



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I FALUN**  
Föredragande  
Virginia Tigerstrand

**DOM**  
2018-11-28  
Meddelad i Falun

Mål nr  
2291-18

**KLAGANDE**  
Trafikverket

Ombud: Sven Johansson och Anna Löwenhamn Lundberg  
Trafikverket  
781 89 Borlänge

**ÖVERKLAGAT BESLUT**

Transportstyrelsens beslut 2018-04-27, diariernr TSJ 2015-952, bilaga 1

**SAKEN**

Föreläggande enligt järnvägslagen

---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten upphäver Transportstyrelsens beslut såvitt avser punkten 4 i föreläggandet.

Förvaltningsrätten avslår överklagandet i övrigt.

**BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.**

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

Transportstyrelsen beslutade den 27 april 2018 att förelägga 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 förelade även Trafikverket att komma in med de analyser, överväganden och avvägningar mellan berörda intressen som ligger till grund för dessa uppgifter.

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 kostnadstäckningen 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 aktivite-

ter, utöver vad som krävs enligt punkt 5 nedan, som ger järnvägs-  
marknadens aktörer en sådan förutsägbarhet och insyn att kraven på  
konkurrensneutralitet och ickediskriminering i 7 kap. 1 § järnvägsla-  
gen uppfylls.

Transportstyrelsen förelade 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 an-  
vänds vid beräkning av kostnader för nyttjande av järnvägsinfra-  
struktur, och
- b. redovisa uppgifter om kommande avgiftsändringar i form av re-  
dan beslutade avgiftsändringar och sådana som kan förutses för  
de följande fem åren.

Skälen för beslutet framgår av bilaga 1.

**Trafikverket** yrkar att förvaltningsrätten undanröjer Transportstyrelsens  
föreläggande i sin helhet. I andra hand yrkas att förvaltningsrätten undanrö-  
jer Transportstyrelsens beslut avseende punkterna 3, 4 och 5 b. Trafikverket  
anför bl.a. följande.

*Föreläggandet ska undanröjas i sin helhet*

Transportstyrelsen borde, om brister konstaterats avseende Trafikverkets  
banavgifter vid tillsynen, ha påtalat detta och gett Trafikverket möjlighet att  
vidta åtgärder för rättelse, istället för att meddela ett föreläggande. Av förar-  
beten till bestämmelsen framgår att det är först om förändring inte kan  
åstadkommas genom informell kontakt som myndigheten ska utfärda ett  
föreläggande eller förbud.

Transportstyrelsens föreläggande uppfyller vidare inte de krav som ställs på tillsynsmyndighetens föreläggande enligt 8 kap. 4 § järnvägslagen och är i övrigt så otydligt utformat att det inte uppfyller de krav som i rättspraxis uppställts i detta avseende. Det föreligger oklarhet i vilket avseende Trafikverkets uttag av avgifter strider mot järnvägslagen eller de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen samt vilka åtgärder som Trafikverket ska vidta för att rätta till det.

Direktivkonform tolkning ska användas med stor försiktighet när det gäller att med stöd av sådan tolkning ålägga enskilda skyldigheter. Detta gäller i än högre grad när man använder en sådan tolkning till stöd för att den enskilde bryter mot den nationella lagen. Direktivkonform tolkning kan inte göras på ett sådant sätt att tillsynsmyndigheten utövar sin tillsyn av järnvägslagen enligt regler i direktivet som medlemsstaten avstått från att införliva.

Om det inte är förbjudet, enligt järnvägslagen och andra föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, att Trafikverket tar ut banavgifter på det sätt som görs och Transportstyrelsen endast uppmanar Trafikverket att inkomma med uppgifter, kan det ifrågasättas om det överhuvudtaget handlar om ett föreläggande enligt 8 kap. 4 § järnvägslagen. Transportstyrelsens synpunkter i tillsynsärendet synes mer handla om avgiftssystemets lämplighet än dess laglighet.

### *Punkt 3*

Trafikverket delar i huvudsak Transportstyrelsens syn på skillnaden mellan marginalkostnadsbaserade avgifter och särskilda avgifter. Trafikverket gör gällande att verket gjort erforderliga analyser av betalningsförmågan hos de marknadssegment som belastas med avgifter som överstiger beräknade marginalkostnader för olika segment. Trafikverket anser att Transportstyrelsen övertolkar järnvägslagens bestämmelser i vissa avseenden. Såväl marginalkostnadsbaserade avgifter enligt 7 kap. 2 § järnvägslagen som särskilda avgifter enligt 7 kap. 4 § järnvägslagen utgör nämligen vederlag för en och

samma tjänst, som formellt benämns minimipaketet av tillträdestjänster. Syftet med avgifterna är att de ska finansiera infrastrukturförvaltarens verksamhet. Avgiftsuttaget har en reglerad miniminivå genom 7 kap. 2 § järnvägslagen och en reglerad maximinivå genom 7 kap. 4 § i samma lag. Trafikverket menar att det är den tolkning av regelverket som EU-domstolen ger uttryck för i målet C-556/10.

