

RAPPORT

Fördjupad analys av genomförandet av åtgärder i Norrbottens län och Västerbottens län



Trafikverket

Postadress: Trafikverket, 781 89 Borlänge.

E-post: trafikverket@trafikverket.se

Telefon: 0771-921 921.

Dokumenttitel: Fördjupad analys av genomförandet av åtgärder i Norrbottens län och Västerbottens län

Författare: Magnus Bengtsson, Veronika Martini, Pär-Erik Westin, Nils Ahlm, Annica Lindström, Carin Sandberg och Lena Wieweg, Trafikverket

Kontaktperson: Magnus Bengtsson, Trafikverket

Dokumentdatum: 2022-03-18

Publikationsnummer: 2022:042

ISBN: 978-91-8045-028-7

Ärendenummer: TRV 2022/18867

Omslagsfoto: Thomas Johansson, Trafikverket

Distributör: Trafikverket.

Innehåll

Sammanfattning	5
Uppdraget	6
Bakgrund.....	6
Medfinansiering med banavgifter.....	8
Förutsättningar	8
Trafik och transporter som får nytta av satsningarna.....	10
Storlek på finansierande avgifter	12
Utformning av finansierande avgifter	13
Infrastrukturavgift E4 förbifart Skellefteå.....	14
Förutsättningar	14
Investering och återbetalningstid	14
Trafikprognos.....	14
Drift- och räntekostnader	15
Kassaflödesanalys.....	16
Direkt medfinansiering.....	17
Medfinansiering av investeringar på järnvägen Luleå-Riksgränsen.....	17
Lokala åtgärder i statligt vägnät i Boden och Gällivare	18
Investeringar i Skellefteåområdet	19
Transportpolitisk måluppfyllelse och samhällsekonomisk effektivitet	20
Konsekvenser för transportpolitisk måluppfyllelse	20
Konsekvenser för samhällsekonomisk effektivitet	20
Genomförande under planperioden	23
Investeringar på järnvägen Luleå-Riksgränsen	23
Lokala åtgärder i statligt vägnät i Boden och Gällivare	24
Investeringar i Skellefteåområdet	24
Analys av bestämmelser om statligt stöd.....	26
Allmänt om statligt stöd	26

Avgiftsfinansiering väg.....	28
Avgiftsfinansiering järnväg.....	29
Lånefinansiering	29
Utredningsbehov	30
Bilagor	31
Bilaga 1: Uppdrag att fördjupa analysen kring förutsättningar för ett genomförande av åtgärder i transportinfrastrukturen i Norrbottens län och Västerbottens län	31

Sammanfattning

Trafikverket har i detta uppdrag analyserat förutsättningarna för att införa brukaravgifter för att finansiera delar av de rekommenderade åtgärder som Trafikverket lämnade den 30 november 2021 i rapport ”Åtgärder i transportinfrastrukturen för de stora industriinvesteringarna i Norrbottens län och Västerbottens län” (TRV publikation 2021:229).

Analysen visar att det finns förutsättningar och möjligheter att införa en banavgift som finansierar en del av satsningarna på järnvägen Luleå-Riksgränsen. En sådan avgift bör betalas av den godstrafik som får positiva effekter och nyttor av åtgärderna. Trafikverket konstaterar också att det behöver utredas vidare hur stor en sådan avgift kan vara och hur den i detalj bör utformas på bästa sätt. I denna rapport redovisas två olika scenarier för en höjd banavgift. Om en avgift tas ut motsvarande en höjning av banavgifterna med 10-20% kan 4-11% av investerings- och räntekostnaderna för åtgärderna finansieras. Om en avgift som motsvarar 30-40% höjning av banavgifterna tas ut kan 13-23% av kostnaderna finansieras.

Trafikverket har fört dialoger med vissa aktörer om möjligheten till medfinansiering av åtgärderna. Trafikverket upplever att det finns en positiv inställning och en vilja från företagen att medverka till finansieringen av investeringar på järnvägen Luleå-Riksgränsen som ger bättre förutsättningar för de ökade transportflödena.

Trafikverket har också analyserat förutsättningarna för en infrastrukturavgift för att finansiera del av E4 förbifart Skellefteå. Analysen visar att kravet på minsta återbetalningstid innebär en orimligt låg avgiftsnivå i förhållande till kostnaderna för att ta in avgiften. Trafikverket rekommenderar därför inte att en infrastrukturavgift införs som delfinansiering av E4 förbifart Skellefteå.

Trafikverkets bedömning är att samtliga föreslagna åtgärder är möjliga att genomföra under planperioden 2022-2033. Detta förutsätter att finansieringen är löst och att alla nödvändiga tillstånd erhålls i planeringsprocessen.

Uppdraget

Regeringen har gett Trafikverket i uppdrag att fördjupa analysen av förutsättningarna för ett genomförande av åtgärder i transportinfrastrukturen i Norrbottens och Västerbottens län i enlighet med de rekommendationer som Trafikverket lämnat i redovisningen av uppdraget att analysera behovet av åtgärder i transportinfrastrukturen med anledning av större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbottens län och Västerbottens län (TRV publikation 2021:229).

Uppdraget syftar framför allt till att fördjupa analysen av vilka förutsättningar och möjligheter som finns för genomförande av de finansieringslösningar som Trafikverket föreslagit. Analysen ska inkludera förutsättningar för, och konsekvenser – för bl.a. transportpolitisk måluppfyllelse inkl. åtgärdernas bedömda samhällsekonomiska effektivitet – av, olika finansieringslösningar som medfinansiering i form av olika typer av brukaravgifter samt direkt medfinansiering. I analysen av finansieringslösningar ingår också att analysera förutsättningarna för att genomföra dessa utifrån bestämmelser om statsstöd. Därutöver ingår i uppdraget att lämna bedömningar av hur stor del av åtgärderna som är möjliga att genomföra inom, respektive efter, planperioden 2022-2033, givet att finansiering finns tillgänglig. I uppdraget ingår dessutom att identifiera eventuella behov av ytterligare utredning.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet) senast den 18 mars 2022 (se bilaga 1).

Bakgrund

I september 2021 gav Regeringen Trafikverket i uppdrag att analysera behovet av infrastrukturåtgärder i transportinfrastrukturen med anledning av större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbottens län och Västerbottens län. Trafikverket redovisade uppdraget den 30 november 2021 (Publikation 2021:226)¹. I redovisningen lämnades rekommendationer kring åtgärder som bedömts som de mest angelägna att genomföra i närtid för att möta de ökade transportflöden av gods och resande som blir en följd av de stora företagsetableringarna. Trafikverket redovisade också att olika finansieringslösningar, som medfinansiering i form av olika typer av brukaravgifter samt direkt medfinansiering från externa aktörer, fortsatt måste analyseras och prövas.

De etableringar och expansioner som särskilt ger påverkan på transportsystemet i form av både godstransporter och persontransporter är omställning till koldioxidfri stålframställning (Hybrit Development AB, LKAB, SSAB och H2 Green Steel AB) samt etableringar och expansioner i Skellefteå (Northvolt AB, Boliden AB och följetableringar).

