

2002-09-13

0403-02-02209, 02179

Henrik Swahn, 011-19 10 40

N2002/5865/IR, 3926/TP

Näringsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Yttrande över Järnvägsutredningens delbetänkande "Rätt på spåret" SOU 2002:48 samt Banverkets och SIKA:s rapport "Nya banavgifter? (SIKA rapport 2002:2)

Sammanfattning

Sjöfartsverket anser att Järnvägsutredningens förslag till ny järnvägslag i allt väsentligt är bra. Den fångar upp innehållet i de direktiv som ingår i det s.k. järnvägspaketet och skapar en grund för en fortsatt samlad utveckling av järnvägslagstiftningen.

Om en ny Järnvägsstyrelse inrättas bör den enligt Sjöfartsverkets mening byggas upp stegvis. Det första steget bör innebära att Järnvägsstyrelsens uppdrag blir att vara regleringsorgan enligt direktiv 2001/14/EG artikel 30. Det är Sjöfartsverkets uppfattning att det svenska – och för övrigt också de europeiska – järnvägssystemets utveckling bör prövas enligt samhällsekonomiska kriterier enligt den gällande svenska transportpolitiken respektive de principer som vägleder utvecklingen av EU:s transportpolitik. Generella normer för hela järnvägsnätets standard enligt utredningens förslag bör därför fastläggas först efter en samhällsekonomisk utvärdering.. Förslaget till lagtext bör också kompletteras, så att det tydligt framgår att samhällsekonomiska kriterier skall tillämpas också vid analyser av kapacitetsförstärkning i järnvägsnätet.

Sjöfartsverket anser att en översyn av Banverkets sektorsansvar bör göras i järnvägsutredningens fortsatta arbete för att säkerställa att inte dubbelarbete och dubbelkommando uppkommer mellan Banverket och en ny Järnvägsstyrelse.

Mot bakgrund av utredningens uppdrag att utifrån ett konsumentperspektiv analysera möjliga utvecklingsvägar för person- och godstrafiken på järnväg bör i det fortsatta arbetet också järnvägssektorns samverkan med andra trafikslag, speciellt sjöfarten, uppmärksammas mera.

Järnvägssektorns avgifter har behandlats både av Järnvägsutredningen och av Banverket och SIKA - de två sistnämnda i en gemensam rapport.

Sjöfartsverket anser att resultaten av den gemensamma översynen enligt SIKA-rapport 2002:2 aktualiserar en översyn av rollfördelningen och formerna för beräkning av järnvägens marginalkostnader och avgifter. Den

Datum
2002-09-13

Vår beteckning
0403-02-02209, 02179

väg som skisseras av Järnvägsutredningen bör enligt Sjöfartsverkets mening analyseras och utvecklas vidare i utredningens fortsatta arbete med sikte på att åstadkomma en institutionell struktur som har förutsättningar skapa en robust grund för beräkning av marginalkostnadsbaserade avgifter.

Sjöfartsverket anser att bestämmelserna om miljöavgift i förslaget till järnvägslag bör utformas så att de uttryckligen medger att miljödifferenterade avgifter tillämpas.

I det följande utvecklas diskussionen av de frågor som tagits upp i sammanfattningen ovan. Sjöfartsverket koncentrerar sitt yttrande till de frågor som anknyter till sjöfarten och verkets ansvarsområde.

Principer och kriterier för utveckling av det svenska järnvägsnätet.

Utredningen föreslår att TEN-standard skall införas som norm för hela det svenska järnvägsnätet. Beslut om undantag ifrån detta skulle behöva fattas i särskild ordning. Sjöfartsverket befarar att det kan vara förknippat med betydande kostnader att åstadkomma denna driftskompatibilitet med TEN-näten för hela det svenska järnvägsnätet. Med utgångspunkt i den svenska transportpolitikens krav på samhällsekonomisk effektivitet borde enligt Sjöfartsverkets uppfattning beslut om denna omfattande och potentiellt dyrbara enhetliga standard inte fattas utan en mera djupgående samhällsekonomisk analys. Om man anser att hela det svenska järnvägsnätet skall vara driftskompatibelt med TEN-näten bör rimligen också järnvägsnätets omfattning övervägas.

