

Banverkets bidrag till pilotprojektet

1. Inledning

Järnvägssektorn i Sverige erhöll den 1 januari 1999 ett system med banavgifter som skall spegla den samhällsekonomiska kostnad som uppstår vid utövande av olika typer av järnvägstrafik. De bidrag som Banverket har kunnat lämna under det s k pilotprojektet om tillämpning av principerna i EU:s vitbok om Fair Pricing utgör i första hand kompletteringar till de utredningar som gjordes under 1997 och 1998 inför införandet av det nya banavgiftssystemet. Resultatet av dessa kompletterande studier redovisas i huvudsak i de särskilda arbetspromemorior som biläggs denna PM. Vissa studier pågår fortfarande och redovisas senare.

Verket har också som underlag till tidigare delrapport lämnat beskrivningar och underlagsmaterial som illustrerar utvecklingen av banavgifterna alltifrån förslag inför 1988 års trafikpolitiska beslut till de nya inslag av uttag utöver marginalkostnad som introducerades för persontrafikens del den 1 juli detta år.

Banverket vill betona vikten av att den transportslagsvisa ansats som präglat pilotprojektet förs vidare och förstärks både generellt sett och i studier som genomförs för vissa delkomponenter inom kostnadsansvaret, exempelvis risksituationen vid marginella trafikökningar vid plankorsning mellan väg och järnväg och frågan om hur kostnadsansvaret skall fördelas mellan transportslagen i sådana fall. Olika ansatser att reglera kostnadsansvaret eller kombinationer av dessa bör också belysas mer ingående för att utröna hur eftersträfvade styreffekter bäst kan uppnås.

De olika utredningar som direkt eller indirekt berört trafikens kostnadsansvar – på sistone inte minst EU:s beredning av det s k järnvägspaketet - föranleder enligt vår uppfattning några allmänna reflektioner som vi tror är viktiga att beakta för en bredare acceptans och

tillämpning av "Fair Pricing" i samband med nyttjande av infrastrukturen.

Syftena med en marginalkostnadsbaserad avgiftssättning måste lyftas fram bättre

Principen om marginalkostnadsbaserade skatter och avgifter är väl etablerad inte enbart i Sverige utan även i de övriga nordiska länderna. I Tyskland och flera andra stater inom EU är principen i hög grad ifrågasatt. Det är därför viktigt att syftet med en marginalkostnadsbaserad avgiftssättning inom samtliga transportslag lyfts fram på ett pedagogiskt sätt – att så korrekt som möjligt bidra till att vägleda den enskilde resenären eller transportköparen i övervägandet av om en transport är värd att utföra och med vilket transportslag eller transportsystem den i så fall bör ske.

Internalisering av de externa effekterna måste ske så att den styr beteendet rätt i varje enskild beslutssituation

Graden av internalisering måste därför hela tiden relateras till de marginalkostnader som trafikanten ställs inför i varje valsituation. Ett system för internalisering genom skatter eller avgifter som inte är kopplade till den enskilde individens beslut om att genomföra ytterligare en transport eller ej med ett visst transportslag saknar därför den transparens som är nödvändig för att uppnå de styreffekter som kan anses önskvärda. Det innebär t ex att det är olämpligt att använda fasta skatter eller avgifter som bas för att bära kostnader som uppstår till följd av beslutet att genomföra en enskild transport.

De olika beslutssteg som transportköpare och transportutövare kan ställas inför illustreras inom järnvägens område väl av de olika stegen i banupplåtelseprocessen som omfattar allt från fleråriga avtal om kapacitet till besluten om rätten att köra ett tåg inom några minuters varsel. Det är till exempel uppenbart att trängselsituationen i förhållande till andra trafikutövare och banarbeten är olika beroende på var i processen man befinner sig och vilka låsningar som är gjorda i tidigare planeringssteg.