Trafikverket redovisar i avsnitt 6.1 i JNB att verket har rätt att ta ut avgifter som överstiger marginalkostnaderna och grunderna för sådant uttag. Av Trafikverkets underlagsrapporter framgår av vilka marknadssegment sådana avgifter tas ut, liksom analyserna av att de segment som belastas med sådana högre avgifter inte förhindras nyttja infrastrukturen. Någon oklarhet om i vilken utsträckning särskilda avgifter tas ut föreligger således inte.

Transportstyrelsen har i 6 kap. 2 b § järnvägsförordningen (2004:526) beordrigats att meddela föreskrifter om de analyser av marknadssegment som krävs för att ta ut särskilda avgifter enligt 7 kap. 4 § järnvägslagen. Några sådana föreskrifter har inte Transportstyrelsen meddelat. Den segmentering som Trafikverket använder bygger på en vedertagen indelning av järnvägsmarknaden, som även överensstämmer med vad lagstiftaren gett uttryck för. Indelningen står även i överensstämmelse med kraven i järnvägslagen och Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (SERA-direktivet).

I järnvägslagen finns ingen skrivning om öppenhet avseende banavgifterna. När Transportstyrelsen utövar sin tillsyn direkt gentemot direktivet går Transportstyrelsen utöver sitt tillsynsmandat på ett för infrastrukturförvaltaren rättsosäkert sätt. Eftersom det inte går att utläsa sådana skyldigheter i 7 kap. 4 § som Transportstyrelsen gör gällande, bör föreläggandet upphävas i denna del.

*Punkt 4*

Trafikverket bestrider att det finns en skyldighet för infrastrukturförvaltaren att överhuvudtaget upprätta en långsiktig plan för banavgifterna på det sätt som förelagts. Transportstyrelsen gör en felaktig eller i vart fall alltför långtgående tolkning av 7 kap. 1 § järnvägslagen och föreläggandet vad avser beslutspunkt 4 saknar lagstöd. Kraven på skriftlig information finns i 5 kap. 1 § p. 3 järnvägsförordningen samt 12 § p. 3 i TSFS 2017:99. Trafikverket fullgör den skyldighet som finns genom informationen om villkoren för tillträde till och utnyttjande av infrastrukturen, inklusive avgifter och taxor, i järnvägsnätsbeskrivningen. Några bestämmelser om att delge marknaden information om banavgifter i annan skriftlig form, eller med längre framförhållning än fem år finns inte. Ett krav på att Trafikverket skulle tillhandahålla tillförlitlig information om avgifternas utveckling för en längre tidshorisont skulle även inverka menligt på ett fungerande avgiftssamarbete med andra infrastrukturförvaltare vilket föreskrivs i 7 kap 1 a § järnvägslagen. Eftersom något stöd för en skyldighet att med längre framförhållning än fem år ange avgiftsförändringar inte kan utläsas kan heller inte något specificerat innehåll i en sådan plan, såsom grad av konkretion eller tidsplaner, föreskrivas av regleringsmyndigheten på sätt som Transportstyrelsen gjort. Föreläggandet bör upphävas i denna del.

*Punkt 5 b*

Trafikverket bestrider att det föreligger en absolut skyldighet för Trafikverket att redovisa avgiftsförändringar för de följande fem åren. Om Trafikverket inte har tillgång till information om kommande avgiftsförändringar föreligger ingen sådan informationsskyldighet. Trafikverkets process för fastställande av avgifter är ettårig. Lagen kräver inte att infrastrukturförvaltaren fastställer avgifter för längre period än ett år. Om infrastrukturförvaltaren har beslutat om eller kan förutse avgiftsförändringar ska de dock redovisas. Trafikverkets process för fastställande av avgifter rymmer bland annat genomgång av remissynpunkter på föregående års avgifter och trafikprognoser. Prognoserna är en viktig förutsättning för att kunna fastställa hur avgiftsnivån ska ändras för att nå fastställda intäktsmål. Även om Trafikverket

har uppsatta intäktsmål för en längre tidsperiod innebär det inte att det finns någon konkret information om hur avgifterna kommer att påverkas. Trafikverket vidhåller därför sin uppfattning att information om avgifter har redovisats i enlighet med kraven. Punkten 5 b i föreläggandet saknar laglig grund och ska därför undanröjas.

**Transportstyrelsen** anser att överklagandet ska avslås och anför bl.a. följande. Järnvägslagens bestämmelser om avgifter är allmänt hållna och måste läsas i ljuset av SERA-direktivets ordalydelse och syfte, vilket är en vedertagen tolkningsmetod. EU-domstolen har slagit fast att nationella domstolar och myndigheter är skyldiga att tolka nationell lagstiftning med hänsyn tagen till relevanta bestämmelser i unionsrätten. I brist på detaljerade regleringar i den relevanta lagstiftningen anser Transportstyrelsen därmed att de grundläggande principerna ska användas i vägledande syfte. Dessa principer gör det möjligt för infrastrukturförvaltare att förena avgiftsuttaget med ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen.