Implementeringen av direktiv 2001/14/EG i förslaget till järnvägslag innebär att vissa nya mekanismer införs, som har betydelse för utvecklingen av den svenska järnvägsinfrastrukturen, nämligen procedurerna för att förklara delar av infrastrukturen för ”överbelastad infrastruktur” och det därmed sammanhängande kravet att upprätta en ”kapacitetsförstärkningsplan”.

I förslaget till järnvägslag femte avdelningen 4 kap 2 § stadgas att förfarandet i samband med kapacitetsförstärkning skall ske enligt de närmare föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som utses av regeringen. I direktivets artikel 26 finns dock en mera preciserad beskrivning av förfarandet där det uttryckligen hänvisas till att beslut om vilka åtgärder som skall vidtas skall ske på grundval av en kostnadsnyttoanalys för de alternativa åtgärderna. Enligt Sjöfartsverkets mening borde denna grundläggande princip för prioritering av åtgärder i infrastrukturen enligt den svenska transportpolitiken också direkt uttryckas i den aktuella lagtexten.

För att nå ett totalt sett effektivt transportsystem är det enligt Sjöfartsverkets mening av stor vikt att även investering i infrastruktur liksom andra insatser för underhåll och drift av denna infrastruktur sker utifrån principerna för samhällsekonomisk effektivitet. Sjöfartsverket vill i sammanhanget erinra om följande avsnitt i sitt remissvar om EU:s vitbok

Datum
2002-09-13

Vår beteckning
0403-02-02209, 02179

om den gemensamma transportpolitiken rörande utvecklingen av EU:s järnvägssystem:

”En central linje i Vitboken är att den gemensamma transportpolitiken bör skapa förutsättningar för betydande effektivitetsförbättringar inom järnvägssystemet. Särskilt betonas att ett effektivare järnvägssystem inom EU spelar en särskilt viktig roll när det gäller att tillsammans med sjöfarten skapa transportkedjor, som effektivt kan konkurrera med lastbilen.

Sjöfartsverket delar i huvudsak de bedömningar som görs i Vitboken när det gäller utvecklingen av det europeiska järnvägssystemet som t ex vikten av en genomförd avreglering, fullt genomfört cabotage och en successiv utveckling av ett särskilt europeiskt godsnet. För att skapa ett verkligt effektivt järnvägssystem är det enligt Sjöfartsverkets uppfattning nödvändigt att investeringar i järnvägsnätet prövas enligt samhällsekonomiska principer på det sätt som anges för infrastrukturinvesteringar generellt i kommissionens vitbok om rättvisa infrastrukturavgifter (COM(1998)466 final).¹”

Det transportslagsövergripande perspektivet

Det är självfallet naturligt att järnvägsutredningen med det uppdrag som gäller för utredningen har en klar tyngdpunkt inom järnvägssektorn. Inte minst mot bakgrund av att konsumentintresset skall ligga till grund för utredningens arbete borde det dock enligt Sjöfartsverkets mening läggas stor vikt vid hur de olika transportslagen kan samverka just för att möta transportkonsumenternas intressen. I denna samverkan har järnvägen självfallet en stor och viktig roll att spela. Såvitt verket har kunnat finna saknas dock det transportslagsövergripande kundperspektivet praktiskt taget helt i betänkandet. Då betänkandet tar upp relationen till sjötransporter verkar utgångspunkten snarare vara ett renodlat järnvägssektorintresse än det bredare konsumentintresset.