Frågan om marginalkostnadsansvar kan således inte frikopplas från frågan om styreffekt. De anpassningar som på kort och lång sikt kan förväntas genom marginalprissättning måste också beaktas genom transportslagsövergripande analyser. "Balans" i internaliseringen så att denna blir likvärdig för olika transportslag är en förutsättning för en

riktig styreffekt. Detta förhållande bör på ett tydligare sätt lyftas fram i diskussionen och utgöra en utgångspunkt för de studier som genomförs (jfr de exempel som ges i bilaga x på effekter som skulle uppstå om järnvägstrafikens marginalkostnader skulle speglas mer korrekt i banavgifterna utan samtidig anpassning vägbesättning och avgifter inom andra transportslag).

Principerna måste också beskriva hur de fasta kostnaderna skall hanteras

Marginalkostnadsbaserade avgiftsprinciper kan inte motiveras isolerat utan samtidig beskrivning av hur de fasta kostnaderna för transportinfrastrukturen skall täckas. Inom flertalet EU-stater är det uppenbart att man i dessa sammanhang är låst till ett synsätt där varje transportslag skall täcka de fasta kostnaderna för "sin" infrastruktur.

Vad den enskilde resenären eller transportköparen ytterst betalar för är – eller borde vara – möjligheten till en i tid och rum definierad framkomlighet för en transport med ett för uppgiften lämpligt trafikslag. Hur denna framkomlighet tillhandahålls är en fråga som bör behandlas inom ramen för en samordnad infrastrukturplanering och därmed inom trafikpolitiken. Behöver exempelvis framkomligheten förbättras eller garanteras för viss typ av landsvägstransport kan detta åstadkommas genom ett ökat utbud i väginfrastrukturen **eller** satsning på annan infrastruktur som leder till att vissa delar av landsvägstransporterna kommer att ske med andra transportmedel. Nyttan tillgodoses alltså genom satsningar i det **totala** infrastrukturutbudet, dock inte nödvändigtvis den infrastruktur som tjänar det enskilda trafikslaget.

"Utmaningen" blir med ett sådant synsätt - det egentligen självklara – att få avgifter och skatter att korrespondera med de syften som sätts vid planering av vidmakthållande och nysatsning på infrastrukturen. Marginalkostnadsbaserade avgifter måste därför – som vi vet – kombineras med en samordnad infrastrukturplanering där marknadens krav på framkomlighet tillgodoses på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt. "Mark ups" i avgiftsuttaget, syftande till att ge bidrag till täckning av de fasta kostnaderna för infrastrukturen, skall sättas så att de inte rubbar den fördelning mellan transportslagen som skulle erhållits vid ett rent marginalkostnadsorienterat avgiftsuttag. Däremot finns det ingen anledning att avstå från eventuell betalningsvilja för begärd framkomlighet. Denna kan uttryckas i olika nivåer av priselasticitet och utnyttjas för att erhålla så stor återbäring som möjligt till täckning av infrastrukturens fasta kostnader. Det är knappast försvarbart att transporter och transportinfrastruktur skall subventioneras av generella skattemedel och därmed ta utrymme från andra samhällssektorer annat än när transporterna och infrastrukturen tjänar andra syften än de som efterfrågas i den direkt marknadsrelaterade efterfrågan av transporttjänster.

Kravet på kostnadstäckning blir med vårt synsätt naturligt att primärt avse hela systemets kostnader, inte det enskilda trafikslagets infrastruktur. En viktig del i det fortsatta svenska och nordiska arbetet i Bryssel måste vara att verka för en allmän förståelse för detta som vi tycker självklara synsätt. Tyvärr måste vi konstatera att järnvägsföretagen och järnvägsorganisationerna motverkar sina egenintressen genom att tro att en marknadsekonomi också måste innebära att infrastrukturen behandlas inom transportslaget i ett ekonomiskt slutet system.

