

Kopia till:
Näringsdepartementet

Trafikverket
781 89 Borlänge

E-post: trafikverket@trafikverket.se

Förelägganden avseende Trafikverkets avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur (banavgifter)

Transportstyrelsens beslut

Transportstyrelsen förelägger Trafikverket att senast den 7 december 2018 till Transportstyrelsen komma in med uppgifter om hur och enligt vilken tidsplan Trafikverket ska säkerställa punkterna 1–4 nedan.

Transportstyrelsen förelägger även Trafikverket att komma in med de analyser, överväganden och avvägningar mellan berörda intressen som ligger till grund för Trafikverkets uppgifter enligt ovan.

1. Spåravgiften ska utformas så att den uppfyller kravet i 7 kap. 2 § järnvägslagen (2004:519) att den ska motsvara den kostnad som uppstår som en direkt följd (marginalkostnaden) av framförandet av järnvägsfordon. Inom ramen för detta ska
 - a. spåravgiften kunna härledas från kostnadsskattningar, och
 - b. eventuell differentiering av spåravgiften efter slitage baseras på objektiva och tillförlitliga underlag.
2. Eventuell tåglägesavgift, passageavgift eller annan kapacitetsstyrande avgift ska utformas i enlighet med de krav som ställs upp i 7 kap. 2 §, 7 kap. 3 § eller 7 kap. 4 § järnvägslagen.
3. Eventuella särskilda avgifter för kostnadstäckning ska uppfylla kraven i 7 kap. 4 § järnvägslagen. Detta innefattar att Trafikverket bestämmer indelningen i marknadssegment och sätter nivåerna på de särskilda avgifterna för varje marknadssegment så att kraven i 7 kap. 4 § andra meningen järnvägslagen uppfylls.

4. Det ska finnas en långsiktig och tydlig planering för banavgiftssystemets utveckling med fastställda inriktningar och tidsatta aktiviteter, utöver vad som krävs enligt punkt 5 nedan, som ger järnvägsmarknadens aktörer en sådan förutsägbarhet och insyn att kraven på konkurrensneutralitet och ickediskriminering i 7 kap. 1 § järnvägslagen uppfylls.

Transportstyrelsen förelägger också Trafikverket att

5. i järnvägsnätsbeskrivningen (JNB) från och med JNB 2020 i enlighet med 2 kap. 12 § Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om tillträde till allmänna tjänster och järnvägsinfrastruktur (TSFS 2017:99)
 - a. ge närmare angivelse av de metoder och bestämmelser som används vid beräkning av kostnader för nyttjande av järnvägsinfrastruktur, och
 - b. redovisa uppgifter om kommande avgiftsändringar i form av redan beslutade avgiftsändringar och sådana som kan förutses för de följande fem åren.

Redogörelse för ärendet

En infrastrukturförvaltare ska ta ut avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen (banavgifter).¹ Syftet med banavgifterna är dels att bidra till att täcka infrastrukturförvaltarens kostnader, dels att styra trafikutövarnas utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen så att de konfronteras med de verkliga kostnader som trafiken orsakar samhället och därmed kan anpassa sina beslut om verksamheten efter vad som är optimalt för samhället.

Transportstyrelsen har genomfört en tillsyn av hur Trafikverket har utformat sina avgifter. Tillsynen inleddes den 17 mars 2015. Tillsynen har omfattat de marginalkostnadsbaserade avgifter, extra avgifter och särskilda avgifter som beskrivs i 7 kap. 1–4 §§ järnvägslagen (2004:519). Transportstyrelsen har i synnerhet efterfrågat följande:

¹ Lagstiftningen använder inte uttryckligen termen banavgifter, utan *avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen*. I detta beslut används termen banavgifter för att beteckna avgifter för tillträde till det minimipaket av tillträdestjänster som anges i direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (SERA-direktivet) artikel 31.3 och bilaga II.1.

- Beskrivningar och underlag för hur Trafikverket har kommit fram till utformningen av och nivåerna på den marginalkostnadsbaserade avgiften för infrastrukturslitage (spåravgiften).
- Grunderna för differentieringen av spåravgiften.
- Beskrivningar och underlag för hur Trafikverket har kommit fram till utformningen av och nivåerna på de tåglägesavgifter och passageavgifter som Trafikverket tar ut för att styra mot kapacitetsutnyttjande.
- Planer för den framtida utvecklingen av avgiftssystemet.
- Om Trafikverket har de anläggnings- och stödsystem som krävs för att verket ska kunna ha kostnadsdata av tillräcklig kvalitet som grund för sina avgiftsberäkningar.²

Tillsynen baseras i huvudsak på granskning av följande dokument:

- Trafikverkets svar på Transportstyrelsens frågor i tillsynen.
- Trafikverkets utvecklingsplan för banavgifterna från 2014.³
- Beskrivningarna av banavgifterna i JNB med tillhörande underlagsdokument om banavgifterna (effektbeskrivningar).⁴
- Trafikverkets rutinbeskrivning för banavgifter.⁵
- Trafikverkets redovisning⁶ av hur verket uppfyller förordningen om beräkning av direkta kostnader⁷.
- Trafikverkets avrapportering av regeringsuppdraget om prissättning av kapacitet.⁸

Utöver skriftväxling har det hållits möten med Trafikverket den 16 april och den 15 september 2015 samt den 4 maj 2016 och den 26 april 2017. Pär-Erik

² Brev från Transportstyrelsen till Trafikverket av den 17 mars 2015, "Tillsyn – Trafikverkets avgifter för nyttjande av järnvägsinfrastruktur (banavgifter)".

³ Trafikverket, Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta. Slutredovisning 2014-05-16. Trafikverket Rapport 2014:074.

⁴ Trafikverket. Underlagsrapport. PM Effektbeskrivning av förslag till nya avgifter för T15 och motsvarande.

⁵ Trafikverket, Rutinbeskrivning Banavgifter, TDOK 2016:0223, fastställd 2016-04-26.

⁶ Trafikverket, Underrättelse om Trafikverkets metod för beräkning av direkta kostnader vid fastställandet av banavgifter, 7 april 2017, TRV 2017/30308.

⁷ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/909 av den 12 juni 2015 om förfarandena för beräkning av den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs.

⁸ Trafikverket, Prissättning av järnvägskapacitet. Trafikverket Rapport 2017:033.

Westin, enheten för Strategisk planering, har varit kontaktperson på Trafikverket.

Det är den första genomgripande tillsynen av Banverkets/Trafikverkets banavgifter sedan järnvägslagens tillkomst 2004. Tillsynen har därför krävt ett omfattande utredningsarbete kring de principer som ligger till grund för reglerna för uttaget av banavgifter.

Trafikverkets differentiering av spåravgiften efter största axellast i JNB 2017 och 2018 har prövats under tiden tillsynen pågått genom en tvist enligt järnvägslagen. Beslut i tvisten meddelades den 24 januari 2018.⁹

Gällande bestämmelser

Europeisk och svensk lagstiftning

Ursprunget till dagens bestämmelser om banavgifter finns i EU:s första järnvägspaket och direktivet 2001/14/EG¹⁰. Sedan 2012 finns dessa bestämmelser i SERA-direktivets¹¹ kapitel IV avsnitt 2 om infrastrukturavgifter och avgifter för tjänster. EU-rätten reglerar även banavgifterna genom förordningarna om beräkning av direkta kostnader och om bullerkostnader¹².

EU-direktivens bestämmelser om avgifter är införlivade genom 7 kap. järnvägslagen samt i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om tillträde till tjänster och järnvägsinfrastruktur (TSFS) 2017:99.

Grundprinciper för avgifter

Avgifterna för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen ska vara konkurrensneutrala och ickediskriminerande (7 kap. 1 § järnvägslagen). Detta innebär att samtliga sökanden med rätt att utföra och organisera trafik på det svenska järnvägsnätet oavsett ursprung ska behandlas på samma sätt.¹³ Systemen för fastställande och uttag av avgifter och tilldelning av kapacitet bör möjliggöra lika och ickediskriminerande tillträde till infrastrukturen för alla som har rätt att organisera och utföra trafik. Till detta kommer att dessa system bör ge järnvägsföretag och andra organisatörer av järnvägstrafik klara och överensstämmande signaler, så att de kan fatta

⁹ Transportstyrelsens diarienummer TSJ 2017-2124.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg.

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde.

¹² Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/429 av den 13 mars 2015 om fastställande av de förfaranden som ska följas vid tillämpningen av avgiftsuttag för kostnaden för bullereffekter.