Transportstyrelsen delar inte Trafikverkets bedömning att det är först om förändringar genom informella kontakter misslyckats som ett föreläggande kan utfärdas. Det är inget tvingande krav och det finns uttalanden i förarbetena som talar emot detta. Det har inte varit lämpligt i detta fall att försöka åstadkomma förändring av Trafikverkets banavgiftssystem genom informella kontakter, dels på grund av frågans dignitet, dels eftersom beslutet inte är något förbud för Trafikverket att fortsätta ta ut banavgifterna på det sätt som görs. Det är en uppmaning till Trafikverket att komma in med uppgifter om hur de brister Transportstyrelsen funnit ska åtgärdas.

Transportstyrelsen delar inte Trafikverkets bedömning att föreläggandet saknar den tydlighet som krävs av ett föreläggande. Transportstyrelsen har valt att utforma föreläggandet som en uppmaning till Trafikverket att komma in med uppgifter om hur de brister Transportstyrelsen funnit ska åtgärdas. Det hade i detta fall inte varit lämpligt att utforma föreläggandet som tydligare krav på hur Trafikverket ska leva upp till regelverkets krav. I skälen till föreläggandet har Transportstyrelsen utförligt beskrivit de brister

som noterats och förklarat varför det system som Trafikverket använder idag inte är förenligt med gällande regelverk. Skälen till föreläggandet är tillräckligt motiverade.

*Punkt 3*

Transportstyrelsen delar inte Trafikverkets bedömning att dess uttag av särskilda avgifter enligt 7 kap. 4 § järnvägslagen uppfyller lagstiftningens krav. Trafikverket menar att avgiftsuttag som överstiger marginalkostnaderna per definition innebär att särskilda avgifter tas ut. Om den totala avgiften, som järnvägsföretagen betalar för att utnyttja järnvägsinfrastrukturen, överstiger de sammanlagda direkta kostnaderna för tågtrafiken anser Trafikverket att den överskjutande delen av avgifterna kan tas ut med stöd av 7 kap. 4 § järnvägslagen. Trafikverkets tolkning innebär att en och samma avgiftskomponent skulle kunna utgöra antingen en marginalkostnadsbaserad avgift eller en särskild avgift och att det avgörande är om de banavgifter som ett marknadssegment betalar sammantaget är högre eller lägre än segmentets direkta kostnader. Transportstyrelsen medger att regelverket ger en viss frihet i tolkningen av hur särskilda avgifter får tas ut, men det som avgör om en avgift är en marginalkostnadsbaserad avgift enligt 7 kap. 2 § järnvägslagen eller en särskild avgift enligt 7 kap. 4 § järnvägslagen är vad den som betalar avgiften egentligen betalar för, inte vad summan av det sammanlagda avgiftsuttaget blir som Trafikverket menar.

Lagstödet för en viss avgiftstyp måste bero på syftet med och egenskaperna hos avgiften och inte på den totala avgiftsnivån för banavgifter. Att Trafikverkets sammanlagda banavgiftsuttag understiger de skattade marginalkostnaderna utesluter trots allt inte att verket skulle kunna ta ut avgifter med stöd av 7 kap. 4 § järnvägslagen. Trafikverkets syn på vad som utgör en särskild avgift är problematisk eftersom den innebär att verket kan ta ut en särskild avgift utan att pröva om förutsättningarna för detta är uppfyllda. Trafikverkets tolkning av vad som utgör en särskild avgift innebär också att det blir otydligt för marknadsaktörer när särskilda avgifter tas ut, vilket inte är förenligt med SERA-direktivet. En konsekvens av Trafikverkets



tolkning är att kravet om öppenhet inte uppfylls. Det är i nuläget oklart om Trafikverket tar ut särskilda avgifter.

*Punkt 4*

Innebörden av att infrastrukturförvaltaren ska ta ut konkurrensneutrala och icke-diskriminerande avgifter är att infrastrukturförvaltarens hela banavgiftssystem måste vara konkurrensneutralt och icke-diskriminerande. Kraven i 7 kap. 1 § järnvägslagen måste tolkas som att infrastrukturförvaltare ska ha transparenta och förutsägbara processer för avgiftsuttaget. Om så inte skulle vara fallet skulle järnvägsmarkandens aktörer inte kunna fatta rationella beslut om sin verksamhet. För att de avgifter som en infrastrukturförvaltare tar ut ska kunna uppfylla kraven om konkurrensneutralitet och icke-diskriminering måste Trafikverket ha en långsiktig och tydlig planering kring banavgiftssystemets utveckling. Med detta menar Transportstyrelsen inte att Trafikverket har någon informationsskyldighet på detaljnivå, utan att de konkreta planer som Trafikverket har för banavgiftssystemets långsiktiga utveckling ska förmedlas i skrift och att nödvändiga aktiviteter för att nå dessa mål ska tydliggöras. Denna plan bör rimligtvis vara längre än fem år. Den information som efterfrågas är alltså sådan som finns i Trafikverkets egna långsiktiga arbete med banavgiftssystemet. De inriktningar som Trafikverket arbetar efter bör enligt Transportstyrelsens mening tydliggöras så att marknadens aktörer kan fatta rationella beslut om sin verksamhet.