Kostnader för externa effekter som ej är av marginell karaktär

För vissa typer av externa effekter, t ex buller, vissa olyckskategorier etc kan det antas att marginalkostnaden är mycket låg eller avtagande (t ex reduktion av den marginella olycksrisken till följd av trängsel eller reduktion av det marginella bullret som effekt av hastighetsnedsättning vid kösituationer). Ändock finns en "massa" av externa effekter till följd av den basvolym av trafik som redan existerar. För trovärdigheten i marginalkostnadsansatsen är det väsentligt att presentera hur kostnaderna för dessa ej direkt marginalkostnadsrelaterade effekter skall hanteras i samspelet med de marginalkostnadsbaserade avgifterna, jfr resonemanget om beslutssteg ovan.

Om det marginella tillskottet av ett ytterligare fordon är lågt på en högt frekventerad väg kan det hävdas vara bättre att trafiktillväxten sker där än på mindre vägar där högre marginella effekter uppstår. Samtidigt måste rimligen de negativa hälsoeffekter som en bullermatta utgör belasta trafiken i utkrävandet av kostnadsansvar. Effekterna kan mildras och kostnaderna internaliseras genom hastighetsnedsättningar, jfr när Banverket sätter ned hastigheten för att mildra konsekvenserna av vibrationer. Åtgärder i infrastrukturen innebär att kostnadsansvaret får utkrävas genom de bidrag som utkrävs av trafiken för täckande av infrastrukturens fasta kostnader. Styrning mot reduktion av de totala externa effekterna kan också skapas genom differentiering av fordonsskatter och andra ej kortsiktigt marginalkostnadsrelaterade avgifter för att ge incitament till val av lämpligare fordon och beteenden.

Avgiftsuttag utöver marginalkostnad måste bäras solidariskt mellan berörda infrastrukturhållare och stater

Introduktionen av EG-direktivet 91/440 var att skapa en ansats för marknadsöppning och en grund för att internationella transporter skall kunna utföras på samma villkor som motsvarande inrikestransporter. Det innebär att uttag utöver marginalkostnad i järnvägssammanhang måste ske på samma grund för ett hela tågläget (d v s hela routen mellan start- och slutdestination för ett tåg oavsett om det passerar flera länder eller banhållare) och fördelas solidariskt mellan de inblandade

infrastrukturhållarna eller staterna. De speciella avgifterna för transittrafik genom Danmark innebär ett flagrant brott mot de principer som lades fast redan 1991 och det är med denna bakgrund märkligt att kommissionen kunnat godkänna det danska systemet. Den danska motiveringen att man annars skulle riskera att ta gods från den ”miljövänliga sjöfarten” utgör egentligen ett bevis för att man inte tillräckligt penetrerat frågan om ”level playing field” i avgiftssättningen – eller mer generellt de principer som avhandlats i ovanstående stycken. Som de danska och tyska avgiftssystemen nu är utformade innebär de hinder för den fria rörlighet av varor och tjänster samt det fria valet av hur dessa skall få utföras inom ramen för grundläggande, politiskt fastställda beslut - vilket är Romfördragets innebörd.

2. Spårslitage

Den del av spåravgiften som speglar spårslitage betalas idag likartat för alla fordon med **SEK 0,0028 per bruttoton och km.**

Anledningen är, som redovisades i tidigare bidrag från Banverket, att fordonens vikt var den mest signifikanta variabeln för förklaring av spårslitage enligt de studier som genomfördes under 1997 och 1998. Differentiering på andra faktorer bedömdes få ingen eller mycket begränsad styreffekt med hänsyn till dessa faktorerers betydelse i den totala transport- eller investeringskalkylen. Differentiering på olika spår kategorier skulle däremot kunna motiveras på samma grunder som de som föranledde differentiering i den första banavgiftsgenerationen 1988. De regionalpolitiska invändningarna ansågs, som redovisats i tidigare underlag, vara av samma karaktär som de som nästan omedelbart under 1989 föranledde slopandet av differentieringen på spårkategori och aktualiserades därför aldrig i de nya banavgifter som gäller från 1999.

