

Trafikverket

781 89 Borlänge

Föreläggande avseende Trafikverkets spåravgifter för godstrafik och tjänstetåg

1. Transportstyrelsens beslut

Trafikverket föreläggs att senast i Tågplan 2025 utforma den del av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur som benämns spåravgift, så att den för godstrafik och tjänstetåg uppgår till den kostnad som uppstår som en direkt följd (marginalkostnaden) av framförandet av järnvägsfordon.

2. Redogörelse för ärendet

Transportstyrelsen beslutade i april 2018 om ett föreläggande¹ mot Trafikverket avseende avgifter för nyttjande av infrastrukturen (banavgifter). I föreläggandet ställde Transportstyrelsen krav på att Trafikverket skulle komma in med svar på fem föreläggandepunkter. Svaret skulle innefatta uppgifter om hur och enligt vilken tidplan punkterna i föreläggandet skulle säkerställas. Trafikverket förelades också att presentera de analyser, överväganden och avvägningar mellan berörda intressen som låg till grund för Trafikverkets uppgifter.

Trafikverket överklagade föreläggandet till förvaltningsrätten. Förvaltningsrätten upphävde punkt 4 i föreläggandet men avslög överklagandet i övrigt.² De återstående punkterna var:

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

¹ TSJ 2015-952.

² Mål nr 2291-18, dom den 28 november 2018. TSJ 2018-2428.

- b. eventuell differentiering av spåravgiften efter slitage ska 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.

Vidare förelade Transportstyrelsen 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.

Trafikverket kom in med svar på de fyra punkterna i december 2018³. Då Transportstyrelsen bedömde att Trafikverkets analys och överväganden var knapphändiga följde därpå ett antal skriftväxlingar med begäran om kompletteringar samt ett par möten för att diskutera de inkomna svaren, enligt följande.

- Mars 2019, möte mellan Transportstyrelsen och Trafikverket för att följa upp på Trafikverkets svar.
- Maj 2019, uppföljning från Transportstyrelsen på mötet i mars med skriftliga synpunkter på brister i Trafikverkets svar.
- Januari 2020, kompletterande svar från Trafikverket.
- Juli 2020, Transportstyrelsen begär extra komplettering.
- Januari 2021, kompletterande svar från Trafikverket.
- April 2021, Begäran om komplettering samt inbjudan till möte.

³ Inkommande handling 2018-12-07, TSJ 2015-952

- Maj 2021, Möte för att följa upp på Trafikverkets kompletteringar.
- December 2021, Möte på Transportstyrelsens initiativ för att säkerställa att ingen ny information tillkommit ärendet.⁴

I Trafikverkets svar på föreläggandet 2018 framkommer att de menade att full kostnad för de marginalkostnadsbaserade avgifterna skulle tas ut 2025.⁵ Transportstyrelsen saknade en motivering till varför just 2025 borde vara slutår för anpassningen av banavgifternas nivå och bad Trafikverket inkomma med analyser, överväganden och avvägningar mellan berörda intressen om tidplanen. Trafikverket inkom med en komplettering 2020 med en tydligare tidplan som preciserade att Trafikverket ämnade ta ut fulla kostnader för persontrafiken från 2022, medan det för gods- och tjänstetågen skulle dröja fram till 2028.⁶ I sitt svar den 7 januari 2020 skriver Trafikverket att den tidplan de tagit fram är en avvägning mellan att "(...) å ena sidan anpassa avgifterna till gällande lagkrav så skyndsamt som möjligt, och att å andra sidan höja avgifterna för ett för järnvägsföretagen hanterbart sätt. Vi anser att prishöjningar med 10 procent eller mer inte är eftersträvansvärda"⁷. Transportstyrelsen ansåg att Trafikverket inte hade presenterat några underlag om hur denna avvägning sett ut, eller varför en avgiftshöjning på mer än 10 procent inte var önskvärd.⁸ Detta särskilt mot bakgrund av att tidsfristen i direktiv 2012/34 innebär att avgiftssystemet skulle ha varit anpassat till regelverken senast juli 2019. Transportstyrelsen bad därför Trafikverket att ingående redogöra för de överväganden som hade legat till grund för beslutet om tidplanen.