I utredningsdirektiven sägs att järnvägens nationella inriktning och produktionsorienterade organisation kan vara en förklaring till att järnvägen tappat marknadsandelar en mera internationaliserad ekonomi. Det är svårt att i betänkandet se klara tecken på att utredningen på allvar frigjort sig från produktionsperspektivet. En del av ett mera kund- och marknadsorienterat synsätt, som är en utgångspunkt för utredningen, vore att se med större öppenhet mot möjligheter att bygga fungerande transportslagsövergripande transportkedjor för att möta kundernas efterfrågan.

Sjöfartsverket anser därför att utredningen i sitt fortsatta arbete bör lägga stor vikt vid att belysa järnvägssektorns institutioner och produktionssystem

¹ COM(1998) 466 final, Fair Payment for Infrastructure Use: A phased approach to a common transport infrastructure charging framework in the EU. I denna vitbok betonas att ett effektivt avgiftssystem måste stötta av effektiva infrastrukturbeslut som baseras på fullständiga samhällsekonomiska nytto-kostnadsanalyser. Det framhålls också att bara projekt som har ett positivt nettovärde för samhället bör genomföras.

Datum
2002-09-13

Vår beteckning
0403-02-02209, 02179

ur ett transportslagsövergripande konsumentperspektiv. Från verkets utgångspunkt är det naturligtvis av särskild vikt att järnvägens samspel med sjöfarten får en god belysning. Det handlar därvid om hamnarnas järnvägsanslutningar och administrativa, tekniska och ekonomiska hinder som kan finnas för ett effektivt samspel mellan järnvägen och sjöfarten.

Inrättande av Järnvägsstyrelsen

Utredningen anser att den nuvarande organisationen, där många funktioner som rör förhållandet mellan infrastrukturförvaltaren å ena sidan och operatörer och köpare av transporttjänster å den andra samlats inom Banverket, inte uppfyller moderna krav. Utredningen pekar också på att direktiven i det nu beslutade järnvägspaketet och kommande direktiv om järnvägssäkerhet kräver dels ett regleringsorgan dels en säkerhetsmyndighet. Dessa skall var och en vara fristående från såväl infrastrukturförvaltare som företag som bedriver eller organiserar järnvägstrafik.

Med dessa utgångspunkter föreslår utredningen att en ny myndighet, Järnvägsstyrelsen, bildas. Utredningen väljer att föreslå att samla de funktioner som måste skötas av självständiga organ enligt direktiven och vissa ytterligare uppgifter i den nya myndigheten. Utöver att fungera som regleringsorgan enligt dir 2001/14/EG artikel 30 och att övervaka säkerheten i järnvägssystemet föreslås att Järnvägsstyrelsen skall tillse att järnvägssystemet blir driftskompatibelt enligt TSD (TSD = Tekniska Specifikationer för Driftskompatibilitet), att kontrollera efterlevnad av säkerhetsregler som styrelsen utfärdar, att biträda regeringen i vissa internationella samarbetsorgan. Troligen kan i ett senare skede också ett huvudmannaskap för fordonsregistreringen komma att läggas på den föreslagna Järnvägsstyrelsen.

Många uppgifter samlas således i den nya myndigheten, vilket enligt utredningen skapar den breda kunskapsbas som krävs för en helhetssyn på järnvägsfrågorna. Härigenom ökas förmågan att lösa den huvuduppgift som enligt förslaget är att "bidra till att effektiviteten inom järnvägssystemet utvecklas." Men - som utredningen också påpekar i den detaljerade diskussionen - genom att samla många funktioner bygger man också in andra och nya konflikter jämfört med dem man velat undvika genom att föreskriva självständiga och oberoende organ. För att få möjlighet att ytterligare belysa dessa frågor anser Sjöfartsverket att man bör överväga att gå fram stegvis när det gäller att bygga upp den nya myndigheten och i ett första steg koncentrera uppgiften till att vara regleringsorgan enligt direktiv 2001/14/EG artikel 30.

