

Trafikverket

## Trafikverkets kapacitetsutredning samt rapporten "Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta – delredovisning II"

### Sammanfattning

- Transportstyrelsen instämmer i att kapacitetsbrister inte kan byggas bort, och är positiv till utredningens betoning på åtgärder enligt fyrstegsprincipens steg 1 och 2. Kostnaderna för alla trafikslag bör också så långt som möjligt internaliseras innan omfattande investeringsåtgärder föreslås.
- Transportstyrelsen saknar ett verkligt trafikslagsövergripande perspektiv, där alla trafikslag (inklusive luft- och sjöfart) analyseras med samma djup och ses som en helhet.
- Transportstyrelsen anser att frågan om kapacitetsbrist är fel ställd, och att man istället bör fråga sig när det är samhällsekonomiskt effektivt att bygga ut infrastrukturen. I de fall då utbyggnad inte kan anses vara samhällsekonomiskt motiverad, så kan eventuella trängselproblem lösas via t.ex. justerad prissättning.
- Trafikverket bör förtydliga att de i utredningen framtagna trafikprognoserna inte anger en trafiknivå till vilken infrastrukturen bör anpassas, utan endast anger hur trafiken förväntas utvecklas om inga ytterligare styrmedel införs eller åtgärder vidtas.
- Transportstyrelsen ifrågasätter vissa av de antaganden som har gjorts i efterfrågescenarierna i bristanalysen.
- Transportstyrelsen rekommenderar att Trafikverket tydligt redogör för de tre långsiktiga utvecklingsvägar för transportsystemet som

man tidigare presenterat – Successiv anpassning, Kraftfull utbyggnad samt Anpassning till klimatmålen.

- I miljökonsekvensbeskrivningen hade Transportstyrelsen önskat ett försök till bedömning av huruvida utredningens förslag leder mot uppfyllelse av relevanta miljömål.
- Transportstyrelsen stödjer införandet av en marginalkostnadsbaserad avgift för drift av infrastrukturen, men ifrågasätter förslaget om ett kompensationsystem. Transportstyrelsen ifrågasätter även analysen av förutsättningarna för att ta ut en avgift för att påvisa trängsel, samt vissa inslag i förslaget till genomförande av auktion.

### **Transportstyrelsens synpunkter**

Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder – förslag på lösningar fram till år 2025 och utblick mot år 2050

#### *Allmänt*

Transportstyrelsen konstaterar till att börja med att direktiven för Kapacitetsuppdraget har varit mycket omfattande, och har stor förståelse för att Trafikverket har fått prioritera och avgränsa sitt utredningsarbete utifrån den begränsade tidsramen.

Transportstyrelsen är positiv till att Trafikverket i första hand lyfter fram fyrstegsprincipens steg 1- och steg 2-åtgärder som sätt att lösa kommande kapacitetsbrister. Transportstyrelsen instämmer också i Trafikverkets slutsats (i missivet) att det inte är ekonomiskt hållbart, eller ens möjligt, att lösa kapacitetsproblem genom att enbart bygga ny infrastruktur.

I utredningsdirektiven från regeringen anges att Trafikverket särskilt ska beakta de transportpolitiska målen samt bidraget till ett långsiktigt hållbart transportsystem. Transportstyrelsen anser att de transportpolitiska målen har beaktats, på så sätt att man verkar ha gjort en avvägning mellan målen i utformandet av sina olika förslag. Det är dock oklart om utredningens samlade resultat innebär en utveckling mot ett långsiktigt hållbart transportsystem, där bl.a. de klimatpolitiska målen nås på ett samhälleekonomiskt effektivt sätt. En sådan bedömning hade enligt Transportstyrelsen behövt göras.

Transportstyrelsen saknar också ett verkligt trafikslagsövergripande perspektiv, där alla trafikslag analyseras med samma djup och ses som en helhet. I utredningen finns ett genomgående fokus på järnväg och väg, medan luftfarten och sjöfarten ofta hanteras kortfattat och översiktligt. Transportstyrelsen saknar på flera ställen en analys av infrastrukturen kring luftfarten, och då även den markbundna.

