

Angående utformning av miljökompensation till järnvägsföretag 2021-2025

Uppdrag

Trafikverket har den 15 september 2020 fått ett uppdrag att ta fram underlag inför notifieringen av miljökompensation till järnvägsföretag för 2021-2025 till Europeiska kommissionen. Trafikverket ska senast den 5 oktober 2020 inkomma med svar till Infrastrukturdepartementet.

Trafikverket ska återkomma med principiella resonemang kring vilken typ av transporter som bör vara mottagare av stödet, inklusive möjligheterna till rättslig reglering, konsekvenserna för Trafikverkets administration av miljökompensationen samt förenligheten med EU:s statsstödsregelverk.

Trafikverket ska vidare, vid behov, uppdatera den uppgift om den totala produktionskostnaden per tonkilometer för godstågsoperatörer som Trafikverket redovisade i publikationen 2015:158, Förutsättningar för att miljökompensera transporter på järnväg.

Trafikverket har den 5 oktober 2020 inkommit till Infrastrukturdepartementet med PM daterad samma dag. Trafikverket har därefter begärts inkomma med ett förtydligade när det gäller produktionskostnaderna. Nu aktuell PM innehåller dessa justeringar och utgör således en version 2 av PM.

Bakgrund

I Trafikverkets uppföljning av miljökompensationen, TRV2020/20665, föreslår myndigheten att stödet skulle kunna förbättras bland annat genom begränsning till mer konkurrensutsatta transporter. Regeringen ser nu över miljökompensationens utformning. Ambitionen är att göra miljökompensationen mer effektiv för att ytterligare öka miljöstyrningen och träffsäkerheten. Detta avser särskilt en mer träffsäker fördelning av stöd till just de järnvägstransporter där det finns konkurrerande transportsätt som är mer förorenande men inte bär samma kostnader.

För en ökad förståelse för resonemanget och innehållet i denna PM refereras till Trafikverkets rapport TRV 2015/53912, Förutsättningar för att miljökompensera transporter på järnväg.



Definitioner¹

Med **kombitransporter** avses transporter av kombigods. Med kombigods avses gods som fraktas i en lastenhet som möjliggör flytt mellan lastbil, tåg och fartyg.

Med **systemtåg** avses tågtransporter där hela tågets transportkapacitet används av samma avsändare och tågets vagnar inte kopplas om mellan startpunkt och målpunkt.

Med **vagnslastgods** avses sändningar med exklusiv tillgång till en hel vagn genom hela transporten, oavsett om hela vagnen utnyttjas eller inte. Vagnslastgods i systemtåg ingår.

Transportarbete av godstrafik redovisas som tonkilometer. Tonkilometer beräknas som godsmängden som lastats på en järnvägsvagn gånger den debiterade transportsträckan i kilometer.

En **tågakilometer** motsvarar ett tåg som framförts en kilometer. Totalt antal körda tågakilometer beräknas som summan av alla tågs körda sträckor i kilometer.

Sammanfattande slutsatser

Syftet med miljökompensationen är att bidra till en överflyttning av godstransporter från väg till järnväg. Utifrån detta syfte bör miljökompensationen utbetalas där det finns överflyttningspotential, samtidigt som upplägget behöver vara möjligt att reglera rättsligt samt att administrera med rimlig tidsåtgång för Trafikverket och sökande.

Trafikverket har undersökt olika alternativ som skulle uppfylla miljökompensationens syfte med avseende på deras genomförbarhet både administrativt och juridiskt. Trafikverket har dragit slutsatsen att det mest ändamålsenliga och genomförbara tillvägagångssättet är att exkludera transporter av järnmalm från miljökompensationen, se alternativ 4 nedan. Detta är således det alternativ som vi föreslår när det gäller att göra miljökompensationen mer träffsäker och säkerställa att den går till järnvägstransporter med störst konkurrensytta i förhållande till vägtransporter. I denna PM presenteras därför ett förslag på rättslig reglering avseende alternativ 4. Den genomsnittliga produktionskostnaden har beräknats för samtliga godstransporter på järnväg samt för alternativet att järnmalmstransporter exkluderas.

Andra alternativ som undersökts är att rikta stödet till vissa typer av transporter (kombitransporter och vagnslasttransporter), att rikta stödet till vissa varugrupper (rundvirke) samt att grunda stödet på utförda tågakilometer i stället för på nettotonkilometer. Dessa alternativ har dock bedömts medföra juridiska och/eller administrativa svårigheter.

