Strategisk utveckling

Jens Plambeck
08-686 1651
jens.plambeck@sll.se

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2018-08-17

Trafiknämnden
2018-09-25, punkt 6

Ärende
TN 2018-0867

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Förslag om förändrade prioriteringskriterier för den svenska järnvägen

Ärendebeskrivning

Trafiknämnden har i uppdrag att hemställa hos regeringen om att ändra prioriteringskriterierna för den svenska järnvägen på så sätt att pendeltågsresenärerna i Stockholmsregionen uppgraderas.

I detta tjänsteutlåtande lämnas förslag till hemställan och behov av förändringar redovisas.

Beslutsunderlag

Förvaltningschefens tjänsteutlåtande samt nedanstående underlag

- Förslag till hemställan enligt bilaga 1.
- Trafikverket, *Järnvägsnätsbeskrivning 2018. Bilaga 4B – Prioriteringskriterier,* utgåva 2016-06-01.

Förslag till beslut

Trafiknämnden föreslås besluta

att uppdra åt förvaltningschefen att hemställa hos regeringen om att ändra prioriteringskriterierna för den svenska järnvägen i enlighet med vad som framgår av detta tjänsteutlåtande.

Förslag och motivering

Bakgrund

Trafikverket har ansvar att fördela befintliga tåglägen via processen för konstruktion av tidtabeller. Trafikverket försöker tillmötesgå alla önskemål men när så inte är möjligt påbörjas en process där de olika parterna försöker kompromissa sig fram till en lösning. Ifall kompromisser inte är en framkomlig väg använder Trafikverket en uppsättning prioriteringskriterier för att avgöra en tvist. Detta är Trafikverkets sätt att uppfylla kraven i Järnvägslagen, som anger att: ”Om ansökningarna om infrastrukturkapacitet inte kan samordnas skall förvaltaren tilldela kapacitet med hjälp av avgifter eller i enlighet med prioriteringskriterier som medför ett samhällsekonomiskt effektiv utnyttjande av infrastrukturen”.

Stockholms läns landsting har gjort stora investeringar i pendeltågsnätet med delfinansiering av Citybanan och inköp av nya fordon.[1,2] När Citybanan nu tagits i drift har antal tillgängliga tåglägen för pendeltågen blivit färre än vad som förväntades.[3] Detta beror mer på järnvägstekniska aspekter än på de samhälls-ekonomiska prioriteringskriterierna, men det finns anledning att bevaka pendeltågens behov och att säkerställa en rimlig tillgång till existerande tåglägen.

Stockholms läns landsting driver tillsammans med angränsande län regional-tågstrafik i Mälardalen, Mälardalstrafik. Den regionala tågtrafiken konkurrerar om tåglägen med den interregionala tågtrafiken.

---

[1] Stockholms läns landsting sammanträdesdatum 2012-09-18, *Anskaffnings- och genomförandebeslut avseende nya pendeltågsfordon X60B samt borgen för finansiering av 12 stycken pendeltågsfordon X60A och 46 stycken pendeltågsfordon X60B samt reviderade investeringsbudgetar 2012 och 2013 (förslag 39)*, LS 1205-0764, 1207-0977.

[2] Banverket, Stockholms läns landsting, Stockholms kommun, *Genomförandeavtal för Citybanan i Stockholm del kommungränsen Stockholm/Solna - Älvsjö, 2006-05-29.*

[3] Både Banverkets förstudie (februari 2002) och dess järnvägsplan (november 2007) angav Citybanans kapacitet till 24 tåg/timme i etapp 1 och att det i en etapp 2, med tillbyggnader vid stationerna inne i Citybanan, skulle kunna skapas fler tåglägen per timme. I genomförandeavtalet mellan Banverket, SLL och Stockholms stad planerades trafikeringen inledningsvis till 18 tåg per timme och riktning och trafikeringen avsågs att successivt utökas till upp mot 24 tåg per timme och riktning.