Det finns ett grundläggande förhållande mellan pris, transportefterfrågan, kapacitetsutnyttjande och investeringsbehov som inte diskuteras sammanhållet i huvudrapporten, utan som separata delar. Enligt rapporten är i princip alla transporter, utom persontransporter på väg, underprissatta. Detta får enligt Transportstyrelsen konsekvenser när man ska bedöma huruvida det finns behov av investeringsåtgärder för att öka kapaciteten – behovet skulle kanske inte finnas om transportererna var dyrare (dvs om transporterernas marginalkostnader var internaliserade i priset), eftersom efterfrågan då skulle minska.

Transportstyrelsen saknar en tydlig distinktion mellan de åtgärder som Trafikverket själva förfogar över, respektive de åtgärder där man saknar rådighet. Det hade varit värdefullt att göra denna åtskillnad och att lägga särskild kraft på att ange en policy för de förra, respektive att ge regeringen en meny över problem och handlingsalternativ vad gäller de senare.

#### *Kap 1. Beskrivning av uppdraget och dess genomförande*

Under avsnitt 1.3 redogör Trafikverket för sin syn på begreppen kapacitet och effektivitet. Enligt Transportstyrelsen är kapacitetsbrist ett relativt begrepp, som bl.a. är beroende av vilka typer av fordon som utnyttjar den tillgängliga kapaciteten. På järnvägen är ”kapacitetsbrist” dessutom att betrakta som ett normalt tillstånd – där råder aldrig fri tillgång till infrastrukturen för alla som önskar. Den intressanta frågan är därmed inte när det ska anses råda kapacitetsbrist i transportsystemet, utan *när det är samhällsekonomiskt effektivt att bygga ut infrastrukturen*. I de fall då utbyggnad inte kan anses vara samhällsekonomiskt motiverad, så kan eventuella trängselsproblem lösas via t.ex. justerad prissättning.

#### *Kap 3. Internationell utblick*

Flera trafikslag, framförallt sjö- och luftfart, utgör delar av ett internationellt transportsystem. Detta måste beaktas när eventuella kapacitetsbrister analyseras. Transportstyrelsen uppfattar att denna internationella aspekt ofta saknas i Trafikverkets förslag.

#### *Kap 4. Person- och godstrafikens förutsättningar och utveckling*

I detta kapitel vore det värdefullt med fler källangivelser till de siffror och faktauppgifter som anges.

Transportstyrelsen ifrågasätter slutsatsen att infrastrukturen för luftfart är av mindre vikt för resenärens upplevelse av resans kvalitet (s 32).

Transportstyrelsen ifrågasätter också att Trafikverket avgränsat bort fraktflyget från analysen av godstransporter med hänvisning till de relativt sett små volymerna. Infrastrukturen måste fungera även för små volymer,

som i detta fall dessutom kan omfatta mycket stora värden. Avgränsningen gör också att bytesförhållanden mellan trafikslag inte belyses på ett tillräckligt utförligt sätt.

#### *Kap 5. Trafikprognoser*

Under Trafikverkets nationella hearing om Kapacitetsutredningen förklarade man att utredningens prognosresultat ”inte uttrycker ett önskvärt tillstånd”, utan bara visar hur trafikvolymerna kan komma att utvecklas om inga ytterligare styrmedel införs. Detta bör förtydligas i rapporten. Risker finns annars att läsaren tolkar prognosresultaten som en bestämd nivå till vilken infrastrukturen bör anpassas. Ett annat förhållningssätt, som Transportstyrelsen också uppfattar att Trafikverket förespråkar, är att istället använda transportsnål samhällsplanering, IT-lösningar, ekonomiska styrmedel etc. för att minska transportefterfrågan (dvs åtgärder enligt steg 1 i fyrstegsprincipen).

Det vore också önskvärt att Trafikverket förtydligade hur man har använt prognosresultaten i den resterande utredningen. På vissa ställen i huvudrapporten verkar det som att man, trots vad som sägs om fyrstegsprincipen, utgår från att prognosresultaten kommer att förverkligas och att de primärt måste bemötas med utbyggd infrastruktur (ett sådant resonemang kan t.ex. anas i tredje stycket på s 118, och i första och femte styckena under kap 11.5).