*Punkt 5 b*

Om Trafikverket har beslutat om en avgiftsändring, eller om verket kan förutse en avgiftsändring, för de följande fem åren, ska det framgå av beskrivningen av järnvägsnätet. Det framstår som osannolikt att Trafikverket inte har haft några uppgifter alls om avgiftsändringar som kan förutses under de följande fem åren. Trafikverket har i andra sammanhang angett att banavgiftssystemet är under kontinuerlig utveckling och att differentiering av spåravgifter utifrån största axellast inte var tänkt att vara någon slutlig utformning. Trafikverket ändrade också differentieringen av spåravgiften från största axellast till medelaxellast i JNB 2019. Även när det gäller att spårav-

giften är väsentligt lägre än de skattade kostnaderna ser Transportstyrelsen det som osannolikt att Trafikverket inte kunnat förutse några kommande avgiftsändringar för de följande fem åren. Trafikverket har aviserat att intäkterna från banavgifterna successivt ska höjas fram till år 2025. Det går inte att utläsa av JNB 2019 hur Trafikverket avser att ändra banavgifterna inom den kommande femårsperioden, t.ex. hur de högre intäktsnivåerna ska uppnås.

### SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Av 8 kap. 1 § järnvägslagen skall tillsynsmyndigheten (d.v.s. Transportstyrelsen) utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen och de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen.

Enligt 8 kap. 4 § järnvägslagen får tillsynsmyndigheten meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen eller de föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen ska efterlevas.

#### *Informella kontakter*

I förarbetena till järnvägslagen anges att om tillsynsmyndigheten inom ramen för sin tillsyn finner skäl att misstänka att en verksamhet som omfattas av lagen inte bedrivs i enlighet med lagen eller föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av lagen bör myndigheten påtala detta förhållande för den ansvariga parten och ge denne tillfälle att vidta åtgärder för rättelse av förhållandet. Om tillsynsmyndigheten inte lyckas åstadkomma någon förändring genom informella kontakter skall myndigheten kunna utfärda ett föreläggande eller förbud (prop. 2003/04:123, s. 144).

Av parternas argumentation framgår att Transportstyrelsen efterfrågat och granskat flertalet dokument hos Trafikverket. Vidare har möten hållits mellan parterna vid fyra tillfällen under åren 2015-2017. Det har således förekommit såväl skriftliga som muntliga kontakter. Tillsynen är den första sedan järnvägslagens tillkomst år 2004. Det har inte framkommit att Transportstyrelsen under processen ska ha påtalat och gett Trafikverket möjlighet

att vidta åtgärder för rättelse innan föreläggande utfärdats. Förklaringen till detta är att Transportstyrelsen inte ansett det varit lämpligt att försöka åstadkomma förändring av Trafikverkets banavgiftssystem genom informella kontakter, dels på grund av frågans dignitet, dels eftersom beslutet inte är något förbud för Trafikverket att fortsätta ta ut banavgifterna på det sätt som görs.

Förvaltningsrätten gör bedömningen att det inte finns något tvingande krav att tillsynsmyndigheten först ska påtala eventuella brister genom informella kontakter. Att detta lämpligen bör ske i normalfallet utgör enligt förvaltningsrättens mening inget hinder för att Transportstyrelsen direkt och genom formen av ett föreläggande i ett fall som detta, främst med hänsyn till ärendets dignitet, konkretiserar de brister som behöver åtgärdas. Föreläggandet ska således inte undanröjas i sin helhet av detta skäl.

#### *Föreläggandets tydlighet*

Av Transportstyrelsens föreläggande ska det tydligt framgå på vilket sätt och inom vilken tid Trafikverket skall agera för att följa föreläggandet och undvika eventuell vitessanktion (jfr uttalanden i prop. 2003/04:123, s. 144).

Föreläggandet är konstruerat på så sätt att Trafikverket har förelagts att, vid viss tid, bl.a. komma in med uppgifter om hur och enligt vilken tidsplan efterlevnad av vissa bestämmelser i järnvägslagen ska säkerställas. I föreläggandet konkretiseras, i förkommande fall, vilka åtgärder som behöver vidtas för att efterkomma bestämmelserna enligt Transportstyrelsens mening. I skälen till beslut utvecklas detta och det redovisas på vilket sätt Trafikverket anses ha brutit i sin verksamhet.