Liknande studier som de svenska har nu genomförts i Finland som ett inslag i den gemensamma finsk-svenska pilotstudien. De finska studierna visar att den kortsiktiga marginalkostnaden kan vara lägre än den nu tillämpade svenska avgiften. I den finska studien har även reinvesteringar beaktats vid skattningarna av marginalkostnaden, något som tyvärr inte varit möjligt till följd av brister i den svenska ekonomiska redovisningen av åtgärder inom bannätet. Resultaten indikerar att marginalkostnaden inte oväntat blir högre om reinvesteringar beaktas och att avgiften därför skulle höjas. Underlaget är emellertid inte så detaljerat att det kan användas för att nu dra några bestämda slutsatser. Principiella överväganden återstår dessutom beträffande vilka investeringskostnader som bör beaktas vid analysen av marginalkostnaden. Det finns således inget underlag för revidering av den nu gällande avgiftsnivån. En första åtgärd för att skapa en bättre grund för fortsatt analys inom Sverige måste vara att skapa en bättre bandelsredovisning som också inkluderar re- och nyinvesteringar.

Se vidare **bilaga 1**.

Studier har också påbörjats inom Banverket i syfte att mer noggrant studera hur olika fordon påverkar spåret. Dessa studier kan på sikt underlag för att återinföra en differentiering av liknande karaktär som den som fanns tidigare. För närvarande är dock underlaget inte tillräckligt för detta.

Se vidare **bilaga 2**.

3. Slitage på rangerbangårdar

Dagens rangerbangårdsavgift betalas per vagn som rangeras över s.k. vall vid bangårdar med rangerautomatik och är avsedd att spegla marginalkostnaden för den speciella typ av anläggningar som används vid dessa bangårdar. Avgiften är **SEK 4 per rangerad vagn**.

Inga studier föreligger som kan utgöra underlag för en förändring av denna avgift. Det finns dock tydliga belägg från tidigare studier som indikerar att marginalkostnaden är betydligt högre på den typ av bangårdar som nu omfattas av denna avgift, en naturlig följd av att anläggningsdelen i totalsystemet ökat i samband med automatisering av verksamheten.

4. Kapacitetsbrist och trängsel

Banverket redogjorde i rapporten 1997 utförligt för olika typer av knapphets- och trängselsituationer i samband med planering och utförande av järnvägstrafik. Verket har också stött forskningsprojekt med anknytning till högskolan i Dalarna och samverkande forskningsinstitutioner vars syfte har varit att utveckla verktyg som kan användas för att skilja olika intressen åt under olika steg av planeringen och driften av trafiken. Som påpekats tidigare av Banverket hänger hanteringen av kapacitets- och trängselproblematiken nära samman med prissättning av tåglägen och den mer mångdimensionella frågan om vad man är beredd att betala för olika nivåer av kvalitet och garantier i produktutbudet (t ex mer eller mindre styva tidtabeller eller precisionen i tågföringen och dess effekter på tidhållningen).

Under pilotprojektet har ett första försök genomförts i syfte att testa de utvecklade verktygen i "skarpt läge" i förhållande till en existerande tidtabell och för att utröna vilka vikter eller värden som implicit speglas i den tidtabell som råder. Resultatet av denna studie redovisas i särskild ordning direkt till SIKÄ.

5. Emissioner

Dagens emissionsavgift är endast **SEK 0,31 per liter** som förbrukas i tåg som framförs med dieseldrift.

Den nuvarande avgiften speglar värderingen av utsläpp av NO_x enligt de principer och kalkyler som gällde 1998. Banverket redovisade i rapport 1997 att denna avgift skulle behöva höjas och vara 5 - 10 gånger så hög för att spegla emissionerna med tillämpning av då gällande ASEK-värden. Av regionalpolitiska och andra hänsyn genomfördes dock ingen justering i det nya banavgiftssystem som trädde i kraft den 1 januari 1999. En sammanställning av olika principer och värderingar som tillämpats under de senaste årens planering och utkrävande av kostnadsansvar sammanfattas i **bilaga 3**.