För övriga synpunkter på prognoser och resulterande bedömningar av kapacitetsbrister, se avsnitten om Bristanalysrapporten nedan.

#### *Kap 6. Styrmedel för ett effektivare transportsystem*

Transportstyrelsen delar Trafikverkets bedömning att det är nödvändigt att överväga kraftfulla styrmedel och samhällsplaneringsåtgärder enligt steg 1 och 2 i fyrstegsprincipen och där transporterna betalar för de kostnader som de ger upphov till i syfte att skapa en samhällsekonomiskt effektiv transportförsörjning.

Transportstyrelsen delar också Trafikverkets uppfattning att ekonomiska styrmedel i större utsträckning bör användas för att styra trafikeringen till tider, platser och trafikslag där kapaciteten är god. I detta sammanhang vill Transportstyrelsen lyfta fram EU-kommissionens lagstiftningspaket för ett mer effektivt utnyttjande av flygplatsinfrastruktur. I kommissionens förslag tas vissa steg mot en mer effektiv fördelning av avgångs- och ankomsttider.

Trafikverket anger i sin beskrivning av Eurovinjettdirektivet att det endast är tillämpligt på TEN-vägar (avsnitt 6.1.4, s 63). Transportstyrelsen vill här peka på att direktivet också anger att medlemsstaterna är oförhindrade att tillämpa vägtullar och vägavgifter även för andra vägnät, förutsatt att de inte diskriminerar internationell trafik och inte leder till snedvridning av

konkurrensen mellan operatörerna. Direktivets regler (som redan är gällande) kan därmed tillämpas även på andra vägavsnitt än TEN-vägnätet.

Trafikverket hävdar vidare i utredningen att medlemsstaterna frivilligt kan välja att differentiera vägavgifter efter Euroklass. Detta är enligt Transportstyrelsens mening en missuppfattning. Medlemsstaterna ska, på vägavsnitt som omfattas av Eurovinjettdirektivet, differentiera infrastrukturavgiften i enlighet med fordonets Euro-utsläppsklass, även om undantag får göras i vissa fall.

Trafikverket skriver vidare i utredningen att det är valfritt att införa direktivet och att Sverige har beslutat sig för att inte införa det. Transportstyrelsen vill informera om att direktivet inte tvingar medlemsstaterna att införa vägavgifter och vägtullar, men om sådana faktiskt tas ut på vägavsnitt som omfattas av Eurovinjettdirektivet, måste direktivets villkor följas.

Transportstyrelsen delar Trafikverkets uppfattning att det behövs en övergripande helhetssyn när det gäller tillämpningen av styrmedel, och att samspillet mellan olika styrmedel behöver beaktas i den långsiktiga utvecklingen av verktygen (avsnitt 6.3, s 67). Vad gäller t.ex. utformningen av brukaravgifter och trängselskatter är det ur flera perspektiv viktigt med enhetliga lösningar, inte minst med avseende på administrationskostnaderna för sådana system. Enhetliga lösningar bidrar också till en ökad förståelse av och därmed acceptans för styrmedlen. Transportstyrelsen kan nu förutse en utveckling med kraftigt fallande kostnader för att administrera tillkommande system. En viktig orsak till denna utveckling är att myndigheten under året ska implementera ett nationellt system för uttag av brukaravgifter och trängselskatter.

#### *Kap 7. Drift, underhåll och reinvestering i befintligt järnvägs- och vägnät för ökad kapacitet*

I rapporten saknas en redogörelse för vilken metod som används för att analysera och prioritera åtgärder för drift och underhåll. Med anledning av detta är det svårt att bedöma om de föreslagna åtgärderna i utredningen är samhällsekonomiskt motiverade eller inte.

