

Bilaga 2 PM

Banavgifter, marginalkostnad och järnvägens konkurrenskraft – en samlad analys

1. Inledning

Detta PM utgör bilaga till remissvar på Trafikverkets förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen. PM:et analyserar sambandet mellan kostnadsutvecklingen för drift och underhåll av järnvägen, Trafikverkets tillämpning av marginalkostnadsprincipen för banavgifter och konsekvenserna för godstrafiken.

I Trafikverkets planförslag behandlas ökade underhållskostnader i huvudsak som givna förutsättningar. PM:et problematiserar denna utgångspunkt och belyser i vilken utsträckning kostnadsutvecklingen kan relateras till trafikens faktiska utveckling respektive till frågor om effektivitet, styrning och genomförandeförmåga inom infrastrukturförvaltningen.

PM:et syftar därmed till att tydliggöra varför utvecklingen av banavgifterna inte kan förstås enbart som en följd av EU-regelverk, utan i hög grad påverkas av nationella val rörande kostnadsbas, produktivitet och riskfördelning, med betydande konsekvenser för godstrafiken, industrin och svensk konkurrenskraft.

2. Marginalkostnadsprincipen – vad den innebär och vad den inte innebär

Enligt SERA-direktivet (2012/34/EU) ska banavgifter som huvudregel motsvara den kostnad som är direkt orsakad av framförandet av ett tåg. Direktivet anger dock inte någon prisnivå i absoluta tal. Det reglerar vad avgiften ska motsvara, inte hur hög den ska vara.

Detta innebär att:

- marginalkostnadsprincipen inte kräver stigande avgifter,
- direktivet inte förutsätter att all kostnadsutveckling hos infrastrukturförvaltaren är relevant för avgiftsuttaget,
- kostnader som inte är direkt trafikorsakade inte ska belasta trafiken.

Det bör i detta sammanhang även noteras att marginalkostnadsprincipen är reglerad i svensk rätt genom järnvägslagen, som genomför EU:s SERA-direktiv. Liksom i EU-rätten anger järnvägslagen principen för avgiftssättning, men föreskriver inte någon viss avgiftsnivå. Hur hög den beräknade marginalkostnaden blir är därmed i grunden ett nationellt ansvar, beroende av hur kostnadsbasen definieras, avgränsas och analyseras.

3. Trafikverkets tillämpning – kostnadsutvecklingen behandlas som given

I Trafikverkets översyn av banavgifterna behandlas kostnadsutvecklingen för drift och underhåll som ett givet faktum snarare än som ett analysobjekt. Utgångspunkten är de bokförda kostnaderna, vilka därefter klassificeras i trafikberoende och icke trafikberoende delar.

Detta innebär att:

- kostnadsnivån i sig inte provas,
- frågor om produktivitet och effektivitet inte analyseras inom ramen för avgiftsöversynen,
- en stigande kostnadsbas automatiskt leder till högre beräknad marginalkostnad.

Modellen saknar därmed en mekanism för att fånga om kostnadsökningar delvis beror på interna strukturella problem snarare än på trafikens faktiska slitage.

4. Ineffektivitet och produktivitet – den uteblivna analysen

Samtidigt har både Riksrevisionen, Trafikanalys och interna granskningar vid upprepade tillfällen pekat på brister i Trafikverkets kostnadskontroll, styrning och produktivitet, särskilt inom järnvägsunderhållet.

Dessa iakttagelser kopplas inte till banavgiftsfrågan. Ineffektivitet behandlas inte som en möjlig bidragande orsak till kostnadsutvecklingen, trots att samma kostnadsutveckling används som grund för avgiftshöjningar.

Konsekvensen blir att kostnader som inte är direkt orsakade av ett ytterligare tågs framförande riskerar att inkluderas i marginalkostnadsberäkningen, i strid med direktivets logik.

4a. Intäktsstabilisering som systemeffekt i avgiftsmodellen

En genomgång av utvecklingen över tid visar att Trafikverkets intäkter från banavgifter ofta motsvarar en relativt stabil andel av de totala kostnaderna för drift och underhåll av järnvägen, i storleksordningen omkring 20 procent. Detta mönster består trots att godstrafikens volymer under samma period varit stabila eller i vissa fall minskat, samtidigt som underhållskostnaderna fortsatt att öka.