I den senaste tågplaneprocessen, T18 för perioden 2017-12-10 till 2018-12-08, beviljades trafikförvaltningens ansökan om pendeltåglägen. Det positiva utfallet i T18 byggde delvis på att trafikförvaltningen samverkade med branschen som till exempel med Arlanda Express innan tåglägesansökan gjordes. Även Mälardalstrafik har under T18 fått det antal tåglägen som sökts. Emellertid har endast 30 % av tåglägena blivit tilldelade utan förändringar. De flesta anpassningarna avser tidpåslag, på som mest 35 minuter, men vissa tåg får sina avgångstider justerade. Ett av tågen har tidigarelagts från Stockholm med 30 minuter, vilket inneburit att pendlare från Södertälje mot Katrineholm inte hinner med tåget. Trafikförvaltningen drar därmed slutsatsen att den regionala trafiken tilldelas den restkapacitet som blir över när fjärrtågsoperatörerna har sökt de tåglägen som de önskar baserat på tillämpningen av nuvarande prioriteringskriterier. Den regionala trafiken har därmed svårt att garantera en attraktiv regionaltågstrafik till de orter som har omfattande arbetspendling till och från Stockholm.

I det fall prioriteringskriterier skulle tillämpats har stockholmsregionens pendeltåg en hög vikt i och med det stora antalet resenärer per tåg. Vid en tvist ställs däremot inte tåg mot tåg. Istället jämförs tågplaner mot tågplaner. Tillämpningen av prioriteringskriterier medför därför att det är möjligt att flytta på ett pendeltåg, trots ett stort antal resenärer, ifall detta leder till förbättringar för två eller fler tåg av annan typ.

En särskild prioriteringssituation handlar om exkludering av tåg, dvs huruvida ett visst tåg ska strykas ur tidtabellen. Metoden har en svag samhällsekonomisk förankring och ger en allt högre vikt till ett tåg ju längre tid och sträcka tåget framförs. Detta innebär att långväga tåg, även om de har färre resenärer, kan prioriteras före pendeltåg med många resenärer eftersom de senare kör en kortare sträcka. Konstruktionen kan till exempel innebära att vissa avgångar för Gnesta-pendeln riskerar att utgå till förmån för andra.

Överväganden och motivering

Alla resandetåg – och även godstrafiken

Gränserna för persontrafiken flyter allt mer ihop. Den regionala trafiken kan numera omfatta flera län, till exempel i Mälardalen eller Öresundstågen som trafikerar södra och västra Sverige. Flera interregionala fjärrtåg tar regionala passagerare, som går av och på längs vägen. Kommersiell och samhälls-organiserad trafik drivs sida vid sida och ibland i konkurrens med varandra.

Trafikförvaltningen strävar inte efter att maximera tilldelningen av tåglägen till en viss tågtyp. Ett helhetsperspektiv förordas där en tilldelning av tåglägen sker på ett sådant sätt att vart och ett av tågslagen ges de tåglägen som motiveras utifrån Järnvägslagens krav på samhällsekonomisk effektivitet – men där tågen ges en mer rättvisande värdering än idag. I det följande presenteras argument som beskriver problemen för pendeltågen och regionaltågen.

Skäl till att värdera pendeltågen högre
Det finns ett antal skäl till att pendeltågen kan anses vara undervärderade enligt nuvarande samhällsekonomiska prioriteringskriterier. Ett skäl är att avsteg från pendeltågens önskade avgångsmönster leder till ett antal följdkonsekvenser som inte beaktas av prioriteringskriterierna.

När tågen avgår med ojämna intervall kommer resenärerna att fördela sig på ett sätt som inte är optimalt mellan olika tågavgångar. Trängsel ombord ett pendeltåg ökar risken för dörrstängningsproblem, vilket försenar avgången och riskerar att påverka ankomst till nästa station där samma situation uppstår tills dess bakomvarande tåg till slut hinner ikapp framförvarande tåg. Ojämna intervall gör det dessutom svårare att anpassa anslutande bussavgångar och ankomster vid pendeltågsstationerna.

Ovanstående trafikala konsekvenser ger upphov till ett antal samhälls-ekonomiska konsekvenser som bör beaktas i prioriteringskriterierna. När det blir trångt i pendeltågen kommer alla resenärer ombord att uppleva resan som mer påfrestande. När det blir svårt att stänga dörrarna ökar resenärernas förseningar. Därtill leder ojämna avgångsmönster till ökade väntetider till nästa avgång, dels i samband med omstigning från buss till pendeltåg, dels för pendeltågsresenärer som inte gör något byte. Alla dessa effekter, komfort, försening, extra väntetid, kan värderas med hjälp av Trafikverkets befintliga kalkylvärden. Trängsel ombord brukar inte regelmässigt beräknas i samband med Trafikverkets samhällsekonomiska kalkyler, men kalkylvärden finns och känslighetsanalyser visar att inkluderandet av trängselkomponenten vid samhällsekonomiska analyser för projekt i Stockholmsområdet kan ge stora effekter[4].