¹³ Prop. 2003/2004:123, s. 149.

rationella beslut. Både i den europeiska och den svenska rätten spelar JNB en viktig roll för att säkerställa detta.¹⁴

Enligt Transportstyrelsens föreskrifter ska JNB innehålla uppgifter om kommande avgiftsändringar i form av redan beslutade avgiftsändringar och sådana som kan förutses för de följande fem åren (2 kap. 12 § p. 3 TSFS 2017:99).¹⁵

Grundprincipen vid utformningen av banavgiftssystemet är att en infrastrukturförvaltare *ska* ta ut marginalkostnadsbaserade avgifter som motsvarar den kostnad som uppstår som en direkt följd av framförandet av järnvägsfordon (7 kap. 2 § järnvägslagen). Utöver de marginalkostnadsbaserade avgifterna *får* infrastrukturförvaltaren, under vissa förutsättningar, även ta ut följande avgifter:

- Extra avgifter för utnyttjande av överbelastad infrastruktur för att åstadkomma ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen (7 kap. 3 §).
- Särskilda avgifter för att uppnå kostnadstäckning (7 kap. 4 §).
- Särskilda avgifter för att möjliggöra vissa infrastrukturprojekt (7 kap. 5 §).
- Bokningsavgifter för tilldelad kapacitet som inte har utnyttjats (7 kap. 7 §).

Infrastrukturförvaltaren har också möjlighet att under vissa förutsättningar ge rabatt på en avgift (7 kap. 6 § järnvägslagen).

Eftersom förutsättningarna för de olika avgiftstyperna skiljer sig åt finns det anledning att diskutera gällande bestämmelser för varje avgiftstyp separat.

Marginalkostnadsbaserade avgifter

Som tidigare anförts anger den grundläggande bestämmelsen att avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen, inom ramen för infrastrukturförvaltarens kostnader för infrastrukturen, ska fastställas till den kostnad som uppstår som en direkt följd av framförandet av järnvägsfordon (7 kap. 2 § järnvägslagen). Den kostnad som uppstår som en direkt följd av framförandet av järnvägsfordon bör tolkas liktydigt med att avgiften ska motsvara den kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaden. Den kortsiktiga marginalkostnaden motsvaras av de externa samhällsekonomiska

¹⁴ Prop. 2003/04:123 s. 117. SERA-direktivet använder dock formuleringen öppenhet där propositionen använder insyn och förutsebarhet (skäl 34). I SERA-direktivet anges att systemen för tilldelning av kapacitet och avgiftssystemen bör ge järnvägsföretagen klara och konsekventa ekonomiska signaler, så att de kan fatta rationella beslut (skäl 44).

¹⁵ Denna föreskrift införlivar SERA-direktivet, bilaga IV, punkt 2.

kostnader som orsakas av ett tillkommande tåg då järnvägsinfrastrukturens kapacitet och utformning hålls oförändrad.¹⁶ En följd av att lagstiftaren valde att tolka formuleringen som extern samhällsekonomisk marginalkostnad blev att avgifterna förutom infrastrukturförvaltarens kostnader även förväntades inbegripa olyckor, buller, emissioner och andra kostnader som drabbar andra än infrastrukturförvaltaren.¹⁷

EU har harmoniserat beräkningen av direkta kostnader för infrastrukturslitage i förordningen om beräkning av direkta kostnader. Enligt förordningen bör infrastrukturförvaltare i kostnadsberäkningar endast tillåtas ta med de direkta kostnader för vilka den på ett objektivt och noggrant sätt kan visa att de uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs (skäl 8).

Förordningen ger tre möjligheter för infrastrukturförvaltare när det gäller att beräkna kostnaderna. Huvudregeln är att kostnaderna beräknas genom att lyfta ut de kostnader som inte kan göras gällande som direkta kostnader från infrastrukturförvaltarens totala kostnader för att tillhandahålla tjänsterna (artikel 4). De direkta kostnaderna för hela nätet kan sedan delas med det totala antalet fordonskilometer, tågkilometer eller bruttonkilometer som prognosticeras eller faktiskt trafikeras (artikel 3.1). Infrastrukturförvaltare kan emellertid istället välja att använda en teknisk modell (simuleringar) eller en ekonometrisk (statistisk) modell (artikel 6). En ekonometrisk modell innebär att infrastrukturförvaltaren räknar ut den genomsnittliga kostnaden för drift, underhåll och reinvesteringar och sedan identifierar en kostnadselasticitet som beskriver hur mycket av genomsnittskostnaden som är trafikberoende.¹⁸

All järnvägstrafik orsakar slitage på infrastrukturen. Slitaget är inte lika för alla typer av järnvägstrafik utan varierar beroende på en lång rad förhållanden hos både fordon och infrastruktur. Infrastrukturförvaltare kan därför differentiera avgiften för att ta hänsyn till variationer i det faktiska slitaget. Grundtanken vid järnvägslagens tillkomst var att avgiften skulle differentieras utifrån uppskattade variationer i marginalkostnader, men att differentieringen inte borde drivas längre än vad som är motiverat med hänsyn till prissättningskostnader och de styreffekter som i praktiken bedöms möjliga att uppnå. Avgifterna får i rimlig utsträckning grunda sig på en genomsnittlig beräkning av marginalkostnaden för till exempel ett visst slag av järnvägsfordon.¹⁹

¹⁶ Prop. 2003/2004:123, s. 133.

¹⁷ Prop. 2003/2004:123, s. 2, 134–135.

¹⁸ Trafikverket, Underrättelse om Trafikverkets metod för beräkning av direkta kostnader vid fastställandet av banavgifter, TRV 2017/30308, 2017-04-07.

¹⁹ Prop. 2003/2004:123, s. 136 och 194.

Förordningen om beräkning av direkta kostnader innehåller vissa skrivningar om hur differentiering av avgifter kan ske. Förordningen anger att medlemsstater får tillåta att infrastrukturförvaltaren modulerar de genomsnittliga direkta kostnaderna per enhet för att ta hänsyn till de olika graderna av slitage på infrastrukturen i enlighet med ett antal angivna parametrar, bland annat tåglängd, tågmassa, typ av fordon, tåghastighet, dragkraft och axellast. Uppräkningen av parametrar innehåller även en generell möjlighet att ta med alla kostnadsrelaterade parametrar där infrastrukturförvaltaren kan visa för regleringsorganet att värdena för varje parameter, inklusive variationerna hos varje sådan parameter i förekommande fall, mäts och registreras på ett objektivet sätt (artikel 5.2). Förordningen anger också att en infrastrukturförvaltare får dela upp nätet och beräkna olika kostnader för olika delar av nätet, förutsatt att infrastrukturförvaltaren kan visa för regleringsorganet att viktiga parametrar skiljer sig mellan delarna (artikel 5.1 st. 2). Detta gäller oavsett vilken av de tre möjligheterna att beräkna direkta kostnader som infrastrukturförvaltaren har valt.

Extra avgifter för överbelastad infrastruktur

En infrastrukturförvaltare får för att åstadkomma ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen ta ut en extra avgift för utnyttjandet av överbelastad infrastruktur (7 kap. 3 § järnvägslagen). Den som betalar en sådan avgift har företräde vid tilldelningen av överbelastad infrastruktur (6 kap. 14 § järnvägslagen).

Användningen av prismekanismer i kombination med administrativa procedurer för att fördela tåglägen i samband med kapacitetsbrist kan vara en möjlighet för att bidra till att höja effektiviteten i järnvägssystemet.²⁰

Särskilda avgifter för kostnadstäckning

Infrastrukturförvaltaren får, för att uppnå kostnadstäckning, ta ut högre avgifter än som följer av 7 kap. 2 och 3 §§ järnvägslagen, om det är förenligt med ett samhällsekonomiskt utnyttjande av infrastrukturen. Avgifterna får inte sättas så högt att de marknadssegment som kan betala åtminstone den kostnad som uppstår som en direkt följd av framförandet av järnvägsfordon, plus ett vinstuttag som marknaden kan bära, hindras från att använda infrastrukturen (7 kap. 4 § järnvägslagen).

Av förarbetena framgår att uttrycket ”ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen” avser att kapaciteten utnyttjas fullt ut. Marknadssegment som kan betala åtminstone marginalkostnaden får inte hindras från att använda infrastrukturen om det finns ledig infrastrukturkapacitet, vilket förtydligas i andra meningen i 7 kap. 4 §. Med

²⁰ Prop. 2003/2004:123, s. 137.

marknadssegment avses järnvägstransporter av en viss kategori av gods eller lastbärare, en viss tågtyp (vagnslasttåg eller systemtåg) eller en viss persontrafikkategori (lokal, regional, interregional eller internationell trafik). En enskild användare träffas dock inte av begreppet, annat än när denne är en dominerande brukare på aktuell sträcka.²¹

Krav vid beräkning av kostnader

Vid uttag av marginalkostnadsbaserade avgifter ställer regelverket krav på att infrastrukturförvaltaren närmare ska ange vilka metoder och bestämmelser som används vid beräkning av kostnaderna ska framgå av JNB (2 kap. 12 § TSFS 2017:99).

Trafikverkets uttag av banavgifter

Trafikverkets banavgifter

Banavgifterna infördes i den svenska järnvägen 1988 när trafikeringen avskildes från infrastrukturförvaltningen. Fram till 2007 bestämde regeringen avgifterna genom förordning. Därefter tog Banverket/Trafikverket över ansvaret för banavgiftssystemet, som har varit under ständig utveckling.

För trafik under Tågplan 2018 tar Trafikverket ut följande avgifter för användningen av sitt järnvägsnät:²²

- *Spåravgift per bruttotonkilometer* differentierad efter största axellast och med olika nivåer för persontrafik och godstrafik.
- *Tåglägesavgift* per tågkilometer, differentierad i tre nivåer beroende på kapacitetsutnyttjande.
- *Passageavgift* per passage genom de tre storstadsområdena.
- *Emissionsavgift per liter diesel* för dieseldriven trafik.