Det är enligt förvaltningsrättens mening rimligt att en tolkning av om de allmänt hållna bestämmelserna har överträtts, ska ske utifrån förarbeten till lagen och även i ljuset av underliggande EU-rättsliga direktiv. Det innebär inte, enligt förvaltningsrätten, att föreläggandet har meddelats i strid med 8 kap. 4 § järnvägslagen.

Det ligger i sakens natur att den grad av tydlighet och precision som det är möjligt att ge ett föreläggande, utan att det förlorar sitt ändamål, varierar. Transportstyrelsen har framhållit att föreläggandet tillkommit efter att flera brister av varierande karaktär konstaterats i Trafikverkets banavgiftssystem samt att föreläggandets syfte är att Trafikverket ska inrätta ett för deras verksamhet välfungerande system för att fastställa och ta ut banavgifter. Det har inte ansetts ändamålsenligt att närmare förelägga Trafikverket att göra på ett specifikt sätt, eftersom de brister som uppmärksammats kan lösas på flera olika sätt inom ramen för Trafikverkets verksamhet.

Förvaltningsrätten bedömer vid beaktande av det som anförts att föreläggandet i sin helhet inte kan sägas brista i tydlighet på ett sådant sätt att det ska undanröjas, varför Trafikverkets yrkande därom ska avslås. Vid sådana förhållanden ska föreläggandets punkter 1 a–b, 2 och 5 a kvarstå. Förvaltningsrätten har härefter att ta ställning till om Transportstyrelsens beslut om föreläggande avseende punkterna 3, 4 och 5 b ska upphävas.

#### *Punkten 3*

Enligt 7 kap. 2 § järnvägslagen ska avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen, inom ramen för infrastrukturförvaltarens kostnader för infrastrukturen, fastställas till den kostnad som uppstår som en direkt följd av framförandet av järnvägsfordon, om inte annat följer av 3–6 §§.

Enligt 7 kap. 4 § järnvägslagen får infrastrukturförvaltaren, för att uppnå kostnadstäckning, ta ut högre avgifter än vad som följer av 2 och 3 §§, 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.

Enligt 6 kap. 2 b §, p. 2, järnvägsförordningen får Transportstyrelsen meddela föreskrifter om de analyser av marknadssegment som krävs för att ta ut

särskilda avgifter enligt 7 kap. 4 § järnvägslagen och krav på offentliggörande av sådana analyser. Transportstyrelsen har dock inte utfärdat sådana föreskrifter

I förarbetena till järnvägslagen anförs att särskilda avgifter ska vara förknippade med ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen, och att innebörden av detta är att avgifterna inte får vara så höga att järnvägsföretag, som är beredda att betala marginalkostnaden, trängs undan. Särskilda avgifter får bara tas ut på marknadssegment som kan bära dessa (jfr prop. 2003/04:123, s. 138).

Av EU-domstolens dom i mål C-556/10 följer bl.a. att infrastrukturförvaltaren ska kunna använda avgiftssystemet som ett verktyg för förvaltningen, och måste ha en viss grad av flexibilitet för att möjliggöra en optimal användning av infrastrukturen.

Enligt SERA-direktivet, artikel 32, p.1–2, får medlemsstaterna, om marknaden kan tåla detta, för att uppnå full kostnadstäckning för infrastrukturförvaltarens kostnader, lägga på uppräkningsgrunder på grundval av principer om effektivitet, öppenhet och ickediskriminering, samtidigt som största möjliga konkurrenskraft säkerställs för järnvägens marknadssegment. Avgifternas nivå får dock inte sättas så högt att de marknadssegment som kan betala åtminstone den kostnad som uppstår som en direkt följd av driften av tågtrafiken, plus ett vinstuttag som marknaden kan bära, hindras från att använda infrastrukturen.

Transportstyrelsen gör bl.a. gällande att regelverket kräver att en infrastrukturförvaltare analyserar effekterna för varje marknadssegment av att införa en särskild avgift som ett påslag utöver marginalkostnadsbaserade avgifter och att järnvägslagen utgår från principer som innebär att banavgifterna ska ha separata komponenter. Trafikverkets tolkning, att särskild avgift bestäms utifrån det sammanlagda avgiftsuttaget, anses vara i strid med lagen.

Trafikverket har framhållit att ett avgiftsuttag som överstiger marginalkostnaderna per definition innebär att särskild avgift tas ut och att Transportstyrelsen övertolkar lagen. Avgiftsuttag har en reglerad miniminivå genom 7 kap. 2 § järnvägslagen och en och en reglerad maximinivå genom 7 kap. 4 § samma lag. Båda avgifterna utgör vederlag för samma tjänst och syftar till att finansiera infrastrukturförvaltarens verksamhet. Trafikverket menar att det inte går att utläsa av gällande rätt att särskilda avgifter skulle behövas tas ut i en speciell form eller som separata avgiftskomponenter.