Analysen visade att påtagliga trafikökningar jämfört med dagens trafik och Trafikverkets basprognos, framförallt kommer påverka följande befintliga infrastruktur:

- Järnvägen Luleå-Riksgränsen
- Hamn och farled i Luleå

¹ Åtgärder i transportinfrastrukturen för de stora industriinvesteringarna i Norrbottens län och Västerbottens län. 2021:229.

- Väg E4 förbi Skellefteå, samt anslutande statliga regionala vägar i Skellefteå (Skellefteåtriangeln)
- Lokala statliga vägar i direkt anslutning till företagsetableringarna.

För att möta behovet av utvecklad infrastruktur föreslog Trafikverket en lånefinansiering för att kunna göra en storsatsning på järnvägen Luleå-Riksgränsen. Åtgärderna är helt avgörande för att säkerställa att näringslivssatsningarna kan genomföras på ett önskvärt sätt. Inom ramen för detta paket ingår följande delar:

- Dubbelspår Luleå-Boden
- Ökning till Stax 32,5 ton på sträckan Kiruna-Riksgränsen och Svappavaara-Kiruna
- Förlängning av mötesstationerna Murjek, Harträsk, Näsberg och Nuortikon
- Luleå C flytt av personvagnsuppställningen samt ombyggnad av personbangård
- Malmbanan Boden-Gällivare stängselsystem och passager för ren och vilt.
- Mindre trimningsåtgärder i Luleå C, Boden C och på sträckan Boden-Kiruna.

Kostnaderna för järnvägsåtgärderna Luleå-Riksgränsen uppskattades till cirka 7,5 miljarder kronor.

Lånefinansiering skulle möjliggöra ett snabbt genomförande av järnvägsåtgärderna på sträckan Luleå-Riksgränsen vilket delvis skulle kunna finansieras med högre banavgift. Inriktningen bör vara att en andel av investeringskostnaden kan tas ut av de järnvägsföretag som utnyttjar bandelen och som får nytta av investeringarna, men att utformningen av en sådan finansieringslösning behöver utredas vidare.

För att möta den snabba samhällsutvecklingen och de industriinvesteringar som sker i Skellefteå föreslog Trafikverket en satsning på följande åtgärder:

- E4 förbifart Skellefteå.
- Demonstrationsanläggning i syfte att möjliggöra utveckling kopplad mot elektrifiering och digitalisering på väg 372 Skellefteå-Skelleftehamn.
- Åtgärder i form av trafiksäkerhets- och kapacitetshöjande åtgärder på väg 95, 372 och AC827 i Skellefteå. För att säkerställa genomförande bör en eventuell extra satsning till den regionala planen prövas.

Kostnaden för E4 förbifart Skellefteå uppskattades till cirka 1,4 miljarder kronor och de trafiksäkerhets- och kapacitetshöjande åtgärderna på väg 95, 372 och 827 uppskattas till cirka 600 miljoner kronor. För förbifarten på E4 i Skellefteå lyfts att en eventuell möjlighet att finansiera bron över Skellefteå älv med en infrastrukturavgift bör analyseras.

Medfinansiering med banavgifter

Trafikverket har möjlighet att ta ut banavgifter i finansierande syfte. Finansierande avgifter tas ut utöver ordinarie banavgifter som täcker trafikens marginalkostnader för drift och underhåll. Inom ramen för detta uppdrag har Trafikverket undersökt vilka förutsättningar järnvägslagen ger för ett uttag av finansierande avgifter och vilka villkor som följer med ett sådant avgiftsuttag.

Förutsättningar

Banavgifter regleras i järnvägslagen (2004:519) som har sin bakgrund i direktiv 2012/34/EU ("SERA-direktivet").

Enligt järnvägslagen kan Trafikverket ta ut två typer av särskilda avgifter: särskilda avgifter enligt 7 kap. 4 § (i fortsättningen "mark-ups") och avgifter för ett särskilt infrastrukturprojekt enligt 7 kap. 5 §.

7 kap. 5 § ger infrastrukturförvaltare möjlighet att ta ut avgifter för ett särskilt infrastrukturprojekt. Det är tveksamt om de aktuella åtgärderna kan anses "särskilda" i lagens mening. Trafikverket förespråkar därför att 7 kap. 4 § ska ligga till grund för en finansiering med banavgifter, dvs. att Trafikverket ska ta ut mark-ups för att uppnå en högre kostnadstäckning i sin verksamhet.

Mark-ups för att uppnå högre kostnadstäckning

Mark-ups får tas ut för att uppnå högre kostnadstäckning enligt järnvägslagen (2004:519) 7 kap. 4 §:

Infrastrukturförvaltaren får, för att uppnå kostnadstäckning, ta ut högre avgifter än som följer av 2 och 3 §§, om det är förenligt med ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Avgifterna får inte sättas så högt att de marknadssegment som kan betala åtminstone den kostnad som uppstår som en direkt följd av framförandet av järnvägsfordon, plus ett vinstuttag som marknaden kan bära, hindras från att använda infrastrukturen.

Om åtgärderna i fråga får finansieras med en mark-up beror på vilka kostnader som avses i bestämmelsen. Trafikverket har hittills tolkat 7 kap. 4 § som att kostnaden enbart innefattar drift- och underhållskostnader. Det står däremot ingetstans att inte också investeringskostnader kan ingå i begreppet *kostnadstäckning*. Det som talar för en sådan tolkning är att infrastrukturförvaltaren, enligt samma paragraf, utöver kostnadstäckningen även tillåts ta ut en rimlig vinst.

Trafikverket har i samband med detta regeringsuppdrag inhämtat tolkningar och tillämpningar från andra europeiska infrastrukturförvaltare vad gäller mark-ups.² Enbart ett fåtal infrastrukturförvaltare svarade på frågan och svaren skilde sig väsentligen åt; Den franska infrastrukturförvaltaren SNCF Réseau använder mark-ups för att delvis täcka de kostnader som utbyggnaden av höghastighetsjärnvägen genererar. På dessa sträckor bedömer SNCF att marknaden är lönsam för järnvägsföretagen. Den belgiska infrastrukturförvaltaren Infrabel anser att mark-ups enbart kan användas för att uppnå en högre kostnadstäckning vad gäller kostnader för drift och underhåll av järnvägen. Tjeckiska SŽDC och ungerska MAV delar denna tolkning. Polska PKPs tolkning av bestämmelsen i

² Mejlväxling mellan Trafikverket och de infrastrukturförvaltare som deltar i det europeiska nätverket PRIME (*Platform of Rail Infrastructure Managers in Europe*)

direktiv 2012/34/EU som ligger till grund för den nationella lagen om avgifter, är att även lån ska kunna finansieras med en mark-up.

Mark-ups sätts per marknadssegment och tåg inom samma marknadssegment måste behandlas utifrån likabehandlingsprincipen. Inget marknadssegment får trängas undan från marknaden genom de högre avgifterna. Det bedöms vara möjligt att definiera malmtågen som ett eget marknadssegment och att ta ut mark-ups från malmtåg upp till gränsen för deras betalningsförmåga. Ett annat alternativ skulle kunna vara att definiera ett marknadssegment som exempelvis samlar alla tåg som är tyngre än ett visst antal ton. Då skulle även tåg omfattas som transporterar annat än malm. Marknadssegmentens betalningsförmåga måste omprövas vart femte år. Om järnvägsföretagens betalningsförmåga skulle bli lägre i framtiden, kan Trafikverket tvingas sänka eller ta bort införda mark-ups.