Trafikverket tar inte ut särskilda avgifter för överbelastad infrastruktur eller särskilda infrastrukturprojekt och använder sig inte av rabatter.

Trafikverkets nuvarande plan för banavgifterna utgår från den utvecklingsplan som verket publicerade 2014 som svar på ett regeringsuppdrag från 2011.²³ Regeringens önskan var att Trafikverket skulle redovisa hur banavgifterna skulle utformas som ekonomiskt styrmedel för att åstadkomma en mer effektiv fördelning av kapaciteten på

²¹ Prop. 2003/2004:123, s. 196.

²² Trafikverket tar även ut kvalitetsavgifter och bokningsavgifter, men räknar inte in dessa avgifter i banavgiftssystemet.

²³ Trafikverket, Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta.

det svenska järnvägsnätet.²⁴ I utvecklingsplanen aviserade Trafikverket intentionen att successivt höja det totala uttaget av banavgifter så att det motsvarar de infrastrukturelaterade marginalkostnaderna fram till 2025. Konsekvensen skulle i stort sett bli en dubblering av intäkterna från banavgifter (dock delvis på grund av prognostiserad högre trafikvolym). Ett viktigt fokus i rapporten är möjligheterna att differentiera uttaget av spåravgift efter fordonsegenskaper och tåglägesavgift efter kapacitet.

Intäkterna från banavgifterna budgeteras för 2018 till 1 861 miljoner kronor (varav 803 miljoner från spåravgift och 880 miljoner från tåglägesavgift). Enligt utvecklingsplanen ska Trafikverket anpassa avgifterna så att intäktsnivån 2025 uppgår till 2 460 miljoner kronor. Trots de pågående höjningarna hör svenska banavgifter fortfarande till de lägsta i Europa.²⁵ För 2017 motsvarade banavgifterna 18 procent av Trafikverkets totala verksamhetsvolym för drift och underhåll av järnvägsinfrastruktur.²⁶

Trafikverkets process för att fastställa banavgifterna

Trafikverkets tillvägagångssätt för att fastställa banavgifterna framgår av rutinbeskrivningen.²⁷ Enligt denna gäller följande. Den långsiktiga inriktningen för banavgifterna bygger på utvecklingsplanen. De årliga förändringarna genomförs inom arbetet med att ta fram JNB och beslutas på enhets- eller avdelningsnivå. Processen börjar med att fastställa vilka kostnader som banavgifterna ska täcka. För att följa förordningen om direkta kostnader gör Trafikverket enligt rutinen dels en beräkning enligt huvudregeln genom att beräkna relevanta självkostnader utifrån Trafikverkets ekonomisystem, dels en ekonometrisk beräkning. Trafikverket väljer sedan den metod som ger den lägsta kostnadsmassan. I praktiken ger den ekonometriska metoden en väsentligt lägre kostnadsmassa än huvudprincipen och det är den metod som Trafikverket använder sig av.²⁸

Den ekonometriska beräkningen bygger på beräkningar av dels den genomsnittliga kostnaden för drift, underhåll och reinvesteringar, dels en kostnadselasticitet som beskriver hur mycket av genomsnittskostnaden som är trafikberoende. För att få bästa kunskapsunderlag och ett visst mått av oberoende använder Trafikverket de rekommenderade värden som fastställs i så kallade ASEK²⁹-rapporter som koordineras av en samrådsgrupp mellan de berörda myndigheterna. ASEK bygger i mycket stor utsträckning sina

²⁴ N2011/153/TE.

²⁵ COM(2016) 780. Rapport från Kommissionen till Europaparlamentet och Rådet. Femte rapporten om övervakning av utvecklingen på järnvägsmarknaden.

²⁶ Trafikverkets årsredovisning 2017, s. 16.

²⁷ Trafikverket, Rutinbeskrivning Banavgifter, TDOK 2016:0223, fastställd 2016-04-26.

²⁸ Trafikverket, Rutinbeskrivning Banavgifter, s. 11.

²⁹ Analysmetod och SamhällsEkonomiska Kalkylvärden för transportsektorn

rekommendationer på underlag från Statens Väg- och Transportforskningsinstitut, VTI. I metoden ingår även att identifiera den mest lämpliga uttagsenheten för varje skattad kostnad.

Trafikverket prognostiserar trafikvolymen och beräknar en enhetskostnad genom att dividera den totala kostnadsmassan med trafikvolymen, uttryckt i tågkilometer och/eller bruttotonkilometer för avgiftsåret. Enheten kapacitetscenter tar fram förslag på förändringar av tågläges- och passageavgifter för att svara mot det förväntade kapacitetsutnyttjandet under avgiftsåret. Trafikverket gör även ett stort arbete med effektberäkningar för banavgifterna.

På grundval av dessa underlag tar Trafikverket sedan fram ett antal alternativ:³⁰

- Ett jämförelsealternativ som innebär oförändrade avgifter i ny JNB jämfört med föregående års JNB men med prognosticerad trafikering för det år som ny JNB avser.
- Ett avgiftsalternativ som innebär att fastställda intäktsmål ska nås genom att alla befintliga avgifter höjs exakt lika mycket i relativa termer.
- Ett avgiftsalternativ som innebär att fastställda intäktsmål ska nås genom att spåravgift (bruttotonkilometer) justeras medan kapacitetsrelaterade avgifter (tågkilometer [sic] och passage) är oförändrade.
- Ett avgiftsalternativ som innebär att fastställda intäktsmål ska nås genom att kapacitetsrelaterade avgifter justeras medan spåravgifter är oförändrade.
- Ett avgiftsalternativ som innebär att fastställda mål ska nås genom att spåravgift och kapacitetsrelaterade avgifter förändras på ett avvägt sätt som beaktar såväl intäkts- som kvalitetsmål.
- Ett avgiftsalternativ som innebär att marginalkostnader för infrastruktur och emissioner ska täckas.
- Ett avgiftsalternativ som innebär att samtliga skattade marginalkostnader ska täckas.

Det föredragna alternativet fastställs sedan på enhetsnivå. Banavgifterna ska ”inom ramen för gällande lagstiftning, utformas med utgångspunkt i långsiktig plan för banavgifterna, aktuella trender inom järnvägen samt Trafikverkets leveranskvaliteter, särskilt punktlighet, kapacitet och robusthet. På så sätt ska banavgifterna stödja verkets ambitioner på kort och lång sikt.”³¹ Enligt rutinbeskrivningen ska metoderna för

³⁰ Trafikverket, Rutinbeskrivning Banavgifter, s. 9.

³¹ Trafikverket, Rutinbeskrivning Banavgifter, s. 8.

kostnadsuppskattning uppdateras ungefär vart fjärde år för att kunna beakta bästa internationella praxis.

Skäl för beslut

Transportstyrelsen har granskat Trafikverkets system för uttag av banavgifter och funnit att uppbyggnaden av systemet inte motsvarar lagstiftningens krav. Bristerna handlar om principerna för uttaget av banavgifter och kommer därför att kräva stora förändringar i banavgiftssystemet. Transportstyrelsen har valt att i det här skedet inte ange i detalj hur bristerna ska åtgärdas och inte heller när bristerna ska vara åtgärdade. Transportstyrelsen bedömer att det är lämpligast att Trafikverket får möjlighet att reagera på de brister som Transportstyrelsen har funnit och hitta en utformning av banavgiftssystemet som uppfyller regelverkets krav. Transportstyrelsen vill därför att Trafikverket ska komma in med en redovisning av hur och när bristerna ska åtgärdas. Tidpunkten för Trafikverkets redovisning har valts mot bakgrund av när JNB 2020 ska fastställas. För att Transportstyrelsen ska kunna ta ställning till Trafikverkets svar krävs att det innehåller tillräckliga underlag som redovisar vilka analyser som Trafikverket har genomfört och vilka överväganden som ligger till grund för Trafikverkets val för att åtgärda bristerna. När det gäller tidsplanen för åtgärderna bör Trafikverket göra noggranna överväganden mellan att det å ena sidan är angeläget att bristerna åtgärdas så fort som möjligt och att å andra sidan anpassningen ska vara rimlig för marknadens aktörer.

De brister som Transportstyrelsen har funnit är indelade i fem delar.

1) Marginalkostnadsbaserade avgifter

a. Samband mellan kostnadsskattningar och avgiftskomponenter

Spåravgiften är den avgiftskomponent som Trafikverket har valt för att spegla infrastrukturslitaget.³² Transportstyrelsen bedömer dock att Trafikverket inte bestämmer spåravgiften på ett sådant sätt att den kan sägas motsvara den direkta kostnaden för slitaget enligt kraven i 7 kap. 2 § järnvägslagen och förordningen om beräkning av direkta kostnader.