I Trafikverkets kompletterande svar den 4 januari 2021 motiverades den långa implementeringstiden för gods- och tjänstetågens avgiftshöjning med att den genomsnittliga lönsamheten i branschen är låg och att järnvägsbranschen ser Trafikverkets avgiftshöjningar som orimliga. Trafikverket skriver: "Sammanfattningsvis är det ekonomiska läget för en del av de företag som utför godstransporter på järnväg ansträngt. Trafikverket tar i sin tidplan för anpassningen av banavgifterna hänsyn till detta. Vi bedömer att det är rimligt att höja banavgifterna i en takt som tillåter branschen att genom ökad produktivitet möta de ökande kostnaderna."⁹

⁴ TSJ 2018-5787

⁵ Inkommande handling 2018-12-07, TSJ 2018-5787

⁶ Inkommande handling 2020-01-07, TSJ 2018-5787

⁷ Ibid. (sid.4)

⁸ Begäran om komplettering avseende Transportstyrelsens föreläggande avseende banavgifter, 2020-07-10, TSJ 2018-5787

⁹ Inkommande handling 2021-01-04, TSJ 2018-5787, sid 3.

3. Skäl för beslutet

Utifrån de svar som inkommit i tillsyn TSJ 2015-952 ser Transportstyrelsen inga skäl till att i denna tillsyn vidta ytterligare åtgärder vad gäller beslutspunkterna 2, 3 och 5 från det tidigare föreläggandet som redogjorts för ovan. Detsamma gäller underpunkterna 1 a och 1 b, om att spåravgiften ska kunna härledas från kostnadsskattningar respektive att eventuell differentiering ska baseras på objektiva och tillförlitliga underlag.

Transportstyrelsen ser heller inga skäl att i detta beslut närmare behandla spåravgiften för persontrafik då denna avgift redan ligger i nivå med marginalkostnaden.

3.2 Relevanta bestämmelser

Enligt 7 kap 2 § järnvägslagen (2004:519) ska avgifter för utnyttjande av infrastrukturen, 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 §§.¹⁰

Vilka kostnader som får räknas som direkta kostnader, vilken metod som infrastrukturförvaltare får använda för att beräkna storleken på de direkta kostnaderna och vilka enheter avgifter som täcker direkta kostnader får tas ut i bestäms i Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/909 om förfarandena för beräkning av den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs.

3.1 Brist

Trafikverkets avgift för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur enligt 7 kap. 2 § järnvägslagen är i dagsläget uppdelad i en spåravgift och en tåglägesavgift. Enligt Trafikverkets inlämnade tidplan så ska tåglägesavgiften för godstrafik och tjänstetåg motsvara marginalkostnaden till Tågplan 2023.

Trafikverket tar idag ut spåravgifter som för godstrafik och tjänstetåg understiger den direkta kostnad deras trafikering ger upphov till. Trafikverket har aviserat att spåravgiften kommer att motsvara marginalkostnaden från och med Tågplan 2028. Detta skulle innebära att Trafikverket först från december 2027 kommer att leva upp till lagens krav om marginalkostnadsbaserade avgifter. Transportstyrelsen konstaterar att kravet om att spåravgiften ska uppgå till marginalkostnaden av framförandet

¹⁰ I förslaget till järnvägsmarknadslag i Regeringens proposition 2021/22:83 Fjärde järnvägspaketet som föreslås träda i kraft den 1 juni 2022, finns motsvarande bestämmelse i 8 kap 3 §.

av järnvägsfordon har funnits sedan tågplanen för 2007.¹¹ Utgångspunkten bör därför vara att Trafikverket ska anpassa sig till järnvägslagens krav så skyndsamt som möjligt.