[4] Cats, et al. (2016) visade att vid en utbyggnad från buss till tunnelbana förlorades mer än en tredjedel av nyttorna ifall trängsel inte inkluderades. (Cats, O, Eliasson, J., West, J. 2016. *A dynamic stochastic model for evaluating congestion and crowding effects in transit systems*.) Hashim (2017) visade att vid byggande av en tunnelbana mellan Älvsjö och Fridhemsplan förloras

Skäl till att ifrågasätta Trafikverkets metod för att värdera exkludering av tåg
Metoden för exkludering av tåg, som innebär att kostnader per minut och per kilometer multipliceras med tågets hela restid och sträcka mellan avgång- och ankomstpunkt, tar inte hänsyn till den samhällsekonomiska nettonytta som de aktuella tågen är förknippade med. Nuvarande metodik och värderingar är särskilt besvärande för regionaltågstrafiken, då dessa framförs över kortare sträckor och vanligtvis kommer att förlora i en konflikt mot ett långväga fjärrtåg som till exempel trafikerar samma bana men går mellan Stockholm-Göteborg. I förlängningen innebär detta att utpendlarorter som till exempel Katrineholm inte kan garanteras en attraktiv regionaltågstrafik som medger arbetspendling över dagen till Stockholm. En samhällsekonomiskt effektiv fördelning av tåglägen borde beakta varje tågläges marginalnytta istället för en konstant genomsnittskostnad per tågtyp[5], dvs att nyttan av att gå från 4 till 5 tåg per timme är en annan än att gå från 0 till 1 tåg per timme. Dessutom borde nyttan av ett tågläge värderas utifrån en jämförelse med alternativa transportslag, till exempel om flyg eller buss utgör alternativet till tågresan.

Ur ett samhällsplaneringsperspektiv innebär detta ett problem då investeringar i nya bostadsområden inte kan garanteras en attraktiv tågtrafik. Genom att använda samhällsekonomiska kalkylvärden för att värdera tågläget kan olika tåg mer korrekt jämföras och värderas. Dagens kalkylvärden för värdering av exkludering av tåglägen saknar samhällsekonomisk koppling.

Behov av att ompröva metoden för exkludering av tåg förstärks även av risken för att höghastighetståg kan komma att påverka processen för konstruktion av tidtabeller och i synnerhet pendeltåg på kortare sträckor.

Ekonomiska konsekvenser
Hela trafiksystemet bör tjäna på att pendeltågen har regelbunden takt och ett tydligt utbud så att buss och spårtrafik kan anpassas till en optimerad produktion. Här kan det finnas en indirekt besparingspotential. En

---

ca 70 % av restidsnyttorna om trängsel ombord inte beaktas. (Hashim, I. 2017. *Considering crowding in public transport forecasts*)

[5] För en diskussion om ”hörnlösningar” och vikten av att kunna värdera tågens marginalkostnader hänvisas till Eliasson, Aronsson (2014). *Samhällsekonomiskt effektiv tilldelning av järnvägskapacitet: Några synpunkter på Trafikverkets nuvarande process*. CTS Working Paper 2014:4.

regionaltågstrafik som är bättre anpassad till resenärernas behov kan ge ökade biljettintäkter.

Riskbedömning
Genom att åtgärda de brister som identifierats i processen för konstruktion av tidtabeller minskar risken för negativa konsekvenser för resenärerna.

Konsekvenser för miljön
Förbättrat utbud med järnväg till, från och inom Stockholms län ökar järnvägens konkurrenskraft gentemot bilen. I utformning av metoder för exkludering av tåg bör konsvenser för miljön beaktas så att såväl långväga som kortare tågresor prioriteras på ett för miljön hållbar sätt.

Sociala konsekvenser
Ökad prioritet för tågresenärer bedöms ha begränsade sociala konsekvenser, men en väl fungerande järnvägstrafik är allmänt av stor betydelse för att fler ska få hög tillgänglighet till så stor arbetsmarknad och så många utbildningsplatser som möjligt.

Caroline Ottosson
Förvaltningschef

Jens Plambeck
Chef Strategisk utveckling