Trafikverkets nuvarande avgiftsuttag speglar inte kostnaderna

För att beräkna de direkta kostnaderna använder Trafikverket en ekonometrisk modell i enlighet med artikel 6 i förordningen om beräkning

³² Trafikverket, Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta, s. 42.

av direkta kostnader. Trafikverket anser att den bästa kända uppskattningen av det verkliga slitaget ges av de av ASEK beräknade genomsnittliga skattade marginalkostnaderna för underhåll och reinvestering, vilket innebär en spåravgift som tas ut per bruttotonkilometer.³³ För JNB 2018 skulle det innebära en genomsnittlig marginalkostnad på 0,92 öre per bruttotonkilometer för underhåll och 1,03 öre per bruttotonkilometer för reinvesteringar.³⁴

I spåravgifterna som Trafikverket faktiskt tar ut enligt JNB 2018 används dock helt andra värden än dessa. Spåravgifterna är väsentligt lägre än de skattade kostnaderna. För persontrafiken motsvarar spåravgifterna för 2018 ungefär två tredjedelar av den skattade kostnaden. För godstrafiken är det ungefär en tredjedel. Varken för persontrafik eller godstrafik finns det någon tydlig koppling mellan nivån på spåravgiften och den underliggande kostnadsskattningen.

Av Trafikverkets material framgår att verket inte har utgått från kostnadsskattningarna i utformningen av spåravgiften. Trafikverkets utgångspunkt har istället varit att de totala intäkterna från samtliga banavgiftskomponenter ska motsvara de skattade marginalkostnaderna för slitage.³⁵ Trafikverket har tolkat regelverkets krav som att banavgiftssystemet uppfyller kraven så länge som de samlade intäkterna från samtliga rörliga banavgiftskomponenter, även de som inte är baserade på marginalkostnad, motsvarar den totala skattade marginalkostnaden för slitage. Enligt Trafikverket anger inte huvudregeln om kostnadstäckning i 7 kap. 2 § järnvägslagen och inte heller förordningen om beräkning av direkta kostnader hur man ska täcka den kostnad som uppstår som en direkt följd av tågtrafiken.³⁶ Verket menar också att det bör stå infrastrukturförvaltaren fritt att välja utifrån vilken enhet avgiften ska tas ut.³⁷

³³ Trafikverket, Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta, s. 43, 44. Trafikverket, Effektbeskrivning av förslag till nya avgifter för T15, s. 17. Se även Trafikverkets svar på Transportstyrelsens tillsynsbrev.

³⁴ Siffrorna är från ASEK 6 och gäller 2014 års penningvärde.

³⁵ Trafikverket TRV 2011/5297. Trafikslagsövergripande effekter av förändrade banavgifter. Bilaga 4 till rapport: Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta, slutredovisning 2014-05-16; Trafikverket, PM Effektbeskrivning av förslag till nya avgifter för T15, s. 2; Trafikverket, PM Effektbeskrivning av förslag till nya avgifter för T18, s. 24. Trafikverket, Rapport. Prissättning av kapacitet för järnvägstransporter, 2017-02-24, s. 9.

³⁶ Trafikverket, Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta, s. 51.

³⁷ Trafikverket, Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta, s. 33.

Det finns inte stöd för att frikoppla avgifterna från de underliggande kostnaderna

Transportstyrelsen anser att det inte finns stöd i lag för denna frikoppling av avgifterna från de underliggande kostnadsskattningarna. Bestämmelsen om att avgiften ska fastställas till den kostnad som uppstår som en direkt följd av framförandet av järnvägsfordon (7 kap. 2 § järnvägslagen) handlar inte om kostnadstäckning. Bestämmelsen reglerar vilken avgift järnvägsföretag ska betala för att kompensera det slitage som trafikeringsen ger upphov till. Regelverket anger inte hur infrastrukturförvaltare ska utforma spåravgiften, bara att avgiften ska motsvara slitaget. Inte heller artikel 5.1 förordningen om beräkning av direkta kostnader ger infrastrukturförvaltare fria händer att välja lämplig enhet för avgifterna utan hänsyn till de underliggande kostnadsskattningarna. Även om bestämmelsen medger att infrastrukturförvaltaren använder en kombination av fordons-, tåg- och bruttotonkilometer för att beräkna de genomsnittliga direkta kostnaderna får detta bara ske under förutsättning att beräkningsmetoden inte ändrar det direkta orsakssambandet med den bedrivna tågtrafiken (artikel 5.1 st. 3 förordningen om beräkning av direkta kostnader).

Det finns enligt Transportstyrelsens mening därmed inget utrymme för infrastrukturförvaltare att ta ut marginalkostnadsbaserade avgifter i några andra enheter eller på några andra nivåer än de som följer av infrastrukturförvaltarens egna kostnadsskattningar. Regelverket ger alltså inget utrymme för en infrastrukturförvaltare att i uttaget av marginalkostnadsbaserade avgifter ta hänsyn till exempelvis intäktsmål eller andra leveranskvaliteter och mål, så länge inte infrastrukturförvaltaren kan presentera tillförlitliga skattade marginalkostnader.³⁸

Några inslag i avgifterna saknar grund eller bygger på tveksamma underlag

Transportstyrelsen noterar också att spåravgiften för persontrafik innehåller en del som ursprungligen var en särskild avgift som betalas av all persontrafik på hela järnvägsnätet för att finansiera investeringskostnaden för Öresundsbron.³⁹ Transportstyrelsen anser att en sådan avgift inte kan utgöra en del av en marginalkostnadsbaserad avgift. De marginalkostnadsbaserade avgifterna bygger på att järnvägsföretagen ska betala de kostnader som just deras trafik orsakar. Att all persontrafik i Sverige ska finansiera Öresundsbron ligger inte i linje med detta.

I tillsynen har det också framkommit att en del av tåglägesavgiften representerar de olycksavgifter och driftsavgifter som fram till och med

³⁸ Trafikverket, Rutinbeskrivning Banavgifter, s. 11. PM Trafikverkets avgifter för nyttjande av järnvägsinfrastruktur (banavgifter), 2015-05-05, s. 5.

³⁹ Trafikverkets JNB 2015, s. 73. Prop. 2003/2004:123, s. 138.

Tågplan 2015 togs ut som separata avgifter per tågkilometer.⁴⁰ För att uppfylla lagkraven måste sådana avgifter utformas som separata avgifter som baseras på relevanta marginalkostnadsskattningar. ASEK 6.0 anger en olyckskostnad på 1,72 kronor per tågkilometer.⁴¹ Transportstyrelsen anser dock att det är långt ifrån självklart att en sådan avgiftskomponent är önskvärd. Motsvarande reglering saknas i det europeiska regelverket, där direkt kostnad i första hand syftar till infrastrukturförvaltarens kostnader. Transportstyrelsen instämmer också i Trafikverkets bedömning i utvecklingsplanen att det är svårt att utforma och differentiera olycksavgiften så att den motsvarar de faktiska kostnaderna.⁴² För att uppfylla lagkraven för en driftsavgift behöver Trafikverket komma till rätta med de oklarheter som finns när det gäller definitionen av drift i Trafikverkets verksamhet och problemet med att ASEK:s kostnadsskattningar för drift är gamla.

Det är inte tillräckligt tydligt hur avgifterna bestäms

Transportstyrelsen anser att regelverkets krav på konkurrensneutralitet, ickediskriminering och samhällsekonomisk effektivitet innebär att avgifter måste sättas på saklig grund och utifrån objektiva kriterier. Den nuvarande utformningen av spåravgiften är inte förenlig med detta. Om spåravgifter inte sätts i proportion till det beräknade slitaget konfronteras järnvägsföretag och transportköpare inte med den bästa tillgängliga uppskattningen av den verkliga kostnaden och kan därmed inte kan fatta rationella beslut. När avgifterna utformas utifrån hänsyn till Trafikverkets interna styrning istället för det verkliga slitaget är det dessutom svårt att bedöma om nivåerna är konkurrensneutrala och ickediskriminerande. Även om det totala uttaget av banavgifter skulle motsvara de totala infrastrukturrelaterade marginalkostnaderna blir styrsignalerna felaktiga när andra enheter, nivåer och indelningar används än de som bäst motsvarar den kända kunskapen om det verkliga slitaget. Om avgifterna är lägre än slitaget riskerar utnyttjandet av anläggningen att bli större än vad som är samhällsekonomiskt optimalt.

Föreläggande

Mot bakgrund av detta föreläggs Trafikverket att komma in med uppgifter om hur och enligt vilken tidsplan Trafikverket ska säkerställa att spåravgiften utformas så att den uppfyller kravet i 7 kap. 2 § järnvägslagen att den ska motsvara den kostnad som uppstår som en direkt följd av

⁴⁰ Trafikverkets JNB 2015, s. 73.

⁴¹ Trafikverket, Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 6.0, Kapitel 9 Trafiksäkerhet och olyckskostnader, s. 9.

⁴² Trafikverket, Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta, s. 55.

framförandet av järnvägsfordon och att inom ramen för detta spåravgiften ska kunna härledas från kostnadsskattningar.

Trafikverket föreläggs också att komma in med de analyser, överväganden och avvägningar mellan berörda intressen som ligger till grund för Trafikverkets uppgifter enligt ovan.