#### *Kap 10. Möjlig utveckling av fordon, flygplan, fartyg och trafiksystem*

Enligt Trafikverket skulle en svensk anpassning till regelverket för inre vattenvägar skapa en potential för sjöfarten att ta över godsvolymer som för närvarande transporteras på järnväg eller med lastbil. Transportstyrelsen är positiv till en utökad användning av inre vattenvägar i Sverige, under förutsättning att konkurrensneutralitet kan åstadkommas mellan olika trafikslag. Prissättningen för nyttjande av infrastruktur är här av avgörande betydelse – med nuvarande prissättning av framför allt järnvägstransporter

kommer efterfrågan på transporter via inre vattenvägar förmodligen att vara mycket liten. Ytterligare konsekvensanalyser är också nödvändiga. Transportstyrelsen har 2011-06-22 till regeringskansliet lämnat svar på remissen av betänkandet Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i Sverige (SOU 2011:4). Denna beskriver väl Transportstyrelsens syn på inre vattenvägar.

#### *Kap 11. Transportsystemets utmaningar, möjligheter och potential på lång sikt*

Under tidigare presentationer av Kapacitetsutredningen, t.ex. på de regionala hearingar som har hållits, så har Trafikverket redogjort för tre tydligt skilda utvecklingsvägar för transportsystemet fram till 2050: 1) Successiv anpassning till efterfrågeförändringar, 2) Kraftfulla kapacitetsstärkande åtgärder och 3) Anpassning av transportsystemet för att nå klimatmålen. I remissversionen av huvudrapporten går dessa tre vägval inte att utläsa – istället beskriver man ett större antal utvecklingsstrategier, varav de flesta inte är heltäckande utan fokuserar på något särskilt fragment av transportsystemet, t.ex. ”regionala transporter utanför storstäderna”. Det är dessutom oklart hur många strategierna egentligen är, och hur de benämns (strategierna räknas t.ex. upp i figur 7.12 i kap 7, där de inte har samma benämningar som i kap 11). Klimatalternativet har också försvunnit helt.

Transportstyrelsen rekommenderar att Trafikverket i rapporten återgår till de tre tydligt formulerade utvecklingsvägarna – dessa utgör heltäckande alternativ att välja mellan för ansvariga politiker, beroende på hur de anser att transportsystemet bör utvecklas. Klimatalternativet bör då ingå som ett av alternativen, särskilt med tanke på att Trafikverket konstaterar att transportsystemets största utmaning är att ”möta och förena kraven på gods- och persontransporter med klimatmålen” (s 116), och att regeringen i utredningsdirektiven har angivit att Trafikverket särskilt ska beakta åtgärder som bidrar till ett långsiktigt hållbart transportsystem. Inom utredningsarbetet har en särskilt klimatscenarioreport tagits fram, där Trafikverket konkret beskriver hur transportsystemet kan utformas för att möta klimatmålen och samtidigt uppfylla kraven på tillgänglighet – innehållet i denna rapport borde utgöra grunden för klimatalternativet.

#### *Kap 12. Trafikverkets överväganden och rekommendationer på lång sikt*

Transportstyrelsen instämmer i Trafikverkets rekommendation att skapa förutsättningar för att utveckla flygets roll för resor mellan storstäderna och större orter där det inte är möjligt att få restider på högst tre timmar med tåg, buss eller bil (s 179). Transportstyrelsen delar också Trafikverkets slutsats om vikten av goda marktransporter till och från flygplatser för att kunna utnyttja befintlig infrastruktur för luftfart på ett mer effektivt sätt (s 180).

Transportstyrelsen ifrågasätter om det ligger inom ramen för det offentliga uppdraget att utveckla flygutbud på en avreglerad marknad för passagerartrafik. Därför bör Trafikverkets rekommendation om utveckling av flygförbindelser till avlägsna destinationer (s 182) analyseras ytterligare.

#### *Kap 14. Förslag till generella åtgärder steg 1-3 till 2025*

Trafikverket menar att det är problematiskt att riksdagen idag beslutar om alla de inslag som gör trängselskatten styrande ur kapacitetssynpunkt, eftersom denna ordning försvårar en fortlöpande anpassning av systemet till trafikutvecklingen (avsnitt 14.1.8, s 206). Transportstyrelsen delar denna uppfattning. Genom högre flexibilitet i systemen kan nyttan bli större och styrningen mer effektiv. Transportstyrelsen vill i det här sammanhanget informera om att Vägtullsutredningen (Fi 2011:08) arbetar med att ta fram förslag på hur systemet kan göras mer flexibelt.