Ett annat skäl att skynda långsamt är att de många uppgifterna även kräver en betydande kompetensuppbyggnad i den nya myndigheten, särskilt om den skall leva upp till ambitionen att också representera ett kunnande på högsta nivå inom området. Det kan finnas skäl att tro att kompetensförsörjningen till Banverket på kort sikt kan komma att bli

Datum
2002-09-13

Vår beteckning
0403-02-02209, 02179

lidande. Genom att i stället stegvis bygga upp Järnvägsstyrelsen finns bättre förutsättningar att skapa en fungerande kompetensförsörjning för den svenska järnvägssektorn som helhet.

Banverkets roll som sektorsansvarig myndighet

Banverket har idag ett samlat ansvar, sektorsansvar, för hela järnvägstransportsystemet. Sektorsansvaret innebär att Banverket skall verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Verket skall inom ramen för sitt sektorsansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Banverket skall också särskilt verka för att järnvägstransportsystemet är tillgängligt, trafiksäkert, framkomligt, effektivt och miljöanpassat och bland annat samordna olika typer av järnvägstrafik.

Järnvägsutredningens betänkande bör enligt Sjöfartsverkets bedömning också leda till en översyn av rollen som sektorsansvarig myndighet för järnvägssektorn. Om Järnvägsstyrelsen får de vida uppgifter som utredningen föreslår finns en betydande risk för dubbelarbete och dubbelkommando inom flera områden. Dessa risker bör minimeras genom att en översyn görs av Banverkets sektorsansvar.

Avgifter

Inledning

I detta avsnitt ger Sjöfartsverket synpunkter på både betänkandet "Rätt på spåret" och Banverkets och SIKAs rapport "Nya banavgifter". Betänkandet "Rätt på spåret" utgår ifrån reglerna för avgifter i det första järnvägspaketet och bygger också delvis på rapporten "Nya banavgifter". Banverket/SIKA-rapportens utgångspunkt är däremot principerna för samhällsekonomiskt effektiv prissättning av infrastruktur tjänster med hänsyn taget också till negativa effekter på miljö, trafikanter och andra. I den senare rapporten bildar direktiven i järnvägspaketet inte en utgångspunkt utan de på principiella grunder framtagna förslagen prövas i stället mot direktivens bestämmelser.

I det följande behandlas först några frågor som enligt Sjöfartsverkets bedömning är principiellt viktiga. Därefter tar vi upp några specifika frågor kring kostnadsberäkningar och avgiftsättning.

Det finns skillnader i marginalkostnadernas struktur för olika infrastrukturer

De fyra trafikslagen kännetecknas bland annat av att de ställer mycket olikartade anspråk på infrastruktur. Dessa olika anspråk avspeglas också i marginalkostnadsstrukturen för infrastrukturens användning. Sålunda ställer sjöfarten mycket små krav på byggd infrastruktur (utom för inre vattenvägar), bärigheten åstadkoms genom farkosten snarare än