Trafikverket konstaterar att en generell förutsättning för en finansiering med mark-ups enligt direktiv 2012/34/EU artikel 29.2 är att det avgiftssystem som används är baserat på samma principer över hela järnvägsnätet.

Trafikverket tar idag ut mark-ups på ett antal sträckor i södra och mellersta Sverige från både person- och godstrafiken. Intäkterna från dessa avgifter uppgick år 2021 till cirka 450 miljoner kronor vilket tillsammans med övriga avgifter går till underhåll av hela den statliga järnvägsanläggningen. Det är inte praxis i Trafikverket att öronmärka intäkter från specifika banavgifter till särskilda åtgärder.

Trafikverkets tolkning av järnvägslagen är att det är möjligt att använda intäkter från mark-ups för annat än drift och underhållsåtgärder.

Särskild avgift för ett särskilt infrastrukturprojekt

Trafikverket har prövat om 7 kap. 5 § i järnvägslagen (2004:519) kan tillämpas för en finansiering av åtgärderna. Den säger följande:

Infrastrukturförvaltaren får, på grundval av den långsiktiga kostnaden för ett särskilt infrastrukturprojekt som ökar effektiviteten i järnvägssystemet och har avslutats efter 1988, ta ut högre avgifter än som följer av 2 och 3 §§, om projektet inte skulle ha kommit till stånd om avgifterna hade begränsats på det sätt som följer av 2 och 3 §§.

I förarbetena (prop. 2003/04:123 s. 139 f) beskriver regeringen bakgrunden till bestämmelsen: ett stort behov av transportinfrastruktur samtidigt som finansieringen är ett problem. Syftet med bestämmelsen är att attrahera andra än staten att investera i ny järnvägsinfrastruktur och att agera som infrastrukturförvaltare på affärsmässiga grunder. Trafikverket anser dock inte att staten genom Trafikverket är förhindrad att nyttja bestämmelsen för ett projekt som uppfyller förutsättningarna.

Med den långsiktiga kostnaden avses alla kostnader som är förknippade med verksamheten, såsom drift, underhåll och kapitalkostnader, inklusive avskrivningar samt en skälig avkastning. Regeringen anser vidare att det bör vara möjligt för en infrastrukturförvaltare och en operatör att förhandla nivån på sådana avgifter.

Det ska handla om ett särskilt infrastrukturprojekt som ökar effektiviteten i järnvägssystemet och som inte skulle ha kommit till stånd utan avgifterna som täcker (delar av) nämnda kostnader. Av dessa rekvisit torde det närmast handla om vad som avses med ett särskilt infrastrukturprojekt. Idag anses endast Arlandabanan och Öresundsbron vara sådana infrastrukturprojekt där förutsättningarna, enligt nämnda förarbete, anses

uppfyllda. Ingen annan svensk järnvägsinfrastruktur har byggts i modern tid med sådana utgångspunkter.

I direktiv 2012/34/EU ("SERA-direktivet"), artikel 32.3 uttrycks den underliggande bestämmelsen på följande sätt:

För särskilda framtida investeringsprojekt, eller särskilda investeringsprojekt som har avslutats efter 1988, får infrastrukturförvaltaren fastställa eller fortsätta att fastställa högre avgifter på grundval av den långsiktiga kostnaden för sådana projekt om de ökar effektiviteten eller kostnadseffektiviteten eller båda och annars inte skulle kunna genomföras eller ha genomförts. En sådan avgiftsordning får även inbegripa överenskommelser om fördelning av de risker som sammanhänger med nya investeringar.

Direktivet ger ingen närmare vägledning i fråga om vad som menas med särskilda projekt. I den engelska versionen används uttrycket *specific*.

Trafikverket har i samband med detta regeringsuppdrag hämtat in tolkningar och tillämpningar från andra europeiska infrastrukturförvaltare vad gäller tolkning och tillämpning av SERA-direktivets artikel 32.3. I Frankrike använder sig SNCF Réseau idag av ett antal avgifter för ett särskilt infrastrukturprojekt. Bland annat tar de ut två sådana avgifter för att finansiera upprustningen av en järnvägskorridor nära hamnen Le Havre. Avgiften tas ut av godstrafiken. Även utvecklingen av ERTMS på den franska höghastighetsjärnvägen finansieras delvis med en avgift för ett särskilt infrastrukturprojekt.

Trafikverket har i tidigare ärende TRV 2012/69930 bedömt att vissa trimningsåtgärder på Dalabanan inte kan anses utgöra ett särskilt infrastrukturprojekt i den mening som avses i järnvägslagen (2004:519) 7 kap. 5 §. Trafikverket skriver bl.a. att ett antal punktinsatser över en längre sträcka inte kan innebära att hela sträckan anses som ett särskilt infrastrukturprojekt. Vidare skriver Trafikverket att ett särskilt infrastrukturprojekt bör avse ett nytt projekt, medan åtgärderna på Dalabanan i huvudsak kommer genomföras i/på befintlig infrastruktur och linjesträckning.

Vidare gjordes bedömningen att ett särskilt infrastrukturprojekt bör vara så pass avgränsat att tjänsterna och verksamheten kan drivas som en egen rörelse, såsom är fallet med Arlandabanan och Öresundsbroförbindelsen. Trafikverket gör idag ingen annan bedömning och utifrån detta är det svårt att se att några av de satsningar som föreslagits på sträckan Luleå-Riksgränsen kan anses vara ett särskilt infrastrukturprojekt.

Sammanfattningsvis är erfarenheten av att tillämpa en särskild avgift enligt 7 kap. 5 § liten samtidigt som det verkar finnas få hinder att tillämpa avgifter enligt 7 kap. 4 § i syfte att finansiera de diskuterade åtgärderna. Av denna anledning förespråkar Trafikverket att 7 kap. 4 § ska ligga till grund för en finansiering med banavgifter.

Trafik och transporter som får nytta av satsningarna

Åtgärderna på sträckan Luleå-Riksgränsen kommer ge positiva effekter för både person- och godstrafiken.

Nedan ges en kortfattad beskrivning av person- och godstrafik på järnvägen mellan Luleå och Riksgränsen. I Trafikverkets redovisning 2021-11-30 - *Åtgärder i transportinfrastrukturen för de stora industriinvesteringarna i Norrbottens och Västerbottens län. 2021:229* - finns en utförligare beskrivning av trafiken och transporterna på sträckan.

Persontrafik

Persontrafiken får framförallt positiva effekter genom utbyggnaden av dubbelspår Boden-Luleå, bangårdsombyggnad i Luleå och nya mötesstationer på sträckan Boden-Gällivare. Åtgärderna ger förutsättningar bland annat för restidsförbättringar, minskad risk för förseningar och ökad turtäthet.

I Tabell 1 nedan redovisas dagens persontrafik och trafik enligt Trafikverkets basprognos 2040.

Tabell 1. Antal persontåg per dygn på sträckan Luleå-Riksgränsen år 2022 och år 2040.

