**Riksrevisionens granskning av ERTMS-införandet presenterad**

Riksrevisionen har genomfört en granskning av Sveriges införande av det europeiska signalsystemet för järnvägstrafik, ERTMS – European Rail Traffic Management System. Resultatet av granskningen presenterades av Riksrevisionen i en rapport den 23 augusti 2018.

Granskningen ett genombrott

Från branschen välkomnar vi Riksrevisionens granskning och dess resultat. Tågoperatörerna har under lång tid varit kritiska mot tvångsinförandet av ett signalsystem – vilket är kritiskt för den dagliga driften – som tillåts försenas, fördyras och försvåras av ständigt nya tekniska specifikationer. Denna bild bekräftas av Riksrevisionens granskning. Det blir varken mer kapacitet eller lättare att köra över gränserna med ERTMS. Men kostnaderna har blivit högre än väntat, både för Trafikverket och tågoperatörerna. Riksrevisionens granskning gör det möjligt för alla att få en bättre bild av ett tidskrävande, omfattande och komplext IT-projekt. En av de viktigaste förutsättningarna för framgång med införandet av ERTMS är att operatörerna faktiskt accepterar och har beredskap för investeringen i ombordutrustning. Och här ger Riksrevisionen ett svar: för att inte riskera att skjuta fram tidplanen för konvertering till ERTMS kan det vara lämpligt med ett statligt bidrag till de fordon som kommer att behöva dubbel utrustning under en övergångsperiod.

Riksrevisionens granskning innehåller flera ytterligare synpunkter som sedan lång tid lyfts fram av tågoperatörerna:

* Besluten om införande av ERTMS togs på felaktigt underlag om ökad kapacitet.
* När Sverige lämnande sin plan till EU saknades samhällsekonomiska kalkyler.
* Där man redan driftsatt ERTMS har det blivit omfattande inkörningsproblem som drabbat järnvägens kunder och tågoperatörernas ekonomi.
* Kostnaderna för ERTMS har ökat och Trafikverket har inte visat hur det ska hålla totalbudgeten utan hänvisar till framtida läroeffekter.

Man kan på goda grunder ifrågasätta om ett system som utvecklats under 25 års tid och ännu inte bevisat sig på bred front är rätt satsning för Sverige idag, där en smart digitalisering pågår med full kraft i bransch efter bransch. Är det en rimlig inriktning som bas för järnvägens utveckling?

Underskattade kostnader

Granskningen visar att Trafikverket kraftigt underskattat kostnaden för att utveckla ett fungerande ERTMS-system som svarar mot EU:s specifikationer såväl som nationella krav. Till följd av förseningarna konstaterar Riksrevisionen att brister i planeringen kommer innebära ytterligare kostnader för att upprätthålla ATC till dess det nya systemet införts. Dessutom anser Riksrevisionen att risken för ytterligare förseningar och fördyringar är stor. De uppskattningar som gjorts hittills har inte varit tillräckligt väl underbyggda.

Vi kan dessutom konstatera att åtminstone tre uppenbara – och kostnadsdrivande – risker föreligger som Riksrevisionen inte behandlar, men som inte omhändertagits i nuvarande kalkyler och där Trafikverket inte fullgjort sina skyldigheter mot fordonsägarna:

1. Översättningsmodulen, STM, finns ännu inte tillgänglig i rätt version. 2003 beställde dåvarande Banverket en STM så att operatörerna skulle kunna köra tågen på både det nya ERTMS och befintliga ATC-systemet, men den är fortfarande inte tillgänglig i rätt version.
2. FRMCS – Future Rail Mobile Communication System, som planeras efter 2025 att successivt införas och ersätta det nuvarande systemet GSM-R som är en del av dagens ERTMS-specifikation. Specifikationerna är dock ännu inte klara och det kan ifrågasättas om de kommer vara klara i så god tid att de kan bli en del av installationerna i fordonen.
3. ERTMS version 3.6 som Trafikverket inför med början 2020 kommer ersättas av en ny version redan 2023. Kostnaderna för uppdatering är inte kända – bara det är oroande – men redan nu är operatörernas erfarenhet att enbart den första uppdateringen av ERTMS (driven av ständigt nya specifikationer) kostar mer än vad tidigare ett helt ATC-system för ett lok kostade.