Transportstyrelsen vill vidare påpeka att flera av de föreslagna ”trimningsåtgärderna” på vägtrafikens område kräver lagändringar och i vissa fall är orealistiska eller olämpliga. På s 213 används till exempel begreppet ”samåkningskörväg”. Begreppet samåkning är inte definierat i trafiklagstiftningen och införande av sådana låter sig svårligen göras. Trafikförordningen (1998:1276) medger heller inte att kollektivtrafikkörväg utnyttjas på detta sätt.

Transportstyrelsen vill i sammanhanget lyfta fram myndighetens förslag till bestämmelser om riktningsseparerad väg (TSV 2010-8640) som lämnades in till regeringen i slutet av 2010, efter samråd med dåvarande Vägverket. Om förslaget genomförs kan det ha en kapacitetshöjande effekt då en väg kan tillåtas ha en högre hastighetsbegränsning än om den inte är riktningsseparerad.

#### **Miljökonsekvensbeskrivning av kapacitetsutredningens förslag**

I miljökonsekvensbeskrivningen anges att det inte har varit möjligt att bedöma de faktiska effekterna av huvudrapportens förslag, på grund av ”de stora osäkerheter som följer av det långa tidsperspektivet och beroendet av övrig samhällsutveckling”. Istället har man valt att bedöma om utredningens förslag ger en positiv eller negativ effekt vad gäller miljöpåverkan *jämfört med nollalternativet* (med nollalternativet menar man den trafikutveckling som har prognostiserats i huvudrapporten).

Enligt Transportstyrelsen hade det varit önskvärt om man istället hade kunnat bedöma huruvida utredningens förslag leder mot relevanta miljö kvalitetsmål samt målen om en fossiloberoende fordonsflotta och nollnettoutsläpp år 2050 – dvs att bedöma den faktiska måluppfyllelsen, snarare än utredningens förhållande till ett hypotetiskt nollalternativ. Transportstyrelsen har förståelse för att de stora osäkerheterna innebär

svårigheter för en sådan bedömning av framtida miljöpåverkan – dessa osäkerheter gäller dock för hela kapacitetsuppdraget, t.ex. vid antaganden om bränslepriser, trafikökningar, utveckling av biljettpriser etc.

### Bristanalys av kapacitet och effektivitet i transportsystemet – kapacitetsutredningens bristanalys till och med år 2025

Det är ett intressant men komplext uppdrag att genomföra en bristanalys med avseende på alla trafikslag och Trafikverket har här en viktig uppgift att slutföra.

Bristanalysen utgår från två olika efterfrågescenarier – scenario A och scenario B. Scenario B bygger på en framskrivning av trafikutvecklingen under de senaste tjugo åren. I kapitel 2 beskriver man också hur person- och godstransporterna har utvecklats under de senaste femtio åren, i syfte att ”bättre kunna bedöma framtida transportefterfrågan”. Transportstyrelsen ifrågasätter om det är rimligt att anta att transportefterfrågan kommer att utvecklas enligt samma mönster som de senaste femtio eller tjugo åren – idag finns helt andra samhällsmål vad gäller t.ex. energieffektivisering och klimatpåverkan, samtidigt som IT-tekniken har förändrat vårt sätt att kommunicera och därmed vårt behov av att exempelvis resa i arbetet. Det finns därmed risk för infrastrukturella felinvesteringar om man i sina bristanalys utgår från gårdagens trafikmönster.

Scenario A bygger på prognoser, i vilka man antar att inga ytterligare styrmedel för att t.ex. klimatanpassa transportsystemet kommer att införas. Att inga ytterligare styrmedel skulle införas i transportsystemet de kommande årtiondena är osannolikt med tanke på t.ex. regeringens mål om en fossilbränsleoberoende fordonsflotta till år 2030 samt EU-kommissionens mål att minska utsläppen från transportsektorn med 60% till år 2050. Styrmedel för att nå dessa mål kommer med all sannolikhet att införas framöver, vilket i så fall påverkar trafikutvecklingen och eventuella kapacitetsbrister. Det finns en poäng i att i prognoserna utgå från idag beslutade styrmedel, eftersom man då undviker hypotetiska spekulationer om kommande beslut. Man bör dock tydligt betona att de bedömda kapacitetsbristerna är sådana som kommer att uppstå om inga ytterligare styrmedel införs. Annars finns en risk att kapacitetsbristerna bedöms som större än de egentligen är, vilket kan leda till att kapacitetshöjande åtgärder vidtas i onödan.