Sträcka	År 2022		År 2040	
	Regional	Natt	Regional	Natt
Luleå-Boden	28	4	32	4
Boden-Kiruna	8	2	12	2
Kiruna-Riksgränsen	2	2	2	2

Idag bedrivs ingen persontrafik på kommersiella grunder utan samtlig persontrafik är upphandlad trafik. Trafikverket har trafikavtal som gäller nattågstrafiken Stockholm-Narvik och samverkansavtal med Norrtåg som bedriver regional persontrafik på sträckorna Boden-Luleå och Luleå-Kiruna.

Även om persontrafiken får positiva effekter av åtgärderna ser Trafikverket det inte som skäligt att belasta en icke-kommersiell persontrafik med en högre banavgift för att medfinansiera åtgärderna.

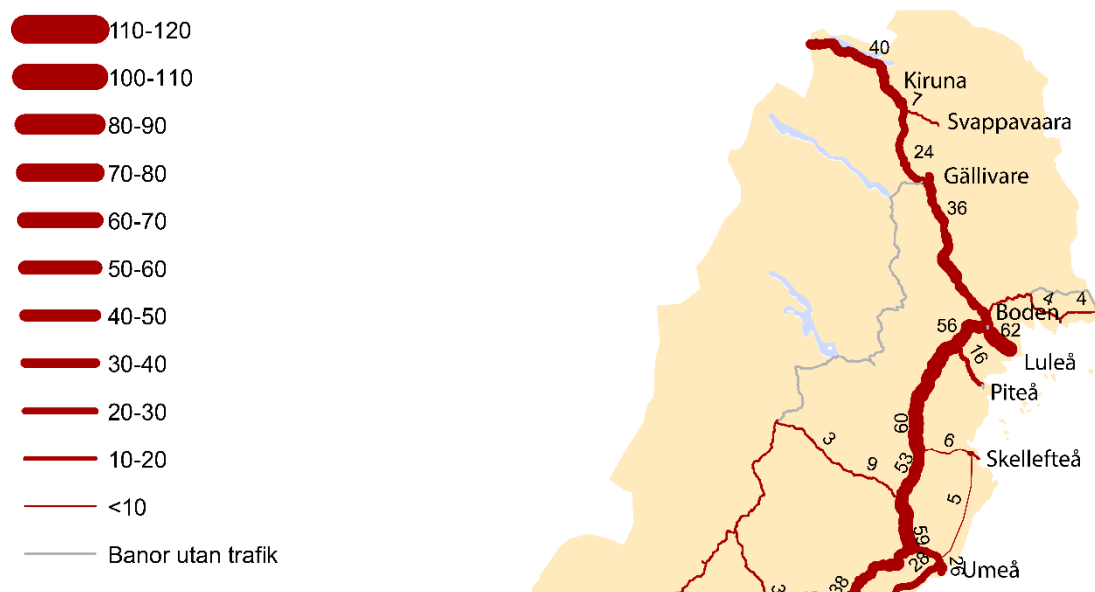
Godstransporter

För godstrafiken är föreslagna åtgärder avgörande för att möjliggöra de ökade transportflödena som de nya industrietableringarna innebär.

Figuren nedan visar antal godståg per dygn enligt Trafikverkets basprognos 2040 samt med de nya företagsetableringarna. Störst förändring av antalet godståg förväntas på sträckan Boden-Luleå som ökar med 24 tåg/dygn, därefter kommer Gällivare-Boden som ökar med 13 tåg/dygn.

Godstrafiken längs Malmbanan och sträckan Boden-Luleå domineras av malmtransporter. Övriga godstransporter är bl.a. kombitåg till och från Narvik och fisktransporter från Narvik.

De nya företagsetableringarna innebär att antalet godståg på sträckan Kiruna-Gällivare och Gällivare-Boden ökar med 9 respektive 13 tåg/dygn. På sträckan Boden-Luleå ökar trafiken med 24 tåg/dygn.



Figur 1. Antal godståg per dygn år 2040 enligt Trafikverkets basprognos kompletterat med effekterna av de nya företagsetableringarna.

Sammanfattande slutsatser

Utifrån redovisningen ovan är Trafikverkets slutsatser,

- åtgärder på järnvägen Luleå-Riksgränsen innebär att tillkommande godsflöden från industrietableringarna och expansionerna blir möjliga att transportera.
- godstransporter står för den största ökningen av trafiken på sträckan.
- persontrafiken saknar idag kommersiell grund och möjliggörs genom trafikavtal för nattågstrafik Stockholm-Narvik samt samverkansavtal för Norrtågs trafik Luleå-Kiruna, där också den Regionala kollektivtrafikmyndigheten medverkar.

Storlek på finansierande avgifter

Mark-ups får tas ut upp till full kostnadstäckning, om marknaden kan bära avgiften. Det betyder att de marknadssegment som kan bära avgifter som motsvarar de egna marginalkostnader, inte får slås ut från marknaden på grund av en mark-up.

Storleken på en eventuell mark-up begränsas därmed av marknadssegmentens betalningsförmåga som utgör en övre gräns för avgiftsuttaget. Hur trafiken ska delas in i marknadssegment och vilken betalningsförmåga som finns i respektive segment är idag inte utrett. Trafikverket har i detta uppdrag därför arbetat med två hypoteser: 1) att marknaden klarar av en mark-up som motsvarar 10-20 % av de ordinarie banavgifter som täcker trafikens marginalkostnader och 2) att marknaden klarar av en mark-up som motsvarar 30-40 % av avgifterna.

Under 2021 tog Trafikverket ut banavgifter från godstrafiken på Malmbanan motsvarande 114 miljoner kronor per år. Cirka 70 procent av dessa avgifter togs ut från den tunga godstrafiken (medelaxellast över 25 ton). Under kommande år kommer Trafikverket att höja banavgifterna för att de fullt ut ska motsvara järnvägstrafikens marginalkostnader. Detta för att Trafikverket ska leva upp till lagens krav att avgifterna ska fastställas till den kostnad

som uppstår som en direkt följd av framförandet av järnvägsfordon. Följden av dessa höjningar är en högre avgiftsbelastning för godstrafiken.

På Malmbanan förväntas intäkterna från ordinarie avgifter från och med tågplan 2025 motsvara cirka 270 miljoner kronor per år. En mark-up med 10-20 % på dessa avgifter skulle generera intäkter på mellan 27 och 54 miljoner kronor vilket motsvarar 4-11 % av investerings- och räntekostnaderna för åtgärderna i fråga. En mark-up med 30-40 % på ordinarie banavgifter skulle generera intäkter på mellan 81 och 108 miljoner kronor vilket motsvarar 13-23 % av investerings- och räntekostnaderna.³

Det är utifrån järnvägslagen möjligt att ta ut olika mark-ups från olika marknadssegment. Det finns även möjlighet att ta ut mark-ups från enbart ett marknadssegment, till exempel från den tunga godstrafiken.

Utformning av finansierande avgifter

Trafikverket eftersträvar att sätta avgifterna på ett sätt som är så samhällsekonomiskt fördelaktigt som möjligt.

Centralt för frågan om och hur olika avgifter påverkar den samhällsekonomiska effektiviteten är hur respektive avgift påverkar trafiken. Under förutsättning att avgifterna inte påverkar trafikanternas beteende är avgiftsfinansieringen en transferering av kostnaderna utan ekonomisk påverkan.