Trafikverket ska komma in med dessa uppgifter till Transportstyrelsen senast den 7 december 2018.

b. Differentiering efter slitage

Det slitage som järnvägstrafiken orsakar varierar efter egenskaper hos både fordon och infrastruktur. Trafikverkets underlag visar att variationen kan vara mycket stor och bero på många olika faktorer.

Transportstyrelsen anser inte att Trafikverkets differentiering är tillräckligt tydlig eller förutsägbar för att leva upp till regelverkets krav.

Trafikverkets inriktning för differentieringen är rimlig

Trafikverket anger i utvecklingsplanen att spåravgiften på sikt ska utvecklas så att den kan differentieras utifrån en rad relevanta fordonsparametrar, till exempel bruttovikt, axellast, antal hjulaxlar, axelavstånd, boggiegenskaper, hastighet, bromssystem och typ av strömvtagare. Detta kräver emellertid att Trafikverket har tillgång till ett ändamålsenligt fordonsregister. Under tiden ska Trafikverket i ett första steg börja differentiera spåravgiften efter axellast, en uppgift som är enkel att hantera och som har tydliga samband med slitaget. En sådan differentiering har också införts från och med Tågplan 2016.

Transportstyrelsen anser att Trafikverket, för att uppfylla kravet på att avgiften ska motsvara den kostnad som uppstår som en direkt följd av framförandet av järnvägsfordon, bör sträva efter att differentiera spåravgiften. Transportstyrelsen har inga principiella invändningar mot den väg som Trafikverket skissar på i utvecklingsplanen.

Övervägandena bakom differentieringen är oklara

Transportstyrelsen anser emellertid att Trafikverkets arbete med differentierade spåravgifter inte lever upp till regelverkets krav när det gäller att avgiften ska vara baserad på objektiva data och att utvecklingen av differentieringen ska vara förutsägbar. Regelverket ger ett stort handlingsutrymme för infrastrukturförvaltare att göra olika överväganden vid differentiering av spåravgiften. Det medför enligt Transportstyrelsens mening att det faller ett stort ansvar på infrastrukturförvaltaren att utforma

differentieringen av spåravgiften på grundval av objektiva, detaljerade och tillförlitliga underlag. Infrastrukturförvaltaren ska kunna visa vilka analyser och avvägningar som ligger till grund för differentieringen. Trafikverket måste tydligt kunna redovisa vilka överväganden som har gjorts när det gäller vilka parametrar som ska inkluderas och inte inkluderas i differentieringen. Infrastrukturförvaltaren måste göra en avvägning mellan å ena sidan att varje järnvägsföretag ska betala en avgift som motsvarar den kostnad som just deras framförande av järnvägsfordon orsakar och å andra sidan att systemet inte blir för oöverskådligt och administrativt betungande.⁴³

Transportstyrelsen anser därutöver att Trafikverkets utvecklingsplan inte ger tillräcklig vägledning för järnvägsföretagen vad gäller differentiering av spåravgifterna. Utvecklingsplanen diskuterar scenarier, möjligheter och vad som bör göras, men innehåller inga tydliga beslut om inriktningar eller tidsatta åtaganden. Det behövs en mycket långsiktig planeringshorisont som sträcker sig utöver de fem årens framförhållning som Transportstyrelsens föreskrifter kräver i JNB. Detta är viktigt för att järnvägsföretagen ska kunna fatta affärsmässiga beslut om investeringar i rullande materiel som är anpassade till differentieringen. Då kan företagens kostnader och slitaget på infrastrukturen minskas.

Föreläggande

Mot bakgrund av detta föreläggs Trafikverket att komma in med uppgifter om hur och enligt vilken tidsplan Trafikverket ska säkerställa att spåravgiften utformas så att den uppfyller kravet i 7 kap. 2 § järnvägslagen att den ska motsvara den kostnad som uppstår som en direkt följd av framförandet av järnvägsfordon och, inom ramen för detta, att en eventuell differentiering av spåravgiften efter slitage ska baseras på objektiva och tillförlitliga underlag.

Trafikverket föreläggs också att komma in med de analyser, överväganden och avvägningar mellan berörda intressen som ligger till grund för Trafikverkets uppgifter enligt ovan.

Trafikverket ska komma in med dessa uppgifter till Transportstyrelsen senast den 7 december 2018.

⁴³ Jämför Transportstyrelsens beslut i ärende TSJ 2017-2124 gällande Trafikverkets differentiering av spåravgiften utifrån axellast i JNB 2017 och 2018.

2) Avgifter som styr mot kapacitetsutnyttjande

Trafikverkets system för banavgifter innehåller komponenter som inte motsvaras av någon skattad marginalkostnad. Det gäller framför allt de avgifter som styr mot kapacitetsutnyttjande, det vill säga tåglägesavgiften och passageavgiften. Transportstyrelsen har i granskningen funnit att Trafikverkets utformning och dokumentation av dessa avgifter inte motsvarar regelverkets krav.

Lagstödet för uttag av de kapacitetsstyrande avgifterna är otydligt

Trafikverket har sedan länge strävat efter att använda banavgiftssystemet för att styra mot bättre kapacitetsutnyttjande. Sedan 2007 tas en passageavgift ut för varje passage genom de tre storstadsområdena. Sedan 2015 har Trafikverket differentierat tåglägesavgiften för olika sträckor baserat på kapacitetsutnyttjandet. Tågavgiften tas ut i tre nivåer: hög-, mellan-, och basnivå, där avgiften för högnivå i JNB 2019 är mer än 14 gånger högre än avgiften för basnivå. Regeringen har vid två tillfällen (2011 och 2017) gett Trafikverket i uppdrag att utreda hur banavgifterna kan användas ännu mer som styrmedel för bättre kapacitetsutnyttjande.

Enligt Transportstyrelsen är inte den utformning som Trafikverket har gett tågläges- och passageavgifterna anpassat efter någon av bestämmelserna 7 kap. 2-4 §§ järnvägslagen. Transportstyrelsen anser att det inte är uteslutet att en avgift som är beroende av kapacitetsutnyttjande utformas som en marginalkostnadsbaserad avgift (7 kap. 2 § järnvägslagen) eller som en extra avgift för överbelastad infrastruktur (7 kap. 3 § järnvägslagen). Transportstyrelsen anser däremot att det inte är lämpligt att utforma en kapacitetsstyrande avgift som en särskild avgift för kostnadstäckning (7 kap. 4 § järnvägslagen). Transportstyrelsen anser också att varje avgiftskomponent som en infrastrukturförvaltare tar ut måste utgå från de begränsningar som regelverket ställer upp för respektive avgiftstyp.

Trafikverket anser att kapacitetsstyrande avgifter kan vara både marginalkostnadsbaserade och särskilda avgifter

Av Trafikverkets dokumentation är det inte tydligt med vilket lagstöd Trafikverket tar ut tågläges- och passageavgifter. Trafikverket skriver på flera ställen att tåglägesavgifter och passageavgifter är marginalkostnadsbaserade avgifter enligt 7 kap. 2 § järnvägslagen och därmed bidrar till att täcka de kostnader som uppstår som en direkt följd av trafiken. Av effektbeskrivningen för T19 framstår det dock som att Trafikverket anser att en del av banavgifterna för persontrafik är särskilda avgifter enligt 7 kap. 4 § järnvägslagen.⁴⁴ Transportstyrelsen tolkar också

⁴⁴ Trafikverket, PM Effektbeskrivning av förslag till nya avgifter för T19, s. 39.

Trafikverkets avrapportering av regeringsuppdraget om prissättning som att Trafikverket anser att passageavgiften skulle kunna betraktas som en särskild avgift enligt 7 kap. 4 § järnvägslagen för att motivera varför uttagsenheten (antal passager) inte är en av de tre uttagsenheter (fordons-, tåg-, eller bruttotonkilometer) som är tillåtna enligt förordningen om beräkning av direkta kostnader.⁴⁵

Transportstyrelsen noterar också att Trafikverket över tid har haft varierande uppfattningar om tåglägesavgiften och passageavgiften tas ut med stöd av 7 kap. 2 § eller 7 kap. 4 § järnvägslagen. Fram till och med 2014 betraktade Trafikverket tågläges- och passageavgifterna som särskilda avgifter enligt 7 kap. 4 § järnvägslagen. I utvecklingsplanen och därpå följande dokument anser Trafikverket istället att det som avgör om en avgift är en särskild avgift eller inte är om de totala intäkterna från banavgifterna överstiger de skattade marginalkostnaderna. Så länge dessa avgifter inte bidrar till att täcka mer än marginalkostnaderna för trafiken anser sig Trafikverket kunna ta ut dem med stöd i 7 kap. 2 § järnvägslagen. Om intäkterna från samtliga banavgifter överstiger de totala skattade marginalkostnaderna skulle den överskjutande delen enligt Trafikverket utgöra en särskild avgift enligt 7 kap. 4 § järnvägslagen.