Principiella resonemang kring utformningen av stödet

Nedan presenteras de upplägg som Trafikverket analyserat när det gäller vilken typ av transporter som stödet bör baseras på.

Alternativ 1: Stöd till kombitransporter

Trafikverket gör bedömningen att kombitrafiken har en stor konkurrens från vägtransporter. Riktat stöd till kombitransporter bedöms därför som ett effektivt sätt att stödja godstransporter på järnväg.

¹ Källa: Trafikanalys



Ett stöd som enbart går ut till kombitransporter är emellertid svårt att administrera samtidigt som avsaknaden av gemensamma definitioner gör det svårt att genomföra en sådan avgränsning av stödet rent juridiskt. Detta för att avgränsningen av vad som anses vara ett *kombitåg* inte är entydigt. Branschens aktörer liksom Trafikverket har olika definitioner av vad som anses vara ett kombitåg. För att säkerställa korrekta utbetalningar skulle stödet behöva betalas per transporterad enhet, vilket innebär en hög administrativ börda för både Trafikverket och stödmottagarna.

Ett direkt riktat stöd till kombitransporter kan sannolikt mer effektivt hanteras med en separat modell liknande ekobonus för ny trafik eller av Tillväxtverket som ett riktat transportstöd till transportköparna. Det skulle också innebära större möjligheter att främja en direkt överflyttning från väg till järnväg.

Alternativ 2: Stöd till vagnslasttransporter, kombitransporter och transporter av rundvirke

Dessa transporter är konkurrensutsatta från vägtrafiken och står tillsammans för en stor andel av transporterna på järnväg. Ett bredare stöd har bättre förutsättningar att säkerställa en långsiktig positiv utveckling för såväl basindustrin som kombitrafiken i ett mer långsiktigt perspektiv.

Detta alternativ kräver emellertid, liksom alternativ 1, att sådana transporter på ett tydligt sätt kan definieras. Särskilt svårt att definiera är *kombitåg* och *vagnslaster* då det saknas en enhetlig definition inom järnvägsbranschen. Utan en entydig definition blir en förordning mycket svår att tillämpa och utforma rent rättsligt. Även med en entydig definition skulle detta komma att leda till ökad administration och kontroll då ansökningar mer ingående måste granskas, kontrolleras och följas upp. Det uppstår även problem med gränsdragningar kring blandade transporter. Fråga uppstår t.ex. hur man ska bedöma situationen där ett företag lyfter in ett begränsat antal vagnslaster i ett tåg som huvudsakligen transporterar gods som inte omfattas av förordningen (d.v.s. inte kombitåg, vagnslaster eller rundvirke). Hur många vagnslaster krävs då för att godstransporterna ska anses som stödberättigade? Samma exempel illustrerar också att det skulle bli möjligt att tillskansa sig miljökompensation genom transportupplägg där man adderar transporter som är stödberättigade till tåg som egentligen avser andra transporter. Med anledning av dessa skäl bedömer vi att ett sådant alternativ är svårt att genomföra inom ramen för detta uppdrag.

Alternativ 3: Förändrad fördelningsmodell

Ytterligare ett alternativ som har övervägts är en förändrad fördelningsmodell från bruttotonkilometer till tågkilometer där man således i utbetalningen av stödet inte tar hänsyn till vikten på transporterna. En utbetalning per tågkilometer ger dock inte några incitament till att öka tågfyllnadsgraden och därmed effektivisera transportarbetet. En förändrad fördelningsmodell hade också på ett helt annat sätt krävt en mer omfattande analys och översyn av andra bestämmelser i förordningen samt förenlighet med EU:s regler om statligt stöd. Transportarbete är ett vedertaget begrepp vilket gör förståelsen enklare och bäst motsvarar både järnvägsföretagens kostnad och transporternas miljöbelastning.

Alternativ 4: Exkludera järnmalmstransporter

De tunga malmtransporterna har idag en god konkurrensförmåga gentemot vägtransporter både vad gäller kostnader och operativ förmåga. Eftersom transporterna redan idag utförs på järnväg där infrastrukturen tillåter, finns i princip ingen ytterligare överflyttningspotential.