Trafikvolymberoende avgifter har uppenbara fördelar i form av att det är enkelt, förutsägbart och rättvist i och med att alla transporter betalar lika mycket per trafikarbetsenhet (exempelvis per utförd tågkilometer eller bruttotonkilometer). Nackdelen är att denna avgiftsutformning kan påverka transportvolymen och därmed den samhällsekonomiska effektiviteten negativt.

En fast avgift kan innebära approximativt samma kostnad för berörda företag som en trafikvolymberoende avgift men har fördelen att den inte har samma risk för effektivitetspåverkan som den rörliga avgiften. Enkelt uttryckt fungerar den fasta avgiften som en "sunk cost" och när den väl är betald påverkar den inte den dagliga verksamheten som kan bedrivas effektivt med konventionella marginalkostnadsbaserade avgifter. Detta gäller dock under förutsättning att berörda företag kan betala den fasta avgiften utan att verksamheten påverkas.

Ett mellanting mellan fast och rörlig avgift är att differentiera storleken på den fasta avgiften efter exempelvis andel av trafik- eller transportvolymen.

Nedan ges några exempel på hur finansierande avgifter enligt 7 kap. 4 § järnvägslagen (2004:519) skulle kunna utformas:

- Fast avgift för trafik på Malmbanan.
- Passageavgift på utvalda sträckor, t.ex. mellan Boden och Luleå eller mellan Kiruna och Riksgränsen.
- Kilometeravgift på hela eller delar av sträckan Riksgränsen-Luleå.
- Tonkilometeravgifter på hela eller delar av sträckan Riksgränsen-Luleå.

³ Trafikverket har räknat med en amorteringstid mellan 25 och 40 år, en låneränta på 3,45 % och en inflation på årligen 2 %.

Infrastrukturavgift E4 förbifart Skellefteå

I följande avsnitt redovisas en analys av förutsättningar och möjligheter i att införa en infrastrukturavgift för att finansiera delar av åtgärden E4 förbifart Skellefteå.

Förutsättningar

Infrastrukturavgifter regleras i Lagen (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg, som har sin bakgrund i Eurovinjettdirektivet.

Infrastrukturavgifter är till för att helt eller delvis finansiera infrastruktur (tunnel, bro eller bergspass) som kan återbetalas med en infrastrukturavgift (broavgift). Finansiering via infrastrukturavgifter belastar inte övriga statliga anslag.

Införandet av nya infrastrukturavgifter i Sverige behöver notifieras till EU-kommissionen.

Trafikverket är den myndighet som meddelar om föreskrifter för vilka vägar som ska avgiftsbeläggas, vilka fordon som ska omfattas, infrastrukturavgiftens storlek och avgiftspliktens inträde. Trafikverket och Transportstyrelsen hanterar tillsammans betalningssystemet och faktureringen av infrastrukturen.

Det finns ett antal krav för att kunna ta ut avgift på en väg. I 5 § i lagen om infrastruktur på väg står det: *Infrastrukturavgifter ska baseras på en tidsperiod som motsvarar infrastrukturens planerade livslängd eller en annan tid som inte understiger 20 år. Om återbetalningstiden beräknas kortare än så, får en avgift inte tas ut. Syftet är att det inte ska tas ut en oskäligt hög avgift av de som nyttjar bron.*

Investering och återbetalningstid

Som framgår ovan beräknas den totala kostnaden för E4 förbifart Skellefteå till cirka 1 400 miljoner kronor. De delar av E4 förbifart Skellefteå som kan finansieras med en infrastrukturavgift är konstbyggnaden med anslutningar. Investeringskostnaden för dessa delar beräknas uppgå till cirka 150 miljoner kronor.

Utöver investeringen i konstbyggnad och anslutning, behövs också en initial investering i betalningssystemet och road side-utrustning (kameror etc.). Investeringskostnaden för detta är beräknad till cirka 20 miljoner kronor.

Totalt uppgår investeringskostnaden således till cirka 170 miljoner kronor, vilket utgör investeringsunderlaget för lån hos Riksgälden. Lånet återbetalas genom de infrastrukturavgifter som erläggs, efter avdrag för drift och administration av betalningssystemet samt kapitalkostnader.

Återbetalningstiden för lånet beror således på den initiala investeringskostnaden samt på intäkter från infrastrukturavgifter och de kostnader som Trafikverket och Transportstyrelsen har för att administrera betalningssystemet och finansiera lånen.

Trafikprognos

Ett antal trafikprognoser och trafiksimuleringar med olika parametrar och antaganden har genomförts för E4 förbifart Skellefteå i tidigare utredningsarbete. Den analys som redovisas i detta uppdrag baseras på dessa befintliga prognoser och simuleringar. Dessa prognoser och simuleringar har inte gjorts med antagandet att en infrastrukturavgift är införd, vilket innebär att trafikprognosen är övervärderad. Om det är aktuellt att gå vidare med infrastrukturavgifter, bör nya trafiksimuleringar genomföras där även parametrar med olika avgiftsnivåer är inkluderade.

I analysen har två olika prognoser använts, dels en basprognos och dels en känslighetsanalys som inkluderar ökningen av trafikflöden som är en följd av industriinvesteringarna i Skellefteå.

Nuvarande ÅDT (Årsdygnstrafik) är 25 520 fordon över den befintliga bron, fördelade på 23 504 personbilar och 2 016 tung trafik. Basprognosen ger en årlig negativ trafikutveckling på -0,18 %, medan känslighetsanalysen har en positiv trafikutveckling på 1,23 %.

I Tabell 2 redovisas bedömd fördelning av trafiken mellan den nya bron (Östra leden) och nuvarande bro (Viktoriabron). Fördelningen av trafiken mellan den nya och gamla bron är 56-60 % för nuvarande bro, medan 44-40 % flyttar över till den nya bron. Andelen tung trafik beräknas flytta över i större utsträckning till den nya bron.

Tabell 2. Antal personbilar och tunga fordon på Viktoriabron samt Östra leden i Skellefteå enligt Trafikverkets basprognos 2040 och känslighetsanalys med ökning av trafiken som en följd av industriinvesteringarna år 2040. (Årsdygnstrafik)

	Basprognos 2040	Andel av total trafik	Känslighetsanalys 2040	Andel av total trafik
Viktoriabron (nuvarande)	13 891	56 %	19 902	60 %
- Varav Personbil	12 942		18 927	
- Varav Tunga fordon	949		975	
Östra leden (ny bro)	10 704	44 %	13 068	40 %
- Varav personbil	9 091		11 422	
- Varav tunga fordon	1 613		1 646	
Totalt	24 595	100 %	32 970	100 %

Hur stor överflyttningen blir beräknas bland annat på hur mycket tid som sparas genom att köra en viss vägsträcka, jämfört med en annan vägsträcka. Med en avgift på den nya bron beräknas en högre andel välja den avgiftsfria bron, dvs nuvarande bro. Personbilar är mer priskänsliga än tung trafik för en avgift.

Analysen bygger på känslighetsanalysens trafikflöden, där industriinvesteringarna i Skellefteå är inkluderad.

Drift- och räntekostnader

Driftkostnaderna för att administrera betalsystemet består av årliga rörliga och fasta kostnader. Fasta kostnader, oavsett antalet passager, består av IT-system, teknik och underhåll av kameror. Rörliga kostnader består av fakturering och kontroll av registreringsskyltar, där varje passage innebär kostnader.