Datum
2002-09-13

Vår beteckning
0403-02-02209, 02179

infrastrukturen, underhållsbehoven är små och i nordiska farvatten finns i allmänhet gott om utrymme. Å andra sidan begränsas hastigheten för fartyg av fysikaliska begränsningar i samspelet mellan fartyget och vattnet. Dessa förhållanden speglas i låga marginalkostnader för infrastruktur och låga eller inga marginalkostnader för trängsel/kapacitetsbrist eller störningar. (På högtrafikerade inre vattenvägar ser förhållandena annorlunda ut). För bantrafik är förhållandena annorlunda (detta gäller även väg men detta trafikslag faller utanför ramen för detta yttrande). Järnvägstrafik kan endast bedrivas på en komplicerad och dyrbar infrastruktur. Kapaciteten är begränsad och tekniken är sådan att störning för ett tåg lätt sprider sig och påverkar andra tåg negativt i systemet. Å andra sidan ger tekniken lågt framdrivningsmotstånd, och potentiella möjligheter till höga hastigheter. Enligt Sjöfartsverkets uppfattning är det viktigt för trovärdigheten i en marginalkostnadsbaserad prissättning av infrastrukturen att man så långt som möjligt stävar efter att ge en så realistisk bild av marginalkostnaderna som möjligt för varje transportslag som utgångspunkt för bestämning av priser/avgifter. På grund av de skilda karaktärerna på infrastrukturen för olika trafikslag är det sannolikt att olika kostnadskomponenter kommer att ha helt olika absolut och relativ storlek för olika trafikslag. För att nå syftet med en i varje fall i stora drag rättvisande marginalkostnadsberäkning som underlag för prissättning kan det därför vara nödvändigt att prioritera insatserna för marginalkostnadsberäkning på olika sätt för de olika trafikslagen, vilket inte verkar ha gjorts hittills. Snarare tycks beräkningar för vägtrafiken ha blivit vägledande för samtliga trafikslag vilket kan leda till helt felaktiga prioriteringar av insatserna för att förbättra marginalkostnadsskattningarna inom andra trafikslag. På rent teoretiska grunder kan man förvänta sig att marginalkostnader för kapacitetsbrist, underhålls- och störningskostnader kan vara stora för järnvägssystemet vid en optimalt dimensionerad kapacitet – vilket också sägs i SIKA-rapporten. Man bör däremot förvänta sig relativt små marginella energikostnader, miljökostnader och slitagekostnader. Mot denna bakgrund är det anmärkningsvärt att inga beräkningar finns att tillgå för de tre förstnämnda kostnadskomponenterna som således potentiellt är relativt stora för järnvägssystemet på grund av dess inneboende egenskaper. Sjöfartsverket ser fram emot intensifierade insatser inom dessa områden inom ramen för regeringens uppdrag till trafikverken att i samarbete med SIKA beräkna de samhällsekonomiska marginalkostnaderna bland annat som underlag för prissättningsändamål.

Marginalkostnadsbaserade avgifter för järnvägen

Enligt Sjöfartsverkets tolkning visar rapporten SIKA 2002:2 på vissa fundamentala brister när det gäller att beräkna de prisrelevanta samhällsekonomiska marginalkostnaderna för järnvägstrafik. Följande tycks gälla:

Datum
2002-09-13

Vår beteckning
0403-02-02209, 02179

- Det saknas konsensus om grundläggande principer för beräkning och värdering i en del fall (t ex marginella koldioxidutsläpp på grund av ändrad elanvändning)
- Flera sannolikt mycket väsentliga marginalkostnadskomponenter har inte beräknats (reinvesteringskostnadernas inverkan på marginalkostnaden, störningskostnader, kostnader för knapphet på kapacitet, bullerkostnader)
- Det saknas väsentliga grunddata om trafik, trafikanläggningar och kostnadssamband för att vissa marginalkostnadsberäkningar skall vara möjliga att genomföra (s. 71).

Mot denna bakgrund drar de två myndigheter som står bakom rapporten helt olika slutsatser beträffande vilka banavgifter som bör föreslås. Skillnaden i total avgiftsnivå mellan de två förslagen kan enligt uppgifter i rapporten beräknas till 620 MSEK per år. Bägge förslagen utelämnar vissa marginalkostnadskomponenter t ex störningskostnader och kostnader för kapacitetsbrister.

Sjöfartsverket tar inte ställning till de olika förslagen som sådana. Det centrala från Sjöfartsverkets utgångspunkter är att infrastrukturavgifter så väl som möjligt återspeglar bakomliggande marginalkostnader. Det är emellertid Sjöfartsverkets uppfattning att såväl det bristande underlaget för beräkningarna som de olika slutsatser om avgifterna som dras från det material som trots allt finns, bör föranleda en översyn av rollfördelning och former för att ta fram underlagen för marginalkostnadsbaserade avgifter för järnvägssektorn. En möjlig väg kan vara att vidareutveckla järnvägsutredningens förslag att ge den föreslagna Järnvägstyrelsen till uppgift att utfärda föreskrifter rörande avgifterna och att dessa föreskrifter utsätts för extern granskning, t ex av SIKÅ, RRV, revisionsföretag eller annan kompetent svensk eller utländsk organisation. Sjöfartsverket anser att denna fråga kräver ytterligare belysning i Järnvägsutredningens fortsatta arbete.