Lagstiftningen gör en strikt åtskillnad mellan olika avgiftstyper

Transportstyrelsen anser att lagstiftningen gör en strikt åtskillnad mellan de marginalkostnadsbaserade avgifter som en infrastrukturförvaltare ska ta ut (7 kap. 2 § järnvägslagen) och de särskilda avgifter som infrastrukturförvaltare får ta ut (7 kap. 4 § järnvägslagen). Lagstiftningen ställer upp helt olika krav för de olika avgiftstyperna. Avgiftstyperna har också helt olika syften. De marginalkostnadsbaserade avgifterna ska se till att järnvägsföretagen betalar ett pris som motsvarar de kostnader som infrastrukturförvaltaren och samhället har för trafikeringen. En sådan prissättning ger enligt nationalekonomisk teori ett optimalt utnyttjande av infrastrukturen. De särskilda avgifterna är till för att infrastrukturförvaltare ska kunna få täckning för sina kostnader utöver vad marginalkostnadsprissättningen tillåter. Passage- och tåglägesavgifterna har inte detta syfte. Deras huvudsakliga syfte är att fördela trafikarbete för att nå ett effektivare kapacitetsutnyttjande.⁴⁶ Transportstyrelsen anser därför att de kapacitetstyrande avgifterna inte bör tas ut med stöd av 7 kap. 4 § järnvägslagen.

Transportstyrelsen anser att lagstödet för en viss avgiftstyp måste bero på syftet med och egenskaperna hos avgiften i enlighet med lagstiftningen och

⁴⁵ Trafikverket, Prissättning av järnvägskapacitet, s. 32.

⁴⁶ Trafikverket, Prissättning av järnvägskapacitet, s. 28

inte på den totala intäktsnivån för banavgifterna. Att Trafikverket sedan länge har tagit ut marginalkostnadsbaserade avgifter som understiger de skattade marginalkostnaderna för infrastrukturslitaget har ingen betydelse för lagstödet för avgiftsuttaget. Om Trafikverket fortsättningsvis avser att ta ut kapacitetsstyrande avgifter måste dessa avgifter utformas efter de mål och begränsningar som regelverket anger för respektive avgiftstyp.

Svårt att koppla kapacitetsstyrande avgifter till en underliggande kostnad

En kapacitetsstyrande avgift som utformas som en marginalkostnadsbaserad avgift med stöd av 7 kap. 2 § järnvägslagen förutsätter att infrastrukturförvaltaren kan redovisa hur avgiften går att härleda till de kostnader som uppstår som en följd av högt kapacitetsutnyttjande. Det förutsätter också att en sådan avgiftskomponent tas ut utöver de avgifter som tas ut för att motsvara infrastrukturslitaget.

Trafikverket kan idag inte redovisa någon skattad marginalkostnad som beror på kapacitetsutnyttjande, till exempel för knapphet (trängsel), för högre underhållskostnader på sträckor med högre kapacitetsutnyttjande, eller för något annat som motiverar att tåglägesavgiften och passageavgiften tas ut som en marginalkostnadsbaserad avgift. I utvecklingsplanen anger Trafikverket att det inte finns några belägg för att de skattade marginalkostnaderna för drift, underhåll och reinvesteringar skulle vara högre på trafikintensiva delar av infrastrukturen än på mindre belastade delar. Trafikverket anger ändå att man anser att de marginalkostnadsbaserade avgifterna bör spegla kapacitetsbristen, trots att det inte finns någon beräknad kostnad.

För järnvägstrafik tar sig knapphet inte uttryck i trängsel i samma bemärkelse som för exempelvis vägtrafiken. Knapphetsproblemen för järnvägstrafik uppstår istället då den årliga tågplanen fastställs och tåglägen fördelas. Trots det finns det kostnader kopplade till knapphet. Den begränsade tillgången på tåglägen innebär att alla önskemål om kapacitet inte kan tillgodoses, eller att sökande avstår från att ansöka om tåglägen. Detta innebär att en del av järnvägsföretagens efterfrågan på tåglägen inte kan tillgodoses, vilket utgör en kostnad för företagen då de inte kan bedriva den trafik som de skulle vilja. Dessutom innebär högt kapacitetsutnyttjande i form av packade tidtabeller att primära förseningar lättare leder till följdförseningar, med tillhörande förseningskostnader för andra som utnyttjar infrastrukturen. Men eftersom knappheten på järnvägen uppstår då tåglägen tilldelas i den årliga tågplanen har det visat sig svårt att skatta en marginalkostnad för högt kapacitetsutnyttjande av järnvägsinfrastrukturen.⁴⁷

⁴⁷ Resonemangen i detta stycke är till stor del hämtade från VTI 2016, SAMKOST 2. Redovisning av regeringsuppdrag kring trafikens samhällsekonomiska kostnader, s. 67 f.

Därmed är det även svårt att utforma kapacitetsstyrande avgifter som är kopplade till dessa underliggande kostnader.

Kapacitetstyrande avgifter bör tas ut som en extra avgift

En infrastrukturförvaltare kan istället välja att ta ut extra avgifter för utnyttjande av överbelastad infrastruktur för att åstadkomma ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen (7 kap. 3 § järnvägslagen). I avrapporteringen av det senaste regeringsuppdraget diskuterar Trafikverket möjligheten att använda en extra avgift för att komplettera de prioriteringskriterier som används vid intressekonflikter mellan ansökningar om tåglägen, på sikt genom någon form av budgivning.

Transportstyrelsen anser att lagstiftarens intention var att en eventuell hantering av kapacitetsbrist inom banavgiftssystemet skulle ske genom en extra avgift enligt 7 kap. 3 § järnvägslagen. Transportstyrelsen har tidigare uppmanat Trafikverket att pröva möjligheten att använda ekonomiska styrmedel för att hantera knapphet i form av konkurrerande ansökningar om infrastrukturkapacitet. Transportstyrelsen har pekat på att en extra avgift kan fylla en viktig funktion i kapacitetstilldelningen.⁴⁸ Transportstyrelsen ser positivt på Trafikverkets ambitioner att använda en extra avgift, men kan inte ta ställning i sak förrän en eventuell avgift är införd.

Föreläggande

Mot bakgrund av detta föreläggs Trafikverket att komma in med uppgifter om hur och enligt vilken tidsplan Trafikverket ska säkerställa att eventuell tåglägesavgift, passageavgift eller annan kapacitetsstyrande avgift utformas i enlighet med de krav som ställs upp i 7 kap. 2 §, 7 kap. 3 § eller 7 kap. 4 § järnvägslagen.

Trafikverket föreläggs också att komma in med de analyser, överväganden och avvägningar mellan berörda intressen som ligger till grund för Trafikverkets uppgifter enligt ovan.

Trafikverket ska komma in med dessa uppgifter till Transportstyrelsen senast den 7 december 2018.

3) Särskilda avgifter för att uppnå kostnadstäckning

Infrastrukturförvaltaren kan enligt 7 kap. 4 § järnvägslagen, för att nå kostnadstäckning, ta ut avgifter utöver de marginalkostnadsbaserade avgifterna som följer av 7 kap. 2-3 §§ järnvägslagen. Det är inte klarlagt att

⁴⁸ Transportstyrelsen, Rapport Revision av Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning 2011 TSJ 2010-392, s. 8–10. Transportstyrelsen, Kapacitetstilldelning på järnvägen – samhällsekonomisk effektivitet och Transportstyrelsens tillsyn, TSJ 2016-5279, s. 42, 70.

Trafikverket idag tar ut några avgifter som kan klassificeras som särskilda avgifter.

Trafikverkets bedömning av vad som utgör en särskild avgift är otydlig

Transportstyrelsen noterar att Trafikverket hänvisar till 7 kap. 4 § järnvägslagen för att motivera vissa avgifter. Trafikverkets bedömning av om en avgift är en särskild avgift eller inte utgår från om de totala intäkterna från banavgifterna överstiger de skattade marginalkostnaderna.⁴⁹ Så länge dessa avgifter inte bidrar till att täcka mer än marginalkostnaderna för trafiken anser sig Trafikverket kunna ta ut dem med stöd i 7 kap. 2 § järnvägslagen. Om intäkterna från samtliga banavgifter överstiger de totala skattade marginalkostnaderna skulle den överskjutande delen enligt Trafikverket utgöra en särskild avgift enligt 7 kap. 4 § järnvägslagen. Trafikverket förutsatte i utvecklingsplanen från 2014 att marknadssegmenten skulle behöva fastställas från och med JNB 2016 i och med att intäkterna från samtliga banavgifter då skulle överstiga de skattade marginalkostnaderna.⁵⁰

Lagstiftningen ställer upp krav för särskilda avgifter

Transportstyrelsen anser att lagstiftningen gör en strikt åtskillnad mellan de marginalkostnadsbaserade avgifter som en infrastrukturförvaltare ska ta ut (7 kap. 2 § järnvägslagen) och de särskilda avgifter som infrastrukturförvaltare får ta ut (7 kap. 4 § järnvägslagen). Lagstiftningen ställer upp helt olika krav för de olika avgiftstyperna. Utformningen av särskilda avgifter ställer höga krav på infrastrukturförvaltaren att säkerställa att utformningen är förenligt med regelverket. Enligt regelverket får avgiften inte sättas så högt att de marknadssegment som kan betala åtminstone den kostnad som uppstår som en direkt följd av framförandet av järnvägsfordon, plus ett vinstuttag som marknaden kan bära, hindras från att använda infrastrukturen. Uttaget av en särskild avgift ska också vara förenligt med ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen.