De fasta kostnaderna bedöms uppgå till cirka 1 miljon kronor per år och de rörliga kostnaderna bedöms uppgå till cirka 1 krona per passage. Bedömningarna är baserade på driftkostnaderna i Sundsvall och Motala.

Utöver driftkostnaderna tillkommer räntekostnader för upptagna lån. I analysen används på kort sikt ränteprognoser från Budgetpropositionen (5 åriga statsobligationer). På längre sikt används istället en så kallad riskfri ränta från EIOPA (Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten) som för närvarande ligger på 3,45 %.

Kassaflödesanalys

En kassaflödesanalys har upprättats med nedan (urval) antaganden:

Tabell 3: Antaganden i kassaflödesanalysen för infrastrukturavgift på E4 förbifart Skellefteå.

Parameter	Värde
Investeringskostnad infrastruktur	150 miljoner kronor
Investeringskostnad "road-sideutrustning"	20 miljoner kronor
Trafikflöde år 2020	25 520 fordonspassager
Trafiktillväxt	1,09 procent per år
Andel trafik ny bro	44 procent
Andel personbilar ny bro	87 procent
Andel tunga fordon ny bro	13 procent
Avgiftsnivå samtliga fordon	4 kronor
Driftkostnad (Trafikverket)	1 miljon kronor per år
Driftkostnad (Transportstyrelsen)	0,95 krona per passage
Ränta (EIOPA)	3,45 procent

Utifrån dessa antaganden och samma modell som för övriga infrastrukturavgifter och trängselskattesystem i Sverige blir den beräknade återbetalningstiden för broinvesteringen i Skellefteå 17,6 år. I dessa antaganden är avgiftsnivån satt till 4 kronor per passage för både persontrafik och tung trafik. Om avgiftsnivån höjs leder det till en minskad återbetalningstid. En lägre avgiftsnivå leder till en ökad återbetalningstid, men det leder även till att en högre andel av intäkten kommer gå till driftkostnaden av betalsystemet.

Den årliga driftkostnaden är ungefär lika stor oavsett avgiftsnivå. En lägre avgiftsnivå leder därmed till en större procentuell driftkostnad och en högre avgiftsnivå leder således till en lägre procentuell driftkostnad. I ett scenario med en avgiftsnivå på 4 kronor per passage, blir andelen driftkostnad cirka 30 % av de totala intäkterna.

Återbetalningstiden 17,6 år är lägre än den miniminivå som återfinns i lagen om infrastrukturavgifter på väg och i Eurovinjettdirektivet. En lägre avgiftsnivå än 4 kronor per passage, som leder till en förlängd återbetalningstid, leder istället till att en orimligt hög andel av intäkten går till driftkostnaden av betalsystemet. Med det underlag och den information som finns tillgänglig rekommenderar Trafikverket inte att en infrastrukturavgift införs för att finansiera en ny bro i Skellefteå.

Direkt medfinansiering

I följande avsnitt redovisas förutsättningarna för direkt medfinansiering av de rekommenderade åtgärderna i rapport *”Åtgärder i transportinfrastrukturen för de stora industriinvesteringarna i Norrbottens län och i Västerbottens län”* (TRV 2021:229)

Redovisningen görs både övergripande och för följande respektive åtgärds paket,

- Investeringar på järnvägen Luleå-Riksgränsen.
- Lokala åtgärder i statligt vägnät i Boden och Gällivare.
- Investeringar i Skellefteåområdet.

Trafikverket har fört dialoger med berörda företag och kommuner både före under och efter redovisningen av det tidigare regeringsuppdraget den 30 november 2021. Dialogerna har främst handlat om företagets behov och de möjligheter som finns för Trafikverket att genomföra de nödvändiga åtgärderna i det statliga väg- och järnvägsnätet men även om möjligheter till medfinansiering av ingående åtgärder. Bedömningen är att det finns möjlighet till direkt medfinansiering i mindre omfattning i enlighet med gängse principer för finansiering kopplat till kommuner och företag.

Dialogerna om direkt medfinansiering har förts på ett övergripande plan eftersom det med den korta tiden för uppdragen inte har varit möjligt att förhandla om konkreta förslag till finansieringslösningar. Under våren 2022 påbörjas en del studier i tidiga skeden och utifrån dessa kan olika överenskommelser om samarbete och finansiering bli ett resultat. Parallellt med detta har Trafikverket även sett på möjligheten till förhöjda banavgifter vilket för järnvägen kan ha påverkat viljan till direkt medfinansiering.

De remissvar som företag och kommuner har lämnat i samband med den nya nationella transportplanen visar att förväntan är stor på Trafikverket och att statliga medel förutsätts finansiera merparten av investeringarna.

För investeringarna på järnvägen upplever Trafikverket att det finns en vilja hos både LKAB och H2 Green Steel att medverka i finansieringen under förutsättning att detta kan ge dem möjligheter att få fram sina planerade transporter genom att t.ex. projekt kan tidigareläggas. Grundinställningen från företagen är dock att staten bör stå för denna typ av åtgärder.

En avsiktsförklaring om medfinansiering från Skellefteå kommun till E4 förbifart Skellefteå togs fram 2012 men förbifarten har hittills inte kunnat inrymmas i nationell plan. Förnyade diskussioner har förts med Skellefteå kommun men ingen ny avsiktsförklaring har kunnat tecknas. Kommunens inställning och förväntning är att staten bör stå för den statliga infrastrukturen. De hänvisar också till att kommunens stora samlade investeringsbehov gör att de inte har möjlighet att medfinansiera en ny E4.

För lokala åtgärder i Boden, Gällivare och Skellefteå kan medfinansiering vara möjlig i liten omfattning men till största delen måste finansiering ske via länsplanerna som i nuläget har ett mycket begränsat utrymme för nya åtgärder.

Medfinansiering av investeringar på järnvägen Luleå-Riksgränsen

Under arbetets gång har flera dialoger genomförts på hög nivå mellan Trafikverket samt LKAB och H2 Green Steel. Trafikverkets uppfattning är att det finns en positiv inställning

och en vilja från företagen att medverka till finansieringen av investeringar som kan ge dem bättre möjligheter att klara sina leveranser. En förutsättning för detta är att det ska ge företagen något extra jämfört med dagens infrastruktur. LKAB har framfört att järnvägen idag upplevs ha brister och ett systemperspektiv efterfrågas.

LKAB har genom åren varit en aktiv samarbetspartner och det finns många exempel på finansiella samarbeten. För den pågående utbyggnaden till en högre tillåten axellast till 32,5 ton har viss medfinansiering skett från LKAB i form av ett kontrollprogram för att skapa möjlighet att kunna starta så kallad erfarenhetsdrift (totalt cirka 15 miljoner kronor) och det finns även exempel där de i närtid finansierar utredningar (broberäkningar för totalt 3,5 miljoner kronor). I remissvaret till nationell plan framhåller LKAB att man utgår från att regeringen finansierar alla föreslagna åtgärder. En öppning finns för medfinansiering men man anser att lösningen inte enbart kan bygga på brukaravgifter från de som nyttjar sträckan eftersom det motverkar själva investeringen och försvårar klimatomställningen.