Några specifika frågor kring kostnadsberäkningar och avgiftssättning

Störningskostnader

I SIKÅ 2002:2 argumenteras för att störningskostnader visserligen är prisrelevanta men att de inte lämpar sig att ta ut som en del av banavgiften eftersom de specifika störningskostnaderna för en enskild transport inte kan förutsägas med säkerhet. Sjöfartsverket anser att detta argument knappast är hållbart. Med samma argument skulle man då också kunna avvisa att inkludera olyckskostnader i t ex vägavgifter och banavgifter. Det bör gå att för störningar använda ett analogt resonemang som för olyckor, där man beräknar den trafikberoende olycksrisk, och på så sätt skapar förutsättningar att internalisera störningskostnaden i avgiften. Detta bör vara angeläget om det är så som sägs i rapporten (sid 74) att störningarna ger upphov till stora samhällsekonomiska kostnader.

Datum
2002-09-13

Vår beteckning
0403-02-02209, 02179

Knapphetskostnader

I SIKA 2002:2 hävdas att knapphetskostnaderna troligen inte bör tas ut som en banavgift eftersom knapphetskostnaden uppenbaras i trafikens planeringsfas medan banavgiften tas ut på basen av den faktiska trafiken. Enligt Sjöfartsverkets bedömning är detta i och för sig en försvarbar ståndpunkt.

Det vore dock enligt verkets bedömning rimligt att utifrån SIKA-rapportens ståndpunkt om vikten av att behandla knapphet, diskutera om och hur bestämmelserna i direktivet 2001/14/EG artikel 7 punkt 4 (motsvarar 5:e avd, 5 kap. 3 § i förslaget till ny järnvägslag) kunde tillämpas för att i stället koppla en knapphetsavgift till planeringssituationen. Också bestämmelserna i samma direktiv, artikel 12 om bokningsavgift är intressanta i detta sammanhang, men denna bestämmelse verkar inte ha fått någon motsvarighet i förslaget till ny järnvägslag.

Att det förekommer en administrativ allokeringsmekanism som genom prioriteringar löser resursfördelningsproblemet innebär inte att knapphetskostnaden har försvunnit utan snarare att den i olika proportioner absorberats av de inblandande aktörerna i form av sämre trafikservice, längre transporttider etc. För en riktig efterfrågebedömning och därav följande dimensionering av kapaciteten är det därför enligt Sjöfartsverkets mening av vikt att också knapphetskostnaderna kommer till uttryck i prissystemet enligt de mekanismer som öppnats genom direktivet 2001/14/EG.

Krav på miljö- och olycksavgifter

Den tolkning som järnvägsutredningen gjorts av direktivets regler om avgifter för nyttjande av infrastrukturen går i vissa stycken längre än vad som krävs enligt direktivet. Sålunda krävs i det svenska lagförslaget att avgift skall tas ut för miljöpåverkan (5:e avd., 5 kap 4 §) medan det i direktivet endast stadgas att miljöavgift får tas ut (Dir 2001/14/EG, artikel 7 p. 5).

Även om förslaget till järnvägslag i denna del ligger väl i linje med transportpolitiken, bör man enligt Sjöfartsverkets mening överväga en formulering som tydligare visar på möjligheten att i enlighet med direktivet differentiera avgiften med avseende på transporterens miljöegenskaper. Härigenom kan miljöfrågan drivas effektivt utan att det svenska transportsystemets konkurrensförmåga blir lidande, vilket väl illustreras av de miljödifferenterade sjöfartsavgifterna.

I handläggningen av detta ärende, som avgjorts av generaldirektören Jan-Olof Selén, har deltagit chefen för Sjöfart och Samhälle Lars Vieweg och avdelningsdirektör Henrik Swahn, den sistnämnde som föredragande.

Jan-Olof Selén

Lars Vieweg