I fråga om kostnadsbild får vi konstatera att ingen, inte heller Riksrevisionen, gjort en rimlighetsbedömning av totalkostnaden för ERTMS. Vi erinrar om att kostnaderna för installation av ett enda signalsystem i ett svenskt lok ökar från ca en halv miljon kronor med ATC till över 3 miljoner kronor med ERTMS.

Utebliven kapacitetsökning

Riksrevisionen konstaterar mycket riktigt att den kapacitetsutredning och samhällsekonomiska bedömning som genomfördes 2013 visade på förbättrad kapacitet till ett värde på 17,3 miljarder kronor jämfört med att behålla ATC. När sedan Trafikverket fyra år senare, dvs 2017, presenterade en förnyad samhällsekonomisk bedömning av ERTMS, bedömdes att skillnaden i kapacitet mellan de två systemen är försumbar. Tågoperatörerna har under lång tid framhållit att kapacitetsvinster inte uppstår med det nya systemet – snarare tvärtom, exempelvis sänks högsta möjliga hastighet med 5 km/h efter införandet. En lång lista av frågetecken återstår att hantera, till exempel nedsatta hastigheter vid plankorsningar mellan järnväg och väg.

För ordningens skull ska noteras att en nytta på 3,9 miljarder kronor – till följd av ökad driftsäkerhet – fanns kvar i bedömningen 2017. Men vår slutats idag är att det system som alltsedan inledningen av projektet bedömts ge värdefulla kapacitetsökningar inte längre anses ge sådana ökningar. Riksrevisionen ser det som anmärkningsvärt att antaganden och metoder kan skilja sig så mycket att den kapacitetsvinst som värderades till 17,3 miljarder kronor 2013 inte alls är inkluderad i huvudanalysen 2017. Projektet har därigenom – vilket betonas särskilt av Riksrevisionen – gått från att vara ett investeringsprojekt till ett reinvesteringsprojekt som endast leder till att ”den ursprungliga funktionen upprätthålls”. För såväl systemet som helhet som den enskilde tågoperatören är skillnaden kritisk, och det finns inte något värde alls för operatörerna att investera i systemet.

Inget business case för finansiering av installation i fordon

Sverige har till skillnad från flera europeiska länder en långt driven avreglering av marknaden för järnvägstransporter. Tågoperatörerna har olika typer av trafikering och har olika ekonomiska förutsättningar att anamma ny teknik som kräver investeringar för att bedriva trafik på ERTMS-banor. Riksrevisionen noterar att Sverige har valt att järnvägsfordonen – som i många fall ägs av aktiebolag som trafikerar järnvägen – ska utrustas med ERTMS innan järnvägen driftsätts med det nya systemet, den så kallade fordonsstrategin. Bakgrunden är att Sverige hade valmöjligheten att dubbelutrusta banan med både ERTMS och det gamla systemet ATC. Men beslutet blev i stället utfasning av ATC parallellt med införande av ERTMS. Därför är det en förutsättning för att kunna bedriva trafik i framtiden att fordonen utrustas med ERTMS. I Trafikverkets förslag till Nationell plan föreslogs att Regeringen skulle ge Trafikverket i uppdrag att utreda möjligheterna till medfinansiering av lokutrustning för att underlätta införandet av ERTMS. En relevant finansieringsmodell skulle påtagligt bidra till att öka tågoperatörernas engagemang i utrullningen av det nya signalsystemet. Vi rekommenderar dels en bidragsdel omfattande den del av ombordutrustning som inte är Trafikverkets infrastruktur, dels en lånedel med avbetalningar som inleds när nyttorna med systemet uppstår.