Trafikverket har i närtid ställt frågor till H2 Green Steel om deras inställning till direkt medfinansiering och de anser att finansiering med banavgifter är att föredra. Generellt kan de tänka sig medfinansiering av åtgärder om det kan säkerställa att tidplanen accelereras men de anser att dessa borde vara prioriterade åtgärder som finansieras av regeringen sett till den samhällsnytta som projekten skapar.

Trafikverket bedömer att det finns möjlighet till direkt medfinansiering för en del av de rekommenderade åtgärderna. För objektet Luleå C flytt av personvagnsuppställning (etapp 1) och ombyggnad av personbangården (etapp 2) finns en avsiktsförklaring med Luleå kommun om medfinansiering. För etapp 1 är andelen medfinansiering 23 miljoner kronor av totalt 170 miljoner kronor. Inom objektet Luleå Hamn (som redan ingår i nationell plan och är viktig för industrisatsningarna) finansierar Luleå kommun investeringarna i egna anläggningar och muddring innanför hamnområdesgränsen med 1,3 miljarder kronor.

Lokala åtgärder i statligt vägnät i Boden och Gällivare

Kostnaden för åtgärderna har tidigare bedömts uppgå till drygt 200 miljoner kronor. Analysen för dessa orter är dock inte komplett utan fortsatt utredningsarbete krävs. Bärigheten på delar av vägnätet i Boden är för låg och investeringar kommer att vara nödvändiga. Dialog om direkt medfinansiering är inte genomförd med berörda kommuner och företag men i kommande studier i tidiga skeden kan olika överenskommelser om samarbete och finansiering bli ett resultat.

Åtgärderna förutsätter finansiering i region Norrbottens länsplan för regional transportinfrastruktur. Länsplanen är mycket ansträngd och har så varit under en längre tid, detta på grund av flera efter varandra följande stora investeringar i en ombyggd väg 97 mellan Luleå och Boden. Det är investeringar som i ljuset av industriinvesteringarna har kommit att bli mycket viktiga. Åtgärder i Länstransportplanen i Norrbottens län har tidigare lagts under perioden 2018-2021 i syfte att få ett effektivt genomförande av bl.a. mötesseparering av hela sträckan Boden-Luleå. Den höga upparbetningen under perioden 2018-2021 behöver kompenseras under kommande planperiod vilket innebär att väldigt små medel kommer att finnas i Länstransportplanen i Norrbotten under de närmaste åren, cirka 10 mnkr per år.

Investeringar i Skellefteåområdet

En ny E4 förbi Skellefteå har under många år lyfts som en viktig investering men den har inte kunnat prioriteras i den nationella transportplanen.

I en tidigare avsiktsförklaring från 2012 hade Skellefteå kommun för avsikt att medfinansiera en del av investeringen i en ny E4 men förbifarten har hittills inte kunnat inrymmas i nationell plan. I de dialoger som föregått förslaget till ny nationell transportplan så har det inte varit möjligt att teckna en ny avsiktsförklaring. Skellefteå kommun anser och förväntar sig att staten bör finansiera den statliga infrastrukturen. Kommunen uttrycker även att de på grund av ansträngd ekonomi med hänvisning till kommunens stora samlade investeringsbehov inte kan vara med och finansiera E4 förbifart Skellefteå.

En åtgärdsvalsstudie är påbörjad med samfinansiering från Skellefteå kommun för att studera en helhet för vägarna E4/95/827/372. Från den kan flera förslag till medfinansiering och samfinansiering komma att bli ett resultat. Främst handlar detta om samverkan där kommunerna betalar för kommunala behov i t.ex. cirkulationsplatser och korsningar med tillhörande gång- och cykelvägar för oskyddade trafikanter. Kostnaden för åtgärderna som bedöms uppgå till cirka 600 miljoner kronor förutsätts till största delen finansieras i region Västerbottens länsplan för regional transportinfrastruktur. I det tidigare regeringsuppdraget konstaterades dock att nuvarande finansiella ramar ger ett mycket begränsat utrymme för nya åtgärder.

En överenskommelse är tecknad mellan Trafikverket, Northvolt och Scania angående samarbete gällande studier och utveckling av digitaliserade transporter i form av elektrifierade självgående fordon längs väg 372 ut mot Skellefteå hamn. Det är inte klart vilka fysiska eller digitala åtgärder som kan behövas för att stödja pilot/demonstrationsprojekt på sträckan och ingen diskussion om medfinansiering har genomförts.

Transportpolitisk måluppfyllelse och samhällsekonomisk effektivitet

I uppdraget ingår att bedöma eventuella konsekvenser för bl.a. transportpolitisk måluppfyllelse och samhällsekonomisk effektivitet av åtgärderna. I följande avsnitt redovisas en sammanfattande och översiktlig bedömning av konsekvenser för den transportpolitiska måluppfyllelsen och den samhällsekonomiska effektiviteten av olika finansieringslösningar samt för infrastrukturåtgärderna.

Konsekvenser för transportpolitisk måluppfyllelse

Transportpolitikens mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingen i hela landet. Transportsystemets utformning, funktion och användning ska också anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö- och miljö kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa.

Åtgärderna som ska finansieras bidrar till den transportpolitiska måluppfyllelsen. Det handlar bland annat om positiva effekter på kapaciteten och en effektivare transportproduktion som ger en ökad konkurrenskraft för gruvnäringen, samt positiva effekter på klimatet. Detaljerade redogörelser framgår i Trafikverkets samlade effektbedömningar.⁴

Dessa nyttor förändras dock inte av hur åtgärden finansieras. Valet av finansieringslösningen påverkar den transportpolitiska måluppfyllelsen enbart i den utsträckningen att den samhällsekonomiska effektiviteten kan öka eller minska beroende på om åtgärderna finansieras med skattemedel, direkt medfinansiering från företag eller med brukaravgifter. Konsekvenserna belyses närmare i nästa avsnitt.

Konsekvenser för samhällsekonomisk effektivitet

Skattefinansieringskostnad

Skattefinansiering påverkar den samhällsekonomiska effektiviteten eftersom skatter påverkar individer och företags beteenden. I den mån detta har en negativ inverkan på effektiviteten i samhället kan det uttryckas som en skattefinansieringskostnad. I konventionella samhällsekonomiska investeringskalkyler kommer detta till uttryck genom den så kallade skattefaktorn på 0,3 som Trafikverket tillämpar enligt ASEK 7.0. Det innebär att varje krona som finansieras med skattemedel kostar samhället 0,30 kronor. Om investeringen finansieras på annat sätt bortfaller skattefinansieringskostnaden. Skattefaktorn kan i det här fallet användas för att beräkna storleken på skattefinansieringskostnaden (investeringskostnad * 0,3). Generellt gäller att ju högre kostnaden för skattefinansiering är desto mer minskar den samhällsekonomiska kostnaden för investeringen då denna kan finansieras på annat sätt. Detta innebär att finansiering av infrastrukturåtgärder med avgifter eller direkt medfinansiering sänker samhällets skattefinansieringskostnad vilket i sin tur ökar den samhällsekonomiska effektiviteten om inga andra effekter uppstår.