Av Trafikverkets utvecklingsplan och de årliga effektbeskrivningarna framgår att Trafikverket har gjort vissa analyser av effekter av förändrade banavgifter för olika marknadssegment. I de årliga effektbeskrivningarna refererar Trafikverket till analyser av persontrafikens förmåga att betala särskilda avgifter och analyserar bland annat avgifternas andel av totala kostnader för persontrafiken, ökad avgift i relationer till biljettpreiser,

⁴⁹ Trafikverket, Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta, s. 7, 51, 59.

⁵⁰ Se till exempel Trafikverket, Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta, s. 58.

prognosticerad förändrad resandevolym och förändrat företagsekonomiskt resultat.⁵¹

Trafikverkets analyser är inte tillräckliga för att leva upp till lagens krav

Transportstyrelsen anser att Trafikverkets underlag inte är tillräckliga för att leva upp till lagens krav, till exempel när det gäller indelningen i marknadssegment och de modeller som används för att analysera effekter. Regelverket kräver att en infrastrukturförvaltare analyserar effekterna för varje marknadssegment av att införa särskilda avgifter som ett påslag utöver de marginalkostnadsbaserade avgifterna. De resultat som Trafikverket redovisar i effektbeskrivningarna är istället inriktade på att utvärdera effekterna av höjningen av den totala banavgiftsnivån.

Transportstyrelsen vill också hänvisa till de riktlinjer för särskilda avgifter för kostnadstäckning som Transportstyrelsen tagit fram tillsammans med andra europeiska regleringsorgan som en del i arbetet med att uppfylla kravet på avgiftssamarbete i SERA-direktivets artikel 37.⁵² Enligt riktlinjerna förutsätter ett samhällsekonomiskt effektivt uttag av särskilda avgifter för kostnadstäckning att indelningen i marknadssegment möjliggör en fördelning av avgifterna så att de marknadssegment som har störst möjlighet att bära en sådan kostnad betalar en större del av avgiften enligt den s.k. Ramsey-Boiteux-modellen. Indelningen i marknadssegment kan baseras på samma tillvägagångssätt som används för att identifiera relevanta marknader inom konkurrensrättsliga ärenden.⁵³ Det finns visserligen ingenting som binder svenska infrastrukturförvaltare till att använda just en sådan modell, men om avgiftstypen ska användas ökar kraven på infrastrukturförvaltaren att säkerställa att fördelningen av avgiften bygger på en metodik som är förenligt med ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande.

Transportstyrelsen anser också att Trafikverket för att kunna ta ut en särskild avgift behöver genomföra en utförligare redovisning av indelningen i marknadssegment. Det är viktigt att segmenten innefattar likartade tjänster för att säkerställa ickediskriminering och konkurrensneutralitet genom att likartade tjänster utsätts för samma avgifter. Den redovisning av

⁵¹ Trafikverket, PM Effektbeskrivning av förslag till nya avgifter för T16, s. 39. I stort sett identisk formulering i följande effektbeskrivningar, se till exempel för T19, s. 39.

⁵² Independent Regulators' Group – Rail IRG-Rail Charges Working Group, Initial approach to market segment definition and criteria for an assessment of mark-ups in consideration of Directive 2012/34/EU, 9 november 2016.

⁵³ Independent Regulators' Group – Rail IRG-Rail Charges Working Group, Initial approach to market segment definition and criteria for an assessment of mark-ups in consideration of Directive 2012/34/EU, 9 november 2016, s. 12f.

marknadssegment som Trafikverket har genomfört i utvecklingsplan och effektbeskrivningar är inte tillräcklig.⁵⁴

Föreläggande

Mot bakgrund av detta föreläggs Trafikverket att komma in med uppgifter om hur och enligt vilken tidsplan Trafikverket ska säkerställa att eventuella särskilda avgifter för kostnadstäckning uppfyller kraven i 7 kap. 4 § järnvägslagen. Detta innefattar att Trafikverket bestämmer indelningen i marknadssegment och sätter nivåerna på de särskilda avgifterna för varje marknadssegment så att kraven i 7 kap. 4 § andra meningen järnvägslagen uppfylls.

Trafikverket föreläggs också att komma in med de analyser, överväganden och avvägningar mellan berörda intressen som ligger till grund för Trafikverkets uppgifter enligt ovan.

Trafikverket ska komma in med dessa uppgifter till Transportstyrelsen senast den 7 december 2018.

4) Långsiktighet och förutsägbarhet i utformningen av banavgifterna

Infrastrukturförvaltare ska ta ut konkurrensneutrala och ickediskriminerande avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen (7 kap. 1 § järnvägslagen). Transportstyrelsen anser att dessa krav bland annat ska tolkas som att infrastrukturförvaltare måste ha transparenta och förutsägbara processer för avgiftsuttaget. Endast då är det möjligt för järnvägsmarknadens aktörer att fatta rationella beslut om sin verksamhet. Enligt Transportstyrelsens föreskrifter ska infrastrukturförvaltare i JNB redovisa vilka avgiftsändringar som kan förutses för de kommande fem åren. Transportstyrelsen anser dock att järnvägsföretagens affärsmässiga beslut när det gäller till exempel investeringar i rullande materiel och planering av omlopp kräver ännu längre framförhållning. Transportstyrelsen anser därför att Trafikverket måste fastställa och kommunicera en tydligare och mer konkret plan för banavgiftssystemets långsiktiga utveckling.

Trafikverkets utvecklingsplan är för otydlig

Trafikverket har valt att basera det långsiktiga arbetet med banavgifter på utvecklingsplanen från 2014. Denna plan ska ligga till grund för Trafikverkets fortlöpande arbete med banavgifter och knyts till verkets

⁵⁴ Se till exempel Trafikverket, Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta, s. 58. Trafikverket, PM Effektbeskrivning av förslag till nya avgifter för T15, s. 4.

övriga verksamhet genom verksamhetsplaneringen.⁵⁵ Planen ska uppdateras vart fjärde år för att sammanfalla med den nationella infrastrukturplaneringen.⁵⁶ Därutöver sker huvuddelen av arbetet med utvecklingen av banavgifter inom ramen för det årliga arbetet med JNB. Banavgifterna är också en del av den väl utvecklade dialog med marknadens aktörer som Trafikverket har byggt upp.

Transportstyrelsen har granskat utvecklingsplanen och funnit att den är för otydlig för att säkerställa den förutsägbarhet som krävs för att marknaden ska vara konkurrensneutral och ickediskriminerande.⁵⁷ Utvecklingsplanen visar att Trafikverket har många idéer på möjliga framtida förbättringar, men ingen konkret och beslutad plan med tydliga ställningstaganden och tidsatta aktiviteter. Marknadens aktörer kan visserligen genom planen få indikationer på vilken riktning Trafikverket har tänkt sig för de befintliga avgiftstyperna, men inte på en nivå som möjliggör för dem att fatta långsiktiga beslut. Utvecklingsplanen anger till exempel att spåravgiften *bör* spegla den kortsiktiga marginalkostnaden och att den *bör* differentieras efter hur järnvägsfordon påverkar infrastrukturen. Planen ger dock inte tillräcklig ledning när det gäller vilka parametrar som kommer att styra differentieringen och när i tid differentieringen kommer att infalla. Därmed kan marknadens aktörer inte fatta informerade beslut i långsiktiga frågor som fordonsinvesteringar, planering av trafikupplägg och omlopp. Att Trafikverket också för en aktiv branschdialog är inte ett tillräckligt komplement. Transportstyrelsen anser att kravet på förutsägbarhet är särskilt viktigt för att säkerställa konkurrensneutralitet och ickediskriminering mellan å ena sidan etablerade och resursstarka aktörer och å andra sidan mindre, resurssvagare och relativt nytillkomna aktörer. Det finns en risk att de förra får bättre förutsättningar att delta i samråd och att på förhand förutsäga hur Trafikverket kommer att agera. En situation där en större del av villkoren fastställs med god framförhållning är därför nödvändig för att ge alla aktörer likvärdiga konkurrensförhållanden.

Viktiga förändringar utanför utvecklingsplan ger kortare planeringshorisont

När det inte finns någon tydlig långsiktig utvecklingsplan kan resultatet bli att järnvägsföretag får kännedom om viktiga förändringar i banavgiftssystemet först i samband med publiceringen av samrådsutgåvan av JNB, det vill säga mindre än 15 månader före tågplaneårets början.

⁵⁵ Trafikverket, Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta, s. 9.

⁵⁶ Trafikverket, Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta, s. 69.

⁵⁷ Resonemangen här speglar de brister som Transportstyrelsen fann i tillsynen av Trafikverkets kvalitetsavgifter, se föreläggande den 24 februari 2016 i ärende TSJ 2015-951 s. 17 f.

Transportstyrelsen anser att det leder till en för kort framförhållning för järnvägsföretagen att anpassa sin verksamhet.

