra länder där järnvägsnätet har en hög funktion. Pågående utredningsarbeten i de nordiska länderna ska beaktas.
- Analys av behov av följdinvesteringar i andra delar av transportsystemet som kan uppstå.
- Förslag till en genomförandeprocess för föreslagna effektivitetshöjande och kapacitetshöjande åtgärder som ingår i analyserna. Särskilt ska förslaget beskriva hur genomförandet av föreslagna åtgärder ska optimeras tidsmässigt för att ge största effekt. Åtgärder ska redovisas i tidsintervallen 2012–2015, 2016–2021 och efter 2021.
- Ett beaktande av utvecklingen av det Transeuropeiska transportnätet (TEN-T) och hur det påverkar förslagen till åtgärder.
- En redovisning av vilka författningsförändringar som åtgärdsförslagen eventuellt kan föranleda.
- Bestämmelserna om miljöbedömningar i 6 kap. miljöbalken och i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar ska beaktas i uppdraget.

Redovisning m.m.

Trafikverket ska bedriva arbetet i fortlöpande dialog med berörda myndigheter, regionala och lokala företrädare och pågående utredningar. Trafikverket ska samordna uppdraget med övriga pågående uppdrag som Trafikverket genomför och som kan ge underlag till uppdraget. Trafikverket ska föra en dialog med näringslivet och med trafikhuvudmännen och beakta deras förutsättningar för långsiktigt

hållbar utveckling. Trafikverket ska löpande stämna av med och informera Regeringskansliet (Näringsdepartementet) om hur arbetet fortskrider.

På regeringens vägnar

Catharina Elmsäter-Svärd

Magnus Axelsson

Kopia till

Skåne läns landsting
Västra Götalands läns landsting
Hallands läns landsting
Gotlands kommun
Samverkansorganet i Uppsala län
Samverkansorganet i Södermanlands län
Samverkansorganet i Östergötlands län
Samverkansorganet i Kalmar län
Samverkansorganet i Blekinge län
Samverkansorganet i Dalarnas län
Samverkansorganet i Jämtlands län
Samverkansorganet i Jönköpings län
Samverkansorganet i Kronobergs län
Samverkansorganet i Värmlands län
Samverkansorganet i Gävleborgs län
Samverkansorganet i Örebro län
Samverkansorganet i Västerbottens län
Länsstyrelsen i Stockholms län
Länsstyrelsen i Västmanlands län
Länsstyrelsen i Norrbottens län

Länsstyrelsen i Västernorrlands län

Justitiedepartementet
Försvarsdepartementet
Socialdepartementet
Finansdepartementet
Kulturdepartementet
Miljödepartementet
Försvarsmakten
Sjöfartsverket
Trafikanalys
Transportstyrelsen
Tillväxtverket
Tillväxtanalys
Boverket
Luftfartsverket
Naturvårdsverket
Riksantikvarieämbetet
Skogsstyrelsen
Länsstyrelsen i Uppsala län
Länsstyrelsen i Södermanlands län
Länsstyrelsen i Östergötlands län
Länsstyrelsen i Jämtlands län
Länsstyrelsen i Jönköpings län
Länsstyrelsen i Kronobergs län
Länsstyrelsen i Blekinge län
Länsstyrelsen i Hallands län
Länsstyrelsen i Värmlands län
Länsstyrelsen i Örebro län
Länsstyrelsen i Dalarnas län
Länsstyrelsen i Gävleborgs län
Länsstyrelsen i Västernorrlands län
Länsstyrelsen i Gotlands län
Länsstyrelsen i Kalmar län
Länsstyrelsen i Skåne län
Länsstyrelsen i Västra Götalands län