I scenario A görs också en del andra antaganden som hade behövt motivering – t.ex. att oljepriset endast kommer att öka marginellt till 2030, och att bränslekostnaden i kr/km kommer att minska med 45% under samma period. Förändringar i oljepriser är svåra att förutsäga, varför det hade varit värdefullt att utforma alternativa scenarier med olika oljeprisnivåer. Transportstyrelsen ifrågasätter också rimligheten i Trafikverkets antagande



att inrikesflyget kommer att öka med 88% fram till 2030 (att jämföra med Transportstyrelsens prognoser för 2025 där det inte antas någon tillväxt alls för inrikes flyg). Ovanstående osäkerheter bör genomgående beaktas när resultatet av bristanalysen används för att föreslå kapacitetshöjande åtgärder.

Transportstyrelsen upplever att vissa avsnitt i rapporten, framförallt vad gäller luftfart, inte är full integrerade i resten av bristanalysen.

*Några detaljerade synpunkter angående rapporten:*

I figur 2.3 på s 8 ingår enbart inrikes flygtrafik. Transportstyrelsen menar att även den utrikes flygtrafiken påverkar kapaciteten i luftrum och på flygplatser.

Transportstyrelsen vill uppmärksamma Trafikverket på att det finns idag fem privatägda flygplatser, inte fyra som anges på s 24 (Ängelholm tillhör de privatägda).

Angående arbetet med prognoser, se s 28, vill Transportstyrelsen även framhålla att prognoserna tas fram efter konsultationer, där inte bara statliga aktörer deltar, utan även aktörer från marknaden.

Slutsatsen att luftfarten i Sverige inte står inför något kapacitetsproblem (s 30) behöver analyseras ytterligare. Först då kan en trafikslagsövergripande sammanvägning göras.

## Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta – delredovisning II

### *Allmänna synpunkter*

Transportstyrelsen stödjer införandet av en marginalkostnadsbaserad avgift för drift av järnvägsinfrastrukturen. Vidare noterar myndigheten att Trafikverket tar ställning kring frågan om att den samhällsekonomiska marginalkostnaden ska vara avgiftssystemets grundnivå och att avgifter därunder inte är förenliga med järnvägslagen. Givet det ställningstagandet borde nuvarande avgifter justeras upp i snabbare takt än vad som nu är fallet.

### *Kap 3. Rättsliga förutsättningar för banavgifter*

Enligt Kapacitetsutredningens huvudrapport är godstrafik på väg och järnväg kraftigt underprissatt i förhållande till dess samhällsekonomiska marginalkostnader. Även persontrafiken på järnväg är i viss mån underprissatt. Trots detta lyfter Trafikverket på s 36 fram behovet av ett kompenstationssystem för järnvägstransporter då andra trafikslag inte betalar sina marginalkostnader. Att tydligt driva på mot en situation där samtliga trafikslag betalar sina marginalkostnader vore enligt Transportstyrelsen mer riktigt.

### *Kap 6.1 Infrastrukturavgift*

I rapporten används begreppet ”infrastrukturavgift” som en benämning för avgifter enligt artikel 7.3 i direktiv 2001/14/EG. Dessa avgifter benämns i direktivet som avgifter för minimipaketet och bantillträdestjänsterna (i engelska versionen, ”minimum access charges”). Infrastrukturavgift är enligt direktivet alla avgifter i kapitel II. I redovisningen av de andra ländernas avgiftssystem blir begreppet infrastrukturavgift otydligt.