Ett avgiftssystem som strikt speglar trafikorsakad marginalkostnad skulle förväntas ge intäkter som följer trafikvolymerna närmare. Att intäkterna i stället tenderar att stabiliseras som andel av kostnadsbasen indikerar att avgiftsmodellen i praktiken riskerar att få en intäktsstabiliserande funktion. När trafiken minskar och kostnaderna består eller ökar, stiger den beräknade kostnaden per tågkilometer, vilket i sin tur leder till högre avgifter per enhet trafik.

Detta innebär en självförstärkande mekanism där minskad trafik kan leda till högre avgifter, snarare än tvärtom. En sådan systemeffekt är problematisk ur både samhällsekonomiskt och transportpolitiskt perspektiv, särskilt för godstrafiken, eftersom den riskerar att ytterligare försvaga järnvägens konkurrenskraft utan att detta kan härledas till ökat slitage eller högre trafikpåverkan.

4b. Regeringens styr signaler – indikation på bristande leveransförmåga

Regeringens uppdrag till Trafikverket att redovisa åtgärder för att stärka järnvägsunderhållet bör ses mot bakgrund av återkommande problem med kostnadsutveckling, produktivitet och leverans kvalitet i järnvägssystemet. Att regeringen valt att ge ett särskilt uppdrag på detta område indikerar att den ordinarie styrningen och uppföljningen inte bedömts vara tillräcklig för att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig förvaltning av järnvägsinfrastrukturen.

Det är i sammanhanget väsentligt att regeringsuppdraget fokuserar på Trafikverkets interna arbetssätt, planering och genomförandeförmåga, snarare än på trafikens omfattning eller efterfrågeutveckling. Detta innebär att regeringen implicit identifierar strukturella brister i infrastrukturförvaltningen, snarare än ett problem som kan hänföras till ökat slitage eller fler tåg.

Mot denna bakgrund framstår det som problematiskt att samma kostnadsutveckling som regeringen ansett kräva särskild styrning och uppföljning samtidigt används som grund för att motivera högre banavgifter enligt marginalkostnadsprincipen. Om kostnadsökningarna delvis är ett uttryck för bristande effektivitet och genomförandeförmåga är det inte samhällsekonomiskt rimligt att dessa kostnader fullt ut förs vidare till järnvägsföretag och transportköpare.

4c. Statlig utredning om organisering och genomförande

Den statliga utredningen *Effektivare organisering och genomförande av statlig väg och järnväg* (SOU 2025:120) bekräftar att de utmaningar som präglar järnvägssystemet i dag inte enbart kan förklaras av historisk underfinansiering. Utredningen pekar i stället på brister i organisering, styrning och genomförandeförmåga som centrala förklaringar till kostnadsutveckling och begränsad måluppfyllelse, trots ökade ekonomiska ramar.

Utredningen framhåller särskilt att kopplingen mellan planering, beställning och faktiskt genomförande är svag, samt att staten har begränsade möjligheter att följa upp produktivitet och kostnadseffektivitet i genomförandet. Detta innebär att kostnader tenderar att behandlas som givna snarare än som påverkbara genom förändrade arbetssätt och styrmodeller.

Dessa iakttagelser är direkt relevanta för frågan om banavgifter. Om kostnadsutvecklingen delvis är ett resultat av strukturella brister i organisering och genomförande, är det problematiskt att utan vidare använda denna kostnadsnivå som grund för

marginalkostnadsberäkningar och avgiftsuttag. Utredningen förstärker därmed behovet av att pröva kostnadsbasen kritiskt innan ökade kostnader förs vidare till användarna av järnvägssystemet.

5. Transportstyrelsens föreläggande – vad det faktiskt innebär

Transportstyrelsens föreläggande (TSJ 2018-5787) används ofta som stöd för påståendet att Trafikverket är tvingat att höja banavgifterna av EU-rättsliga skäl.

En närmare analys visar dock att föreläggandet:

- inte anger någon avgiftsnivå,
- inte prövar Trafikverkets kostnadsnivåer,
- inte gör någon bedömning av effektivitet eller produktivitet.

Föreläggandet kräver endast att spåravgiften inte understiger korrekt beräknad marginalkostnad. Det säger inget om hur hög denna marginalkostnad måste vara i absoluta tal, och det utesluter inte att ineffektivitet exkluderas från kostnadsbasen.

6. Godstrafiken – effektiviserad men hårdare belastad

Underlag från Trafikverket och Trafikanalys visar att antalet godståg legat relativt konstant under lång tid, samtidigt som transporterat tonnage ökat genom längre och tyngre tåg. Godstrafiken har därmed redan genomfört omfattande effektiviseringar.