Transportstyrelsen har också noterat att Trafikverket ibland ändrar banavgifter genom avvikelsemeddelande till JNB, vilket innebär ännu kortare planeringshorisont.⁵⁸ Järnvägslagen anger att JNB ska ändras vid behov (6 kap. 5 §). Transportstyrelsen anser dock att denna regel endast bör gälla behov som uppstår på grund av oförutsedda och yttre omständigheter som infrastrukturförvaltare inte själv råder över, till exempel regeländringar, eller beslut från tillsynsmyndigheten.⁵⁹ Transportstyrelsen anser att utformningen av banavgifterna är en grundläggande förutsättning för att trafikera järnvägen och att ändringar av dessa avgifter bör göras med försiktighet. Transportstyrelsen anser därför att avgiftsförändringar som Trafikverket själv råder över i allmänhet ska göras innan fastställande av JNB och inte genom avvikelsemeddelande.

Trafikverkets nuvarande metoder uppvisar brister

Transportstyrelsen anser därutöver att utvecklingsplanen måste vara tillräckligt konkret för att verka samordnande för Trafikverkets interna arbete med utvecklingen av banavgiftssystemet.⁶⁰ Trafikverket konstaterade i utvecklingsplanen att utformningen av redovisningssystemet är viktigt för att kunna beräkna prisrelevanta kostnader samt att de framtida avgifterna i hög utsträckning kommer att vara beroende av möjligheter att göra riktiga kostnadsskattningar.⁶¹

Ett uttag av banavgifter som motsvarar regelverkets krav ställer höga krav på att infrastrukturförvaltare har tillgång till stödfunktioner för till exempel fakturering, beräkningsmodeller och indata. Av den dokumentation Trafikverket lämnat in framgår att verkets tillgång till nödvändiga metoder, data och systemstöd är otillräckliga. Trafikverkets utformning och uppföljning av banavgifterna hämmas av brister i IT-systemen för bland annat underlagsdata för underhållskostnader, trafikfördelning och anläggning, effektbedömning av förändrade banavgifter, tillgång till fordonsregister samt fakturering och redovisning.⁶² Transportstyrelsens uppfattning är att brister i dessa system inte får hämma utvecklingen av banavgiftssystemet eller användas som ursäkt för att inte uppfylla lagkraven.

⁵⁸ Se till exempel hanteringen av bokningsavgiften i avvikelsemeddelande 8 till JNB 2017.

⁵⁹ Jfr. Transportstyrelsens föreläggande den 24 februari 2016 i ärende TSJ 2015-951 s. 23 f.

⁶⁰ Transportstyrelsens föreläggande den 24 februari 2016 i ärende TSJ 2015-951 s. 17 f.

⁶¹ Trafikverket, Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta, s. 28.

⁶² Trafikverket, Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta, s. 28, 39ff. och 79.

Transportstyrelsen konstaterar också att uppgiften att ta fram kunskapsunderlag för kostnadsskattningar är mycket komplex. Transportstyrelsen ser positivt på att Trafikverket använder sig av ASEK för att bygga avgifterna på bästa tillgängliga kunskap om de faktiska kostnaderna, men noterar att det finns brister i dagens kostnadsskattningar. Transportstyrelsen har bland annat uppmärksammat följande brister.

- Marginalkostnadsskattningarna bygger på gamla uppgifter.⁶³
- Kostnadsskattningarna innehåller bara delmängder av de totala marginalkostnaderna, särskilt när det gäller reinvesteringar där stora poster som till exempel kontaktledningar hittills inte ingår.⁶⁴
- Skattningarna har uppvisat en variation över tid och är behäftade med stora osäkerheter och risk för framtida uppvärderingar i takt med att fler delar av slitaget blir skattade.⁶⁵
- Kännedomen om slitaget är otillräckligt för att spåravgiften ska kunna differentieras på ett sätt som är önskvärt.
- ASEK har en skattad marginalkostnad för drift som inte är relevant för Trafikverkets synsätt på drift och som verket därför inte tar ut idag.⁶⁶

Transportstyrelsen anser därför att utvecklingsplanen också bör innehålla en tydlig plan för vilka insatser inom forskning och utveckling och förmåga till kvalificerade analyser som krävs för att Trafikverket ska ha tillgång till tillräckliga kunskapsunderlag.

Föreläggande

Mot bakgrund av detta föreläggs Trafikverket att komma in med uppgifter om hur och enligt vilken tidsplan Trafikverket ska säkerställa att det finns en långsiktig och tydlig planering för banavgiftssystemets utveckling, utöver vad som krävs enligt föreläggandepunkt 5. Planen ska innehålla fastställda inriktningar och tidsatta aktiviteter, och ska ge järnvägsmarknadens aktörer en sådan förutsägbarhet och insyn att kraven på konkurrensneutralitet och ickediskriminering i 7 kap. 1 § järnvägslagen uppfylls.

⁶³ Skattningarna för underhållskostnader bygger på data från perioden 1999–2002 och för reinvesteringar på perioden 1999–2007. Trafikverket, PM Effektbeskrivning av förslag till nya avgifter för T19, s. 24.

⁶⁴ Dagens kostnadsskattning handlar huvudsakligen spårbyte och innefattar inte kontaktledningar, signalsystem eller spår genom stationsområden, Trafikverket, Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta, s. 13.

⁶⁵ Trafikverket, PM Effektbeskrivning av förslag till nya avgifter för T18, s. 22.

⁶⁶ Trafikverket, Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta, s. 15.

Trafikverket föreläggs också att komma in med de analyser, överväganden och avvägningar mellan berörda intressen som ligger till grund för Trafikverkets uppgifter enligt ovan.

Trafikverket ska komma in med dessa uppgifter till Transportstyrelsen senast den 7 december 2018.

5) Uppgifter om avgifter i JNB

Transportstyrelsen anser att det långsiktiga arbetet med utvecklingen av banavgifter bör ske med en tidshorisont som är längre än det årliga arbetet med JNB. Transportstyrelsen anser dock att JNB fyller en viktig funktion för att spegla den långsiktiga utvecklingsplanen och förmedla information om grunderna för banavgifterna och den framtida utvecklingen.

JNB ska innehålla tydligare uppgifter

Enligt Transportstyrelsens föreskrifter ska JNB innehålla närmare angivelse av metoder och bestämmelser som används vid beräkning av kostnader för nyttjande av järnvägsinfrastruktur (2 kap. 12 § 1 p. TSFS 2017:99). JNB 2019 innehåller idag inte tillräcklig information för att göra det möjligt att utläsa hur Trafikverket har bestämt indelningar och belopp för de olika avgifterna.

Enligt Transportstyrelsens föreskrifter ska JNB också innehålla uppgifter om kommande avgiftsändringar i form av redan beslutade avgiftsändringar och sådana som kan förutses för de följande fem åren (2 kap. 12 § 3 p. TSFS 2017:99). Av JNB 2019 går det inte att utläsa hur Trafikverket avser att ändra banavgifterna inom den kommande femårsperioden.

Föreläggande

Trafikverket föreläggs därför att i järnvägsnätsbeskrivningen (JNB) från och med JNB 2020, i enlighet med 2 kap. 12 § Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om tillträde till allmänna tjänster och järnvägsinfrastruktur (TSFS 2017:99)

- a. ge närmare angivelse av de metoder och bestämmelser som används vid beräkning av kostnader för nyttjande av järnvägsinfrastruktur, och
- b. redovisa uppgifter om kommande avgiftsändringar i form av redan beslutade avgiftsändringar och sådana som kan förutses för de följande fem åren.

Transportstyrelsens tillsynsmandat

Enligt 1 kap. 2 § järnvägsförordningen (2004:526) utövar Transportstyrelsen tillsyn över efterlevnad av järnvägslagen och föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen. Av 8 kap. 4 § järnvägslagen framgår bland annat att tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden som krävs för tillsynen.

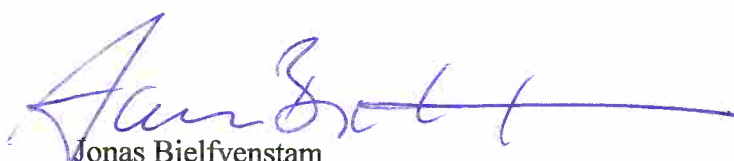
Hur man överklagar

Detta beslut kan överklagas. Överklagan ska vara skriftligt och i överklagan ska det anges vilket beslut som överklagas och vilken ändring som önskas samt motiven för detta.

Överklagan ska ställas till Förvaltningsrätten i Falun *men* skickas till Transportstyrelsen, Väg- och järnvägsavdelningen, Box 267, 781 23 Borlänge.

Överklagan ska ha kommit till Transportstyrelsen inom tre (3) veckor från den dag ni tog del av detta beslut eller, om ni företräder det allmänna och beslutet överklagas till en förvaltningsrätt eller kammarrätt, inom tre (3) veckor från den dag då beslutet meddelades.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Jonas Bjelfvenstam. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog väg- och järnvägsdirektör Petra Wermström, tf. sektionschef Mia Wärnevall, jurist Malin Karlsson och utredarna Carl von Utfall Danielsson och Gustav Sjöblom, den senare föredragande.



Jonas Bjelfvenstam
Generaldirektör

Uppllysning

Om detta föreläggande inte följs kan Transportstyrelsen komma att fatta beslut om ett nytt föreläggande som får förenas med vite enligt 8 kap. 4 § järnvägslagen.