Transportstyrelsen ansåg vid föreläggandet 2018 att Trafikverket själva var de med bäst förutsättningar att utreda vilken takt som var möjlig utifrån olika överväganden. Trafikverket har, i enlighet med föreläggandet 2018 inkommit med en plan för hur de marginalkostnadsbaserade avgifterna ska höjas. Planen innebär att spåravgiften för godstrafik och tjänstetåg ska höjas successivt till tågplan 2028 då avgiften ska uppfylla kravet i 7 kap. 2 § järnvägslagen. Trafikverket hänvisar bland annat till branschens dåliga ekonomi och att de ska ges chans att möta kostnadsökningen med ökad produktivitet. Transportstyrelsen anser att Trafikverkets tidplan är för utdragen. Det har, såvitt Transportstyrelsen kan bedöma, inte framkommit att det finns giltiga skäl att frångå järnvägslagens krav ända fram till tågplan 2028.

Vad gäller branschens dåliga ekonomi kan Transportstyrelsen konstatera att järnvägsregleringen ger möjlighet att på olika sätt sätta ned banavgifter för att kompensera vissa typer av trafik, till exempel genom miljökompensation för godstrafik¹². Det handlingsutrymme som regleringen ger för att kompensera godstrafiken på järnväg undantar dock inte infrastrukturförvaltaren från kravet att ta ut avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur motsvarande full marginalkostnad. Att ta ut avgifter som understiger full marginalkostnad innebär generella subventioner som inte medges av lagen.

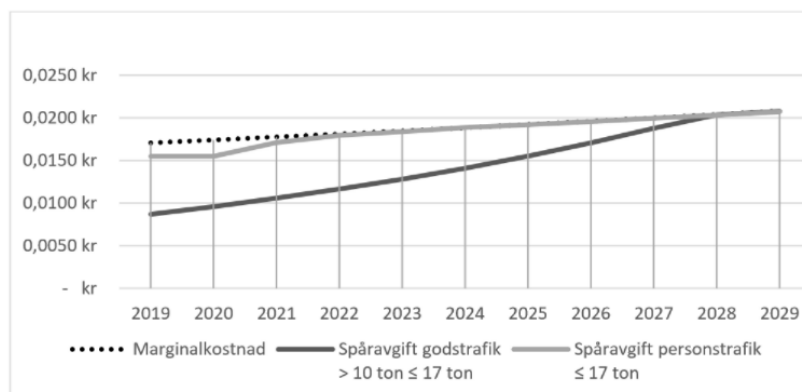
Sammanfattningsvis tycker Transportstyrelsen att spåravgiften för godstrafik och tjänstetåg ska höjas vid första lämpliga tidpunkt. Eftersom information om villkoren för tillträde till och utnyttjande av infrastrukturen ska ingå i järnvägsnätsbeskrivningen så anser Transportstyrelsen att Tågplan 2025 får anses vara en skälig tidsfrist för att spåravgifterna ska motsvara marginalkostnaden. Trafikverket får då möjlighet att avisera den ändrade planen redan i järnvägsnätsbeskrivningen för Tågplan 2024, som publiceras i december 2022.

¹¹ Det nuvarande lagkravet fördes in i svensk rätt med järnvägslagen 2004. I samband med detta gavs Järnvägsstyrelsen mandat (via riksdagens mandat till regeringen) att införa föreskrifter om när reglerna om avgift skulle tillämpas första gången (SFS 2004:526 övergångsregel 6). Det infördes en regel i JSFS 2005:1 om att avgiftsreglerna skulle tillämpas första gången i Tågplan 2007 som började gälla 9 december 2006.

¹² Förordning (2018:675) om miljökompensation för godstransporter på järnväg.

3.3 Bevis

Trafikverket presenterade sin tidplan för spåravgifter i sitt svar den 7 januari 2020 och illustrerade där ökningen med nedanstående figur, där priserna avser kostnaden per bruttotonkilometer.



Denna tidplan, liksom att gods- och tjänstetågen inte når upp till full marginalkostnad bekräftas också i den senaste järnvägsnätsbeskrivningen som Trafikverket presenterat, JNB 2023.¹³

3.4 Konsekvens

Transportstyrelsen anser att avgiftssystemet bygger på viktiga principer om samhällsekonomisk effektivitet samt konkurrensneutralitet och icke-diskriminering. Att frånga dessa principer kan få konsekvenser som också bör övervägas.