Förvaltningsrätten tar fasta på att lagstiftningen gör en strikt skillnad mellan marginalkostnadsbaserade avgifter och särskilda avgifter (SERA-direktivets uppräkningskrav) samt att olika krav uppställs för dessa avgiftstyper. Det är viktigt att de olika avgifternas syften inte sammanblandas, samt att det är tydligt för marknadens aktörer när särskilda avgifter tas ut. Regelverket medger en viss frihet för Trafikverket i dess tolkning hur avgifterna får tas ut. Förvaltningsrätten instämmer dock i Transportstyrelsens bedömning att det måste stå klart för den som betalar avgifterna vad den betalar för, samt att de särskilda avgifterna ska sättas på en nivå som järnvägsföretagen klarar av. Detta kan inte säkerställas utan att effekterna för varje marknadssegment analyseras separat. Förvaltningsrätten anser att det i nuläget är oklart om, och i vilken mån, Trafikverket tar ut särskilda avgifter. Mot denna bakgrund delar förvaltningsrätten Transportstyrelsens bedömning att nivåerna på de särskilda avgifterna behöver sättas på varje marknadssegment för uppfyllelse av lagens krav.

För att särskild avgift ska kunna tas ut på ett betryggande sätt krävs vidare att indelningen i marknadssegment bl.a. har skett vid beaktande av icke-diskriminering, konkurrensneutralitet och på ett sätt som är förenligt med ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. I Trafikverkets underlag och dokument där indelningen i marknadssegment redovisas kan inte närmare utläsas vilka överväganden som har skett vid bestämmande av marknadssegmenten. Förvaltningsrätten delar därför Transportstyrelsens uppfattning att en utförligare redovisning av indelningen i marknadssegment

är påkallad. Förläggandet avseende punkt 3 ska mot denna bakgrund kvarstå.

*Punkten 4*

Enligt 7 kap. 1 § järnvägslagen ska en infrastrukturförvaltare ta ut konkurrensneutrala och icke-diskriminerande avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen.

Trafikverket har invänt mot att det skulle finnas en skyldighet för myndigheten att upprätta en långsiktig plan för banavgiftssystemets utveckling med fastställda inriktningar och tidssatta aktiviteter för uppfyllelse av bestämmelsen.

Av TSFS 2017:99 2 kap. 12 §, p. 3 framgår att uppgifter om avgifter enligt 7 kap. järnvägslagen ska framgå av beskrivningen av järnvägsnätet och innehålla uppgifter om kommande avgiftsändringar i form av redan beslutade avgiftsändringar och sådana som kan förutses för de följande fem åren.

Enligt SERA-direktivets bilaga IV, p. 2, ska järnvägsnätsbeskrivningen innehålla information om avgiftsändringar som redan beslutas eller som förutses för de följande fem åren om den finns att tillgå.

Trafikverket har i maj 2014 offentliggjort ett dokument (Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta, Publikation 2014:074) om banavgifternas långsiktiga utveckling, vilket ingått i Transportstyrelsens tillsyn. Det är ostridigt i målet att detta dokument utgör Trafikverkets långsiktiga plan för banavgifterna. Syftet med dokumentet anges vara att ge järnvägsföretag och övriga intressenter en viss orientering om Trafikverkets långsiktiga utvecklingsarbete och intentioner med banavgifterna. Enligt Trafikverket finns dock inget formellt krav på att ett sådant dokument ska upprätthållas.

Transportstyrelsen menar att det i dokumentet aviserats potentiella förändringar som, beroende på om och hur de genomförs, kommer att ha en stor

påverkan på järnvägsföretagens ekonomi och att de inriktningar som Trafikverket arbetar efter bör tydliggöras så att marknads aktörer kan fatta rationella beslut om sin verksamhet.

Förvaltningsrätten menar att något stöd för en skyldighet att med längre framförhållning än fem år ange avgiftsförändringar inte kan utläsas av regelverket. Krav på skriftlig information finns i Transportstyrelsens föreskrifter. Några bestämmelser om att delge marknaden information om banavgifter i annan skriftlig form, eller med längre framförhållning än fem år finns inte. Därav följer att inte heller något specificerat innehåll i en sådan plan kan föreskrivas av Transportstyrelsen. Föreläggandet saknar således rättsligt stöd med avseende på punkten 4 och ska därför upphävas i denna del.

*Punkten 5b*

Om Trafikverket har beslutat om en avgiftsändring, eller om verket kan förutse en avgiftsändring, för de följande fem åren, ska det enligt gällande föreskrifter framgå av beskrivningen av järnvägsnätet.

Det är ostridigt i målet att Trafikverket 2014 har aviserat att intäkterna från banavgifterna successivt ska höjas fram till år 2025 och att utvecklingen av banavgifterna är kontinuerlig. Vad som framgår av JNB 2019 är att Trafikverket har aviserat vissa långsiktiga förändringar för minimipaketet av tillträdestjänster enligt avsnitt 6.3.1. För information om dessa förändringar hänvisas i första hand till Trafikverkets webbplats och i andra hand till kundtjänst (se JNB 2019 avsnitt 6.6).