De fortsatta studier som redovisas i **bilaga 4 avser** alla typer av emissioner. Studien har gjorts för pilotprojektet men sammanfattar en del av den kunskap som vunnits i ett särskilt projekt som pågår inom Banverket med syfte att vinna bättre kunskap om emissionsegenskaperna hos dieseldrivna fordon som används inom järnvägen.

De kostnader som studien visar skulle innebära att avgifterna i vissa fall skulle bli 25 gånger så höga som nu för att spegla dagens värderingar av olika emissioner. Värdet är dock i hög grad beroende av vilken avgiftsnivå som anses vara nödvändig för att eliminera CO₂-emissionerna till nivåer som ligger i linje med åtagandena enl Kyotoprotokoll m m och om de eftersträvade nivåerna kan nås genom utsläppshandel eller åtaganden begränsade till transportsektorn. Som redovisas i de illustrationer av tänkbara effekter av ett isolerat införande av högre emissionsavgifter inom järnvägssektorn (se **bilagorna 5 och 6**) skulle redan en lägre nivå (CO₂ SEK 0,20 i stället för CO₂ SEK 1,50 enligt gällande ASEK-värdering) innebära betydande bortfall av transporter på järnvägen. Om motsvarande korrigeringar infördes även för landsvägsfordon och inom andra transportslag skulle visserligen effekterna mildras. Med hänsyn till järnvägsfordonens långa livslängd är det emellertid nödvändigt att överväga övergångstider som säkerställer att den långsiktiga effekten av en mer korrekt spegling av marginalkostnaderna blir den önskvärda.

6. Olyckor

Dagens banavgift för olyckor är **SEK 0,55 per godstågskm och SEK 1,10 per persontågskm**. Differentieringen på gods- resp persontrafik utgör en spegling av vilken trafik som i första hand drabbas av olyckor, i

sin tur en följd av var den bedrivs. Avgiften är en genomsnittsavgift för de olyckor som kan hänföras till person- resp godståg.

Det nuvarande avgiftssystemet bygger på en legal ansats som kritiserats från flera håll. Avgifterna avser i huvudsak externa kostnader för personer som förolyckats när de olovandes befinner sig på spåret. En liten komponent avser dessutom de mycket sällsynta järnvägsolyckorna.

De olika ansatser som diskuterats och tillämpats inom olycksområdet under årens lopp har sammanfattats i en särskild PM, se **bilaga 7**.

De studier som genomförs inom ramen för pilotprojektet och som avrapporteras i särskild ordning direkt till SIKKA avser för järnvägens del plankorsningsolyckor. Syftet är att studera marginell risk och därav föranledd marginalkostnad till följd av den marginella ökningen av järnvägs- resp vägtrafik i olika typer av korsningar. Inledande resultat tyder på negativ riskelasticitet vid ökning av järnvägstrafiken. Hur motsvarande samband ser ut vid volymtillväxt i vägtrafiken har ännu inte presenterats. Oavsett utfall av den fortsatta kalkylering som pågår kvarstår den principiella frågan om hur kostnadsansvaret skall fördelas mellan transportslagen i de olycka korsningstyper som studeras. Enligt Banverkets uppfattning bör dessa frågor studeras vidare med analogistudier inom vägsidan beträffande till exempel olika typer av korsningsfall och -typer mellan oskyddade trafikanter och olika typer av vägfordon.

Det kan konstateras att fortsatta studier och överväganden är önskvärda inom olycksområdet och också är nödvändiga om ändringar i nuvarande avgiftspolitik och skattepolitik skall kunna genomföras.

Sådana fortsatta studier bör också omfatta studier av olyckor och olycksrisker i en vidare bemärkelse. Det kan till exempel övervägas hur olycksrisken varierar mellan banor med resp utan ATC och om och hur detta skall speglas i utkrävande av kostnadsansvar. Den relativt aktuella urspårningen i Borlänge torde utgöra ett exempel på den ökade risk för såväl materiella skador som externa effekter som råder på ett banavsnitt utan ATC. Ett fungerande ATC-system skulle i detta fall troligen ha motverkat effekten hänförlig till den mänskliga faktorn.