Trafikverket lyfter i rapporten fram att slitaget på järnvägens infrastruktur är starkt beroende av fordonens konstruktion. Enligt Trafikverket varierar kostnaden mellan 0,33 och 2,75 kr per bruttotonkm. Transportstyrelsen anser att även tågets hastighet bör räknas in, eftersom den påverkar hur mycket infrastrukturen slits. Transportstyrelsen delar helt Trafikverkets uppfattning att infrastrukturavgiften bör differentieras med utgångspunkt i de kostnader som tågtrafiken orsakar men inte vara administrativt betungande. Hur beräkningen/mätningen av slitaget i praktiken ska gå till bör utvecklas i det fortsatta arbetet.

### *Kap 6.2 Knapphetsrelaterad avgift (samt relaterade avsnitt under kap 4.3 och 5.3)*

Transportstyrelsen ifrågasätter Trafikverkets analys av förutsättningarna för att ta ut en avgift för att påvisa trängsel. I sammanfattningen (s 5 sista stycket) anges att knapphet i tilldelningsskedet bör särskiljas från trängsel som kan uppstå i det operativa skedet. Detta konstaterande kan Transportstyrelsen dock inte hitta i rapportens huvudtext. Däremot framkommer på ett antal ställen i texten att denna skillnad inte upprätthålls. Exempelvis anges i tredje stycket i avsnitt 5.3 att ”[T]rängselavgifter tas ut i den mån det finns *knapphet*, och dessa hör alltså mer ihop med en viss plats och tid.” Vidare anges i tredje stycket i avsnitt 6.2.2.3 att trängsel bör hanteras från rent erfarenhetsmässiga observationer, och i sista stycket föreslås att en extra avgift ska kunna tillämpas för att, *redan i järnvägsnätsbeskrivningen*, påvisa trängsel i järnvägssystemet. (Transportstyrelsens kursiveringar.)

Transportstyrelsen instämmer i att knapphet och trängsel inte är samma sak. Trafikverket föreslår i utredningen att avgifter ska kunna användas för att påvisa trängsel (i det operativa skedet). Transportstyrelsen har svårt att se hur detta skulle fungera rent praktiskt – och tvivlar på att det överhuvudtaget är möjligt.

Transportstyrelsen tycker att den praktiska skillnaden mellan att tillämpa knapphetsavgifter enligt direktivets ordalydelse jämfört med järnvägslagens lydelse är oklar. Enligt direktivet måste sådana avgifter upphöra om inte en kapacitetsförstärkningsplan tas fram, medan järnvägslagen föreskriver att avgifter inte får tas ut innan en kapacitetsförstärkningsplan tas fram.

Trafikverket anser att den ordning som järnvägslagen föreskriver gör det svårt att tillämpa avgifter för att påvisa trängsel. Det bör observeras att direktivet ger möjlighet att inbegripa en avgift för att visa att det föreligger en brist på kapacitet under perioder av överbelastning, dock nämns inget om trängsel. Vidare är det värt att poängtera att om det är uppenbart att det kommer bli en betydande kapacitetsbrist på en del av infrastrukturen inom kommande tågplanperiod, får infrastrukturförvaltaren förklara denna del av infrastrukturen som överbelastad, alltså innan den aktuella tilldelningsprocessen har startat.

På s 51 anges att för avgifter för trängsel kan en jämförelse vara trängselskatten på vissa vägar i Stockholm. Transportstyrelsen anser att en jämförelse bör kunna göras med passageavgiften för storstäderna i nuvarande avgiftssystem för att se vilka effekter den avgiften har gett. I rapporten anges under avsnitt 4.3 att avgifter som tillämpas i operativt läge för att påvisa kapacitetsbrist är mer utmärkande i andra länder än i Sverige. Detta framgår dock inte av redovisningen av avgiftsstrukturer i andra länder.

Ett förslag till auktionsförfarande beskrivs i avsnitt 6.2.1. Under avsnittet Förutsättningar (6.2.1.2) anges att infrastrukturen ska förklaras överbelastad om varken samråd eller extra avgifter har löst intressekonflikten. Ordningföljden blir inte korrekt eftersom extra avgifter endast får tas ut på infrastruktur som har förklarats överbelastad.