Bristen på samråd med branschen

Riksrevisionen har inte ansett det vara en del av dess uppdrag att granska Trafikverkets samverkan med branschen för att möjliggöra ett mer synkroniserat och smidigt införande av det nya signalsystemet. Branschens medverkan är avgörande för om vi ska kunna fortsätta ökningen av passagerar- och godstrafik på järnväg, vilket är målet för svensk politik. Vi får anledning att återkomma till de uppenbara brister i Trafikverkets "samverkan" – även efter riksdagens tillkännagivande 2016 om den särskilda vikten av sådan samordning – samlat med övriga berörda branscher. Både Trafikverket och Fossilfritt Sverige har rekommenderat att staten bör ta det ekonomiska ansvaret för operatörernas investering i ERTMS.

Tågoperatörernas bedömning

ERTMS är fortfarande under utveckling och det mest naturliga vore att vänta med installation i fordon till dess de tekniska problemen blivit lösta alternativt behålla det existerande och fortfarande fungerande ATC-systemet i parallell drift under en längre övergångsperiod. Tågoperatörernas kostnader måste hållas på en rimlig nivå och borde inte överstiga kostnaderna för ATC-systemet eftersom ERTMS inte ger några tillkommande nyttor som kan värdesättas. Om ERTMS ska rullas ut innan dess bör staten ta ett totalansvar för kostnaderna för installation som vi närmare beskrivit ovan. En lång rad länder har redan insett detta och där läggs anpassade införandeplaner och finansieringslösningar fram.

Planeringen av utrullningen måste också göras tillsammans med operatörerna så att vi kan säkerställa att resenärer och gods kommer fram utan störningar samt att transporterna på järnväg kan fortsätta att öka i enlighet med regeringens planer och klimatpolitiken.

Bakgrund och syfte med Riksrevisionens granskning

Europeiska kommissionen tog de första stegen mot att utveckla ett gemensamt signalsystem på 1990-talet. Resultatet blev ERTMS som ska införas av EU:s samtliga medlemsländer med syfte att underlätta gränsöverskridande trafik och att effektivisera trafikledningen. Planen är att ERTMS ska införas successivt på det svenska järnvägsnätet fram till 2035, till en beräknad kostnad på drygt 30 miljarder kronor. De första åren med ERTMS-drift på pilotbanorna Botniabanan, Ådalsbanan, Västerdalsbanan och Haparandabanan har präglats av många fel och störningar, med försenade tåg som följd.

Syftet med Riksrevisionens granskning har varit att bedöma effektiviteten i planeringen och införandet av ERTMS i Sverige. Granskningen har bland annat undersökt om Trafikverket har hushållit med sina resurser och undvikit onödiga kostnader, och om den svenska strategin för införandet av ERTMS är underbyggd och utformad på ett effektivt sätt.

Kompletterande information om EUs revisionsrätts granskning

Vi erinrar också om att EU:s revisionsrätt hösten 2017 publicerade sin granskning av ERTMS-projektet på EU-nivå benämnd: ”A single European rail traffic management system: will the political choice ever become reality?” I rapporten lyftes många relevanta utmaningar fram, inklusive mycket av det Tågoperatörerna anfört under årens lopp. Revisionsrätten anser bland annat att utbyggnadstakten hittills ligger på en låg nivå och endast bildar ett lapptäcke i Europa. Infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag uppfattas som ovilliga att investera på grund av kostnaderna och bristen på konkret business case – inte minst för järnvägsföretag – i länder med väl fungerande nationella system och betydande återstående livstid. Rapporten konstaterade också att EU-finansieringen endast täcker en relativt begränsat del av investeringen i ERTMS.

Revisionsrätten kom med ett antal rekommendationer till kommissionen, medlemsstaterna och ERA, bland annat kopplat till kostnader, business case och samordning. Dessa frågor och de begränsade utrullningsplanerna i framförallt Tyskland framstår som särskilt graverande. Rekommendationen är att flera av utmaningarna ska utredas, bedömas och klargöras till slutet av 2018. Det blir intressant att se resultatet av dessa utredningar och klargöranden, och möjligen kunde det vara värt att vänta in dem innan beslut fattas om investering. Det finns en uppenbar risk för att företag, inte minst på godssidan, avstår från att investera och därmed inte bedriver trafik på ERTMS-utrustade banor.