Trots detta har:

- punktlighet och leveransförmåga försämrats,
- kostnader för omledningar, banarbeten och systemstörningar ökat,
- risker i allt högre grad vältrats över på järnvägsföretag och deras kunder.

Banavgifterna utgör endast en del av den totala kostnadsbilden, men fungerar som en tydlig och direkt kostnadsdrivare för industrins logistik.

7. Systemskiten och ytterligare kostnadsövertäring

Införandet av ERTMS och på sikt FRMCS är statliga teknikval som syftar till att modernisera järnvägen. Trafikverkets egna analyser visar dock att dessa systemskiten innebär att kostnader flyttas från infrastrukturen till fordonen.

Detta reducerar infrastrukturförvaltarens kostnader men ökar marknadens investerings- och riskexponering. Dessa systemkostnader beaktas inte i marginalkostnadsdiskussionen, trots att de är en direkt följd av hur järnvägssystemet organiseras nationellt.

8. Industriperspektivet och samhällsekonomiska konsekvenser

Rapporter inom ramen för Omtag svensk järnväg, liksom bredare industripolitiska analyser, visar att järnvägens funktion är en grundläggande förutsättning för svensk tillväxt, export och industriell omställning.

När banavgifter och övriga järnvägskostnader ökar utan motsvarande förbättring i funktion:

- försämras industrins konkurrenskraft,
- påverkas investeringsviljan negativt,
- riskerar staten att motverka sina egna tillväxt- och klimatpolitiska mål.

9. Samlad slutsats

Marginalkostnadsprincipen är i sig inte fel, men den nuvarande tillämpningen innebär att kostnadsutvecklingen i järnvägssystemet i stor utsträckning accepteras som given och förs vidare till trafiken. EU-rätten kräver inte detta. Det finns ett tydligt nationellt handlingsutrymme att avgränsa kostnadsbasen till direkt trafikorsakade kostnader, beakta effektivitet och produktivitet samt utforma banavgifter som inte motverkar järnvägens konkurrenskraft.

Genomgången visar att utvecklingen av banavgifter inte kan bedömas isolerat från Trafikverkets kostnadsutveckling, styrning och genomförandeförmåga. I Trafikverkets förslag till nationell plan behandlas ökade kostnader för drift och underhåll i huvudsak som givna förutsättningar, utan en samlad analys av konsekvenserna för avgiftssystemet och godstrafikens förutsättningar.

Mot bakgrund av godstrafikens betydelse för svensk industri, export och försörjningsberedskap är detta en väsentlig brist i planunderlaget. För att uppnå planens mål om konkurrenskraft, effektiv resursanvändning och hållbara transporter behöver sambandet mellan kostnadsutveckling, effektivitet och avgiftssättning tydligare belysas i det fortsatta planarbetet. Detta PM är avsett att utgöra ett kompletterande underlag i denna del.

Referenser och källor

1. Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU (SERA-direktivet), särskilt artikel 31.3.
2. Transportstyrelsen, Föreläggande till Trafikverket om spåravgifter, TSJ 2018-5787.
3. Trafikverket, *Översyn av banavgifter, Strategi för banavgifter*.
4. Trafikverket, *Årsredovisningar* samt redovisning av drift- och underhållskostnader för järnväg, olika år.
5. Trafikanalys, *Har Sverige höga eller låga banavgifter?*

6. Trafikanalys, *Järnvägstransporter – officiell statistik*, tidsserier för tågkilometer och tonkilometer.
7. Trafikanalys, *Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll*.
8. Regeringskansliet, *Uppdrag att redovisa åtgärder för att stärka järnvägsunderhållets genomförande och järnvägstrafikens robusthet, tillförlitlighet och punktlighet LI2023/03037*
9. Trafikanalys, *Framtidens marknad för godstrafik på järnväg*.
10. Riksrevisionen, *Underhåll av järnvägar* (RiR 2020:17) samt efterföljande uppföljningar av Trafikverkets kostnadskontroll.
11. Trafikverket, Revisionsrapport Järnvägens signalsystem TRV 2025/3880
12. Europeiska järnvägsbyrån (ERA), *FRMCS – Future Railway Mobile Communication System*.
13. Omtag svensk järnväg, *Klart spår för ökad tillväxt samt Industribroms eller industrilyft?*
14. SOU 2025:120, *Effektivare organisering och genomförande av statlig väg och järnväg*.