Konsekvenserna av att exkludera järnmalmstransporter gör att miljökompensationen fördelas på färre aktörer. Det innebär således ett större belopp per tonkilometer till de transporter som har en tydlig konkurrensytta mot vägtransporter. Effekterna av detta alternativ är jämförbara med alternativ 2, samtidigt som alternativet är enklare att administrera när det gäller kvalitetssäkring av ansökningar och utbetalningar. Detta alternativ är dessutom enklare att reglera juridiskt.

Det finns även andra tågtyper som har en förhållandevis låg konkurrens från vägtransporter men som enligt detta förslag skulle ändå vara stödberättigade. Dessa transportupplägg är dock inte enhetliga och kan skilja sig vad gäller geografi, tid, vikt, utformning och varuslag, vilket gör det svårt att definiera dem. Det är dessutom ett flertal leverantörer som har transportupplägg i det tunga segmentet vilket gör det svårt att kvalitetssäkra ansökningar och utbetalningar.

Ytterligare förfining av varuslag eller annan fördelningsmetodik ser Trafikverket som svåradministrerad och leder till otydligheter om vad som avses.

Möjligheterna till rättslig reglering

Trafikverkets föreslår i första hand utifrån de alternativ som redovisas ovan att förordning (2018:675) om miljökompensation för godstransporter på järnväg ändras på så sätt att järnmalmstransporter inte kan beviljas miljökompensation. Förslagsvis införs ett andra stycke i 3 § förordningen som uttryckligen undantar sådana godstransporter.

Förslag på författningsändring

Mottagare, fördelningsgrunder och villkor

3 § Miljökompensation får ges till fysiska eller juridiska personer som enligt 5 kap. 2 § järnvägslagen (2004:519) har rätt att utföra eller organisera trafik på svenska järnvägsnät.

Miljökompensation får inte ges till godstransporter av järnmalm.

Syftet med ändringen är att undanta sådana godstransporter som idag får en stor del av miljökompensationen men som i praktiken saknar konkurrerande transportsätt. En sådan ändring skulle bättre uppnå syftet med förordningen som anges i 1 § då järnmalmstransporter är låsta till järnvägstransporter bl.a. på grund av omfattningen och vikten på järnmalm som transporteras. I dessa fall bidrar stödet de facto inte till en överflyttning av godstransporter från väg till järnväg. Miljökompensation bör i stället ges till transporter där det finns en verklig konkurrens och där stödet bättre kan bidra till att stärka järnvägens konkurrenskraft och uppfylla syftet med förordningen i 1 §.

Rättsligt är fördelarna med föreslagen ändring att det görs en enkel och tydlig begränsning i förordningstexten där möjligheterna att kringgå kravet också bedöms som mycket små. Det är också enkelt att definiera vad som avses som järnmalmstransporter rent praktiskt och rättsligt. Genom att särskilt peka ut järnmalm utesluter förslaget inte andra transporter av metaller eller mineraler som i huvudregel är mindre omfattande än transporter av järnmalm och där det faktiskt är realistiskt att andra transportsätt kan komma i fråga.

Som framgår under stycket om *principiella resonemang* finns med övriga förslag problem med att bl.a. definiera stöd till andra typer av transporter (t.ex. kombitransporter eller vagnslasttransporter). Några enhetliga definitioner finns inte inom branschen och saknas även i järnvägslagstiftningen (se 1 kap. 4 § järnvägslagen för de definitioner som där anges).



Konsekvenserna för Trafikverkets administration

Nu föreslagen förändring att exkludera transporter av järnmalm innebär inte i sig någon förändring i arbetsmängd och därmed tidsåtgång när det gäller Trafikverkets administration av miljökompensationen.

En stödordning där miljökompensationen skulle grundas på ovan nämnda alternativ 1 och 2 skulle kräva en omfattande administration för både Trafikverket och stödmottagaren. Befintliga statistiska system stödjer inte denna avgränsning. Stödmottagaren skulle i stället behöva inkomma med underlag som sedan skulle behöva granskas och bedömas av Trafikverket. Detta skulle exempelvis få till följd att tiden för när miljökompensationen kan utbetalas till stödmottagarna skulle förlängas.

Innevarande miljökompensation har betalats ut halvårsvis baserat på andel av utfört godstransportarbete. Genom att i stället betala ut miljökompensationen kvartalsvis, vilket framkommer som ett önskemål i Trafikverkets utvärdering, kommer Trafikverkets administration i form av arbetstid att öka för att kunna hantera miljökompensationen under tiden 2021-2025. Detta gäller även om inga ändringar i upplägg skulle göras respektive i förslaget att järnmalmstransporter undantas. Trafikverket bedömer dock inte att arbetstiden för detta skulle fördubblas för att det skulle innebära dubbelt så många handläggningstillfällen. En förändring av frekvensen för utbetalningar medför för övrigt också att 8 och 9 §§ i förordning (2018:675) om miljökompensation för godstransporter på järnväg behöver ändras i enlighet med denna justering.