Förvaltningsrätten gör bedömningen att det, trots den aviserade höjningen av intäkterna från banavgifterna, inte i något avseende går att utläsa av JNB 2019 hur Trafikverket avser att ändra banavgifterna inom den kommande femårsperioden. Föreläggandepunkten 5 b ska därför kvarstå.



*Sammanfattning*

Förvaltningsrätten har ovan konstaterat att det föreligger vissa brister i Trafikverkets banavgiftssystem och att det finns rättsligt stöd för Transportstyrelsen att agera med anledning av dessa brister i form av ett föreläggande gentemot Trafikverket.

Överklagandet ska bifallas i den del det gäller föreläggandets punkt 4 och Transportstyrelsens beslut ska således upphävas i motsvarande del. I övrigt ska överklagandet avslås och Transportstyrelsens beslut ska stå fast.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga 2 (FR-03).

Veronica Stadigs Thuraphaeng  
förvaltningsrättsfiskal

I avgörandet har även nämndemännen Martin Eriksson, Inger Mattsson och Sven-Inge Persson deltagit.

Kopia till:

Näringsdepartementet



Trafikverket

781 89 Borlänge

E-post: [trafikverket@trafikverket.se](mailto:trafikverket@trafikverket.se)

Bilaga 1

FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I FALUN  
Handläggare 18INKOM: 2018-05-18  
MÅLNR: 2291-18  
AKTBIL: 3

## 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 avgifter 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).<sup>1</sup> 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:

---

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

Tillsynen baseras i huvudsak på granskning av följande dokument:

- Trafikverkets svar på Transportstyrelsens frågor i tillsynen.
- Trafikverkets utvecklingsplan för banavgifterna från 2014.<sup>3</sup>
- Beskrivningarna av banavgifterna i JNB med tillhörande underlagsdokument om banavgifterna (effektbeskrivningar).<sup>4</sup>
- Trafikverkets rutinbeskrivning för banavgifter.<sup>5</sup>
- Trafikverkets redovisning<sup>6</sup> av hur verket uppfyller förordningen om beräkning av direkta kostnader<sup>7</sup>.
- Trafikverkets avrapportering av regeringsuppdraget om prissättning av kapacitet.<sup>8</sup>

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

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

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

<sup>4</sup> Trafikverket. Underlagsrapport. PM Effektbeskrivning av förslag till nya avgifter för T15 och motsvarande.

<sup>5</sup> Trafikverket, Rutinbeskrivning Banavgifter, TDOK 2016:0223, fastställd 2016-04-26.

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

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup>

## Gällande bestämmelser

### Europeisk och svensk lagstiftning

Ursprunget till dagens bestämmelser om banavgifter finns i EU:s första järnvägspaket och direktivet 2001/14/EG<sup>10</sup>. Sedan 2012 finns dessa bestämmelser i SERA-direktivets<sup>11</sup> kapitel IV avsnitt 2 om infrastrukturavgifter och avgifter för tjänster. EU-rätten reglerar även banavgifterna genom förordningarna om beräkning av direkta kostnader och om bullerkostnader<sup>12</sup>.

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.<sup>13</sup> 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

<sup>9</sup> Transportstyrelsens diarienummer TSJ 2017-2124.

<sup>10</sup> 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.

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

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup>

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).<sup>15</sup>

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

<sup>14</sup> 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).

<sup>15</sup> Denna föreskrift införlivar SERA-direktivet, bilaga IV, punkt 2.

kostnader som orsakas av ett tillkommande tåg då järnvägsinfrastrukturens kapacitet och utformning hålls oförändrad.<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup>

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 bruttotonkilometer 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.<sup>18</sup>

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.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Prop. 2003/2004:123, s. 133.

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

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

<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>

#### 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

<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup>

#### 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.<sup>22</sup>

- *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.<sup>23</sup> Regeringens önskan var att Trafikverket skulle redovisa hur banavgifterna skulle utformas som ekonomiskt styrmedel för att åstadkomma en mer effektiv fördelning av kapaciteten på

<sup>21</sup> Prop. 2003/2004:123, s. 196.

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

<sup>23</sup> Trafikverket, Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta.

det svenska järnvägsnätet.<sup>24</sup> I utvecklingsplanen aviserade Trafikverket intentionen att successivt höja det totala uttaget av banavgifter så att det motsvarar de infrastrukturrelaterade 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.<sup>25</sup> För 2017 motsvarade banavgifterna 18 procent av Trafikverkets totala verksamhetsvolym för drift och underhåll av järnvägsinfrastruktur.<sup>26</sup>

#### Trafikverkets process för att fastställa banavgifterna

Trafikverkets tillvägagångssätt för att fastställa banavgifterna framgår av rutinbeskrivningen.<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup>

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 ASEK<sup>29</sup>-rapporter som koordineras av en samrådsgrupp mellan de berörda myndigheterna. ASEK bygger i mycket stor utsträckning sina

<sup>24</sup> N2011/153/TE.