Vid genomförande av auktion, föreslår Trafikverket, ska de bud, räknat från högsta bud, som ryms inom banans tekniska kapacitet få rätt till ett tågläge inom intervallet (s 60). Av rapporten framgår inte hur Trafikverket avser att fastställa antalet möjliga tåglägen på en bana (banans tekniska kapacitet). Detta skulle förutsätta att Trafikverket vet vilka färder som ska framföras alternativt att Trafikverket skulle bestämma förutsättningarna för färderna.

Vidare anges i rapporten att konflikt angående minutlägen efter auktionen ska lösas med prioriteringskriterier. Trafikverket har tidigare visat på fördelar med att den som vinner budgivningen ska betala den avgift som motsvarar det näst högsta budet, och förordat denna princip. Av rapporten framgår inte om avgiften för budgivarna ska motsvara deras lämnade bud. Den föreslagna ordningen gör att poängen med ett auktionsförfarande som ett effektivt sätt att hantera intressekonflikter i kapacitetstilldelningen faller. Att ha en avslutande auktion skapar starka incitament till marknadens aktörer att komma överens inom den ordinarie kapacitetstilldelningsprocessen.

På s 47 anges, angående kartläggningen i andra länder, att det är ovanligt med avgifter inom tilldelningsprocessen för att lösa kapacitetsbrister, som exempel anges auktionsförfarandet i Tyskland. I rapporten saknas en

redovisning av detta auktionsförfarande under rubriken ”DB Netz Tyskland”.

#### *Kap 6.6 Kvalitetsavgifter*

På s 73 anges att EU under 2011 valde att ”ställa sig bakom” COTIF. I realiteten har EU anslutit sig till COTIF. Vidare anges att Sverige ska ratificera COTIF 1999 och att den svenska lagstiftningen kommer att anpassas till dessa nya förutsättningar. Frågan om Sverige ska ratificera COTIF 1999 ska utredas av Justitiedepartementet. COTIF gäller enbart internationell järnvägstrafik, och även om Sverige kommer att ratificera COTIF 1999 innebär det inte med automatik att samma regler kommer att gälla nationella transporter.

Verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförandet ska, enligt artikel 11 i direktiv 2001/14/EG, ske inom ramen för avgiftssystemet, vilket i praktiken har utvecklats till kvalitetsavgifter. Det är dock viktigt att skilja på kvalitetsavgifter, som enbart har till syfte att ge incitament till högre kvalitet, och skadestånd som regleras i COTIF och som syftar till att den som orsakar en skada också ska utge ersättning för denna, oavsett vem som har relationen till slutkunden. I förlängningen kan dock krav på skadestånd och möjlighet att regressvis kräva ersättning också ge incitament till högre kvalitet. Det kan dock ifrågasättas om skadestånd är en relevant faktor i en utredning om banavgifter.

På s 74 gör Trafikverket bedömningen att kvalitetsavgifter och ersättningar kommer att minska eftersom kvaliteten förbättras. Detta resonemang är logiskt om man med detta menar de totala avgifterna och ersättningarna, dock inte om det gäller avgifternas storlek relativt den störning de avser.

#### *Kap 7. Förslagets konsekvenser*

På s 81 anges att det inte går att ”se någon koppling mellan kapacitetsansökningarna respektive trafikutövningen å ena sidan och avgiftsstrukturen å andra sidan.” Om detta betyder att den *föreslagna* avgiftsstrukturen inte påverkar trafiken och ansökningarna bör förslagen ifrågasättas. Om Trafikverket med citatet istället avser att *nuvarande* avgiftsstruktur inte har påverkat antalet ansökningar anser Transportstyrelsen att resonemanget inte bör redovisas under avsnittet ”Förslagets konsekvenser”.

---

Detta ärende har beslutats av generaldirektör Staffan Widlert. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog handläggare Ulf Lejdebrink (sjöfartsavdelningen), direktör Anna Elvkull (skatte- och avgiftsavdelningen), direktör Anders Larsson (transportregisteravdelningen), sektionschef Daniel Hellström (luftfartsavdelningen), direktör Birgitta Hermansson (väg- och järnvägsavdelningen) och utredare Camilla Hållén (GD-staben), den senare föredragande.

Staffan Widlert  
Generaldirektör