Förenligheten med EU:s statsstödsregelverk

Statligt stöd till järnvägsföretag måste utformas i enlighet med EU:s riktlinje för statligt stöd till järnvägsföretag² för att anses förenligt med EUF-fördraget, jfr p. 15 riktlinjen.

Nuvarande stödordning om miljökompensation är godkänd utifrån villkoren i avsnitt 6 i riktlinjen. De specifika villkoren framgår av avsnitt 6.3 och stödet är utformat efter punkt 103, d.v.s. det är stöd för att minska de externa kostnaderna. Stöd ska anmälas och godkännas av kommissionen (p.14-16 riktlinjen) vilket också ska ske genom den nya notifieringen för år 2021-2025.

Den föreslagna ändringen av förordningen gällande exkludering av järnmalmstransporter innebär inte någon ändring av fördelningsmodellen eller stödnivån. Föreslagen ändring innebär i stället att en viss typ av transporter (järnmalm) exkluderas från möjligheten att beviljas stöd. Ändringen medför således att vem som kan vara stödmottagare begränsas. Detta innebär att förenligheten med riktlinjen måste bedömas som densamma som vid den tidigare notifieringen då de föreslagna ändringarna är mycket små och inte påverkar grundläggande mekanismer i förordningen. Av EU:s riktlinje finns heller ingen begränsning av att stödet måste ges till alla järnvägsföretag eller trafikorganisatörer. I stället är det upp till medlemsstaten att avgöra vem som stöd ska beviljas till och motivera för Kommissionen att stödet inte förorsakar snedvridning av konkurrensen som medför skada för allmänna intressen (jfr p. 14 riktlinjen) och i övrigt är förenligt med den inre marknaden.

I det aktuella fallet innebär ändringen av förordningen att vissa godstransporter undantas från möjligheten att få miljökompensation. Som Trafikverket angivit i avsnitten om *möjligheterna till rättslig reglering* och *principiella resonemang* finns tydliga och objektivt motiverade skäl till varför järnmalmstransporter bör undantas från förordningens tillämpningsområde.

² Meddelande från Kommissionen Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till järnvägsföretag (2008/C 184/07).



Vidare utgör ändringen inte någon diskriminering utifrån ett likabehandlingsperspektiv då ett visst företag inte pekas ut. I stället är det avgörande vilken typ av gods som transporteras. I detta sammanhang ska särskilt framhållas att stöd i sig är snedvridande och innebär att det finns diskriminerade element eftersom stöd bara ges till vissa utpekade sektorer/företag, jfr artikel 107.1 EUF-fördraget. Den föreslagna förändringen innebär således att järnvägsföretag som befinner sig i samma jämförbara situation kommer behandlas lika. Villkoret innebär av samma anledning att någon diskriminering p.g.a. nationalitet (den så kallade icke-diskrimineringsprincipen, se artikel 18 EUF-fördraget) inte sker eftersom det bara är typen av gods som begränsar förordningens tillämpningsområde.

Trafikverket bedömer således att de förändringar som föreslås i förordningen bör vara förenliga med EU:s riktlinje om statligt stöd till järnvägstransporter.

Övriga förslag som övervägts innebär vad det gäller en förändrad fördelningsmodell att en mer omfattande analys måste genomföras där stödnivåerna måste kontrolleras så att dessa inte överskrids. Att peka ut andra transporter som stödberättigade torde medföra liknande konsekvenser statsstödsrättsligt som förslaget med exkludering av järnmalmstransporter, d.v.s. det är bara den stödberättigade som ändras.

Total produktionskostnad för godsoperatörer

Trafikverkets bedömde i sin utredning från 2015³ att den totala kostnaden för järnvägstransporter motsvarar järnvägsföretagens totala produktionskostnad. I denna ingår åtminstone personal- och kapitalkostnader samt drift- och underhållskostnader för fordon.

Trafikverket har i detta uppdrag uppdaterat kostnadsuppskattningarna och beräknat att den totala produktionskostnaden för godstransporter på järnväg i Sverige ligger år 2021 på minst 0,25 kronor per tonkilometer i 2020 års prisnivå⁴.