Konsekvens 1: Underprissättning av järnvägskapaciteten riskerar att leda till högt kapacitetsutnyttjande, trängsel och störningar

Marginalkostnadsprincipen har varit en viktig del av svensk transportpolitik sedan 1970-talet.¹⁴ Principen innebär i järnvägens fall att järnvägsföretag och andra sökande betalar banavgifter som motsvarar den kostnad som infrastrukturförvaltaren har för drift, underhåll och reinvesteringar i anläggningen. Genom att järnvägsföretag möter den kostnad som deras trafikering ger upphov till, får de incitament att utnyttja infrastrukturen på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt. Om avgifterna sätts lägre än marginalkostnaden finns en risk att infrastrukturen istället överutnyttjas i förhållande till vad som är samhällsekonomiskt effektivt.

Järnvägen har ett högt kapacitetsutnyttjande idag. Högt kapacitetsutnyttjande riskerar att bland annat leda till en högre störningskänslighet i systemet med minskad punktlighet som följd.

¹³ Järnvägsnätsbeskrivning 2023, version 2021-12-10, sid 69.

¹⁴ Prop 2003/04:123, s. 132.

Konsekvens 2: Persontrafiken får betala högre banavgifter än godstrafiken

Att Trafikverket tar ut för låga marginalkostnadsbaserade avgifter innebär att det finns en risk att persontrafiken betalar högre avgifter än de hade gjort om Trafikverket hade tagit ut marginalkostnadsbaserade avgifter enligt järnvägslagen krav.

Trafikverkets intäkter från banavgifter var ca 2,1 miljarder kronor år 2020. De sammanlagda intäkterna utgår från ett årligt intäktsmål som bestäms tillsammans med regeringen i samband med den nationella transportplanen.¹⁵ Intäkterna ska täcka en del av Trafikverkets utgifter för drift, underhåll och reinvesteringar av järnvägsinfrastrukturen. Resten täcks av anslagsmedel. Intäktsmålet har sedan ett antal år tillbaka gradvis höjts och kommer att plana ut vid 2,5 miljarder kronor år 2025 enligt transportplanen för åren 2018-2029. Av de 2,1 miljarder kronor som Trafikverket tog in i banavgifter år 2020 var ca 1,6 miljarder kronor intäkter från marginalkostnadsbaserade avgifter och ca 500 miljoner kronor från särskilda avgifter för kostnadstäckning i form av passageavgifter för person och tjänstetåg, samt en del av tåglägesavgift hög.

Den sammanlagda storleken på de särskilda avgifterna bestäms av Trafikverket och ska täcka skillnaden mellan intäkterna från de marginalkostnadsbaserade avgifterna och intäktsmålet. En del av denna mellanskillnad förklaras av att Trafikverket inte tar ut avgifter som motsvarar marginalkostnaden för all trafik. Hade Trafikverket gjort detta, hade intäkterna från de marginalkostnadsbaserade avgifterna varit ca 200 miljoner kronor större än de faktiskt var år 2020.

Det finns en risk att detta öppnar för godtycke i systemet vilket kan leda till diskriminering och en marknad som inte ger konkurrensneutrala förutsättningar för alla aktörer som trafikerar järnvägen.

Hur man överklagar

Detta beslut kan överklagas. Överklagandet ska vara skriftligt och ni ska ange vilket beslut som överklagas och vilken ändring ni vill ha. Överklagandet ska ställas till Förvaltningsrätten i Linköping men skickas till Transportstyrelsen, Box 267, 781 23 Borlänge. Överklagandet ska ha kommit till Transportstyrelsen inom tre (3) veckor från det att 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.

¹⁵ <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/langsiktig-planering-av-infrastruktur/nationell-plan/nationell-plan-20182029/>

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Jonas Bjelfvenstam. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog överdirektör Anita Johansson, sektionschef Carl von Utfall Danielsson, jurist Allan Lunnerdal samt utredare Hanna Lindgren och Ellen Bohlin, den senare föredragande.

Jonas Bjelfvenstam

Generaldirektör