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

<sup>26</sup> Trafikverkets årsredovisning 2017, s. 16.

<sup>27</sup> Trafikverket, Rutinbeskrivning Banavgifter, TDOK 2016:0223, fastställd 2016-04-26.

<sup>28</sup> Trafikverket, Rutinbeskrivning Banavgifter, s. 11.

<sup>29</sup> 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:<sup>30</sup>

- 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 samtiliga 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.”<sup>31</sup> Enligt rutinbeskrivningen ska metoderna för

<sup>30</sup> Trafikverket, Rutinbeskrivning Banavgifter, s. 9.

<sup>31</sup> 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 marknadsaktörer.

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.<sup>32</sup> 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

<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup> 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.<sup>34</sup>

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.<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup> Verket menar också att det bör stå infrastrukturförvaltaren fritt att välja utifrån vilken enhet avgiften ska tas ut.<sup>37</sup>

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> Siffrorna är från ASEK 6 och gäller 2014 års penningvärde.

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> Trafikverket, Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta, s. 51.

<sup>37</sup> 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 slitaget som trafikeringen 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.<sup>38</sup>

**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.<sup>39</sup> 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

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

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

Tågplan 2015 togs ut som separata avgifter per tågkilometer.<sup>40</sup> 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.<sup>41</sup> 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.<sup>42</sup> 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 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 infrastrukturelaterade 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

<sup>40</sup> Trafikverkets JNB 2015, s. 73.

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

<sup>42</sup> 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 fordonsparemetrar, till exempel bruttovikt, axellast, antal hjulaxlar, axelavstånd, boggiegenskaper, hastighet, bromssystem och typ av strömavtagare. 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 infrastrukturförvaltaren 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.<sup>43</sup>

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.

---

<sup>43</sup> 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.<sup>44</sup> Transportstyrelsen tolkar också

<sup>44</sup> 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.<sup>45</sup>

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.<sup>46</sup> 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

---

<sup>45</sup> Trafikverket, Prissättning av järnvägskapacitet, s. 32.

<sup>46</sup> 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.<sup>47</sup>

<sup>47</sup> 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.<sup>48</sup> 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

---

<sup>48</sup> 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.<sup>49</sup> 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.<sup>50</sup>

#### **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 biljettpriser,

<sup>49</sup> Trafikverket, Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta, s. 7, 51, 59.

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

prognosticerad förändrad resandevolym och förändrat företagsekonomiskt resultat.<sup>51</sup>

#### **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.<sup>52</sup> 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.<sup>53</sup> 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

---

<sup>51</sup> 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.

<sup>52</sup> 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.

<sup>53</sup> 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.<sup>54</sup>

#### **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

---

<sup>54</sup> 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.<sup>55</sup> Planen ska uppdateras vart fjärde år för att sammanfalla med den nationella infrastrukturplaneringen.<sup>56</sup> 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.<sup>57</sup> 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.

<sup>55</sup> Trafikverket, Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta, s. 9.

<sup>56</sup> Trafikverket, Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta, s. 69.

<sup>57</sup> 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.<sup>58</sup> 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.<sup>59</sup> 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.<sup>60</sup> 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.<sup>61</sup>

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.<sup>62</sup> Transportstyrelsens uppfattning är att brister i dessa system inte får hämma utvecklingen av banavgiftssystemet eller användas som ursäkt för att inte uppfylla lagkraven.

<sup>58</sup> Se till exempel hanteringen av bokningsavgiften i avvikelsemeddelande 8 till JNB 2017.

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

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

<sup>61</sup> Trafikverket, Banavgifter för ökad kund- och samhällsnytta, s. 28.

<sup>62</sup> 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.<sup>63</sup>
- Kostnadsskattningarna innehåller bara delmängder av de totala marginalkostnaderna, särskilt när det gäller reinvesteringar där stora poster som till exempel kontaktledningar hittills inte ingår.<sup>64</sup>
- 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.<sup>65</sup>
- 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.<sup>66</sup>

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.

---

<sup>63</sup> 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.

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

<sup>65</sup> Trafikverket, PM Effektbeskrivning av förslag till nya avgifter för T18, s. 22.

<sup>66</sup> 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.

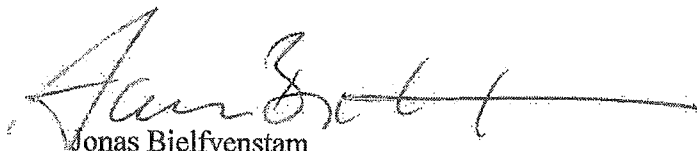
### Hur man överklagar

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.



## Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

### Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från beslutets datum.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

#### Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

### Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.  
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.  
Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

### Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

## Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

### Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på [www.domstol.se](http://www.domstol.se).