Total produktionskostnad för godsoperatörer, exklusive järnmalmstransporter

Om man exkluderar malmtågen i beräkningen blir den genomsnittliga produktionskostnaden för övriga godstransporter på järnväg 0,28 kronor per tonkilometer i 2020 års priser.⁵

Stödberättigade kostnader

Enligt artikel 34 i SERA⁶-direktivet får miljökompensationen ges för bevisligen icke täckta miljökostnader, olycksrelaterade kostnader och infrastrukturkostnader i konkurrerande transportslag i den mån dessa kostnader överstiger motsvarande kostnader för järnvägen.

År 2020 justerades kalkylvärdet för koldioxid i ASEK från 1,14 kronor till 7,0 kronor per kg. Denna justering medför högre kostnader av de icke internaliserade externa effekterna

³ TRV 2015/53912, Förutsättningarna för att miljökompensera transporter på järnväg

⁴ Beräkning enligt Bansek

⁵ Beräkning enligt Bansek

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde



och ett större gap mellan vägtrafikens och järnvägstrafikens icke täckta kostnader, jämfört med den analys som Trafikverket genomförde år 2015.

Tabell 1 Icke täckta marginalkostnader godståg (kronor per nettotonkilometer)⁷

Externa marginalkostnader	0,0565
Banavgifter	- 0,0238
Icke-täckta marginalkostnader	= 0,0327

Tabell 2 Icke täckta marginalkostnader tung lastbil med släp, landsbygd (kronor per nettotonkilometer)⁸

Externa marginalkostnader	0,317
Drivmedelsskatt	- 0,099
Icke-täckta marginalkostnader	= 0,218

Differensen mellan vägtrafikens och järnvägstrafikens icke-täckta marginalkostnader är 0,1853 kronor per nettotonkilometer.

Takvärden för miljökompensation

Miljökompensationen ska enligt punkt 107.b i EU-kommissionens riktlinje för statligt stöd understiga 30 procent av godsföretagens produktionskostnader och 50 procent av de stödberättigade kostnaderna. Resulterande takvärden för en miljökompensation enligt Trafikverkets förslag (kompensation ges inte till transporter av järnmalm) framgår i tabell 3 nedan.

Tabell 3 Takvärden för miljökompensation till godstransporter på järnväg exkl. järnmalm

30 % av produktionskostnaden	0,084 kronor per tonkilometer
50 % av stödberättigade kostnader	0,092 kronor per tonkilometer

År 2019 var det totala transportarbetet för godstransporter på järnväg 22 717 miljoner nettotonkilometer, varav 5 110 miljoner nettotonkilometer var malm på malmбанан.⁹ För en miljökompensation där järnmalmstransporter undantas skulle den största möjliga potten gå upp till 17 607 miljoner tonkilometer * 0,084 kronor per tonkilometer = 1 479 miljoner kronor per år.

⁷ Trafikanalys 2020:4, Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader, Bilaga 1

⁸ Trafikanalys 2020:4, Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader, Bilaga 1

⁹ Trafikanalys, Bantrafik 2019

Andra stödsystem som ytterligare bidrar till överflyttning

Trafikanalys¹⁰ och Trafikverket¹¹ har tidigare föreslagit åtgärder som ytterligare stärker den intermodala överflyttningspotentialen från väg till järnväg. Dessa åtgärder syftar mer till direkt stöd till aktörerna för att främja nya godsvolymer till järnväg. Att kombinera miljökompensation med de av myndigheterna föreslagna åtgärderna skulle ge en mer verklig överflyttning på relativt kort tid.

Föredragande, samråd och sakgranskning

Föredragande är Ulrika Rangli Eklund, avdelning Nationell planering.
Sakgranskning har skett av Veronika Martini och Per-Anders Winge, avdelning Nationell planering, Mats Åkerfeldt, avdelning Transportkvalitet, samt av Anders Broberg och Sofia Nenzelius, avdelning Statistikcenter.

I den slutliga handläggningen har deltagit Johan Holmér, enhetschef Avtal och finansiering, samt verksjurist Carin Sandberg, Juridik och Planprövning.



Lennart Kallander

Chef, avdelning Nationell planering

¹⁰ En breddad ekobonus, Rapport 2019:1

¹¹ Hinder för ökad omlastning till intermodala järnvägstransporter, TRV 2018/93255