⁴ <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/langsiktig-planering-av-infrastruktur/Samhallsekonomiskt-beslutsunderlag/>

Finansierande banavgifter

I de samhällsekonomiska kalkylverktyg som Trafikverket använder för konventionella analyser av mindre banavgiftsförändringar och infrastrukturåtgärder används mått på priskänsligheter (transportkostnadselasticiteter) för både person- och godstransporter med tåg. Dessa kan användas för att beräkna indikationer på volymförändringar av olika avgiftsnivåer. Elasticiteterna är dock framtagna med syfte att analysera effekter av marginella pris- och kostnadsförändringar. Det är därför osäkert hur giltiga dessa är för större förändringar av banavgifterna. För att kunna förutsäga riktning och storlek på förändringar av transportvolymerna behöver en särskild marknadsanalys göras.

Högre transportkostnader med ett trafikslag (här tåg) kan innebära något av följande utfall:

- Ingen påverkan på transporterad volym, (låg/ingen priskänslighet)
- Minskad volym med järnväg som flyttar över till andra trafikslag, det vill säga totalt sett oförändrad transport- och produktionsvolym
- Minskad transportvolym och minskad produktionsvolym

I det första fallet finns inga negativa samhällsekonomiska effekter av en alternativ finansiering. I det andra fallet består effekterna av de förändrade kostnader som samhället drabbas av till följd av en överflyttning av transporterna till andra trafikslag. I det tredje fallet består effekten av minskad produktion i berörda produktionsanläggningar. Samhällets kostnad för detta är svår att fastställa. Ett mått kan vara berörda företags minskade vinst.

Direkt medfinansiering

En direkt medfinansiering har den nackdelen att en infrastrukturinvestering är ett mycket långsiktigt åtagande för berörda externa aktörer. Livslängden på infrastrukturen kan mycket väl överstiga livslängden för de företag som inledningsvis nyttjar infrastrukturen. Därför kan viljan till direktfinansiering vara låg. Å andra sidan innebär en direkt medfinansiering en bekräftelse på att det finns en verklig nytta med investeringen och den har sannolikt ingen ytterligare negativ inverkan på transportvolym och samhällsekonomisk effektivitet.

Infrastrukturåtgärdernas samhällsekonomiska effektivitet

Generellt sett utgörs det ekonomiska utrymmet för att finansiera en investering med avgifter av de vinster som trafiken uppnår av investeringen. I ekonomiska termer innebär det att konsument- och producentöverskottet minskar och blir istället en intäkt för staten. Samtidigt minskar samhällets kostnad eftersom skattefinansieringskostnaden uteblir. Under förutsättning att avgifterna inte påverkar trafikanternas och företagens beteende är avgiftsfinansieringen en transferering utan ekonomisk påverkan och den samhällsekonomiska lönsamheten av investeringen ökar till följd av utebliven skattefinansiering.

Avgörande för hur infrastrukturåtgärdernas samhällsekonomiska effektivitet påverkas är i vilken utsträckning högre kostnader kommer att påverka transportmarknaden. Detta är i sin tur beroende av hur avgifterna utformas. Om avgifterna kan utformas så att de inte innebär någon eller mycket låg inverkan på marknadens funktion kan en avgiftsfinansiering vara samhällsekonomiskt effektiv. Effektiviteten består då av att kostnaden för skattefinansiering undviks. Om avgifterna istället påverkar marknadens funktion kan effektivitetsförlusten vara större än den minskade skattefinansieringskostnaden.

Sammanfattande slutsatser

Avgifter för att finansiera de extraordinära investeringarna har två huvudsakliga, och motverkande, effekter på samhällsekonomisk effektivitet:

- Sänker samhällets skattefinansieringskostnad och påverkar därmed den samhällsekonomiska effektiviteten positivt. Denna besparing kan beräknas med hjälp av den så kallade skattefaktorn på 0,3.
- Avgifter över marginalkostnaden kan påverka transportmedelsval och/eller total produktions- och transportvolym. Detta påverkar den samhällsekonomiska effektiviteten negativt. En särskild marknadsanalys krävs för att utreda dessa förhållanden. Även utformningen av brukaravgifter kan påverka utfallet.

Direkt medfinansiering sänker samhällets skattefinansieringskostnad och påverkar därmed den samhällsekonomiska effektiviteten positivt.

Genomförande under planperioden

I följande avsnitt redovisas en analys över möjligheterna att genomföra de rekommenderade åtgärderna som redovisades i rapporten *”Åtgärder i transportinfrastrukturen för de stora industriinvesteringarna i Norrbottens län och i Västerbottens län”* (TRV 2021:229).

Analysen tar sin utgångspunkt från uppdragets formulering *”Därutöver ingår i uppdraget att lämna bedömningar av hur stor del av åtgärderna som är möjliga att genomföra inom, respektive efter, planperioden 2022-2033, givet att finansiering finns tillgänglig”*.

Det innebär att inga detaljerade tidplaner redovisas och att särskilt fokus har lagts på analyser av de större åtgärderna som särskilt riskerar att inte kunna genomföras under planperioden.

I analysen har följande antagits:

- Analys av ledtider och tidplaner är i grunden baserade på dagens erfarenheter från aktuella projekt.
- Förutom antagandet om att finansiering finns tillgänglig baseras även bedömningarna att nödvändiga beslut om t.ex. byggstartbeslut, fattas i god tid så att risken för stillestånd i väntan på beslut undviks.
- Att resurser gällande konsulter för planläggning och projektering, miljöprövningar och entreprenader finns tillgängliga.
- Att genomförandet samordnas med övriga externa aktörer, bl.a. kommuner och länsstyrelser etc, t.ex. genom överenskommelser.

För de nya etableringarna är det avgörande att nödvändiga infrastruktursatsningar kan genomföras så samordnat som möjligt med industriernas behov av ökade transporter.

Exempelvis planerar H2 Green steel att starta sin produktion 2024-2025. De

kapacitetsberäkningar som tagits fram visar att redan år 2025 kommer

kapacitetsutnyttjandet för max 2 timmar att överstiga 100% på järnvägen mellan Luleå och Boden och 2030 överstiger även dygnsmedelvärdet 100%. Detta visar på vikten av att åtgärderna kan påbörjas så snart som möjligt.

Investeringar på järnvägen Luleå-Riksgränsen

Med anledning av de ökade transportflödena med gods och personresor och för att möta näringslivets behov och samhällsomvandlingen på järnvägen Luleå-Riksgränsen rekommenderades följande åtgärder:

- Mindre trimningsåtgärder i Luleå C, Boden C och på sträckan Boden-Kiruna.
- Luleå C flytt av personvagnsuppställningen (etapp 1) samt ombyggnad av personbangård (etapp 2).
- Luleå-Boden, dubbelspår.
- Malmbanan förlängning av mötesstationerna i Murjek, Harrträsk, Näsberg och Nourtikon.
- Malmbanan Boden-Gällivare stängselsystem och passager för ren och vilt.
- Malmbanan Kiruna-Riksgränsen och Svappavaara-Kiruna Stax 32,5 ton.

Trafikverkets bedömning är att samtliga åtgärder med största sannolikhet är möjliga att genomföra under planperioden 2022-2033.

För åtgärden Luleå-Boden, dubbelspår kommer genomförandet att behöva sträcka sig över hela planperioden fram till 2033. Det förutsätter att åtgärden kan planläggas och genomföras i etapper.

För att dubbelspåret Luleå-Boden ska kunna färdigställas under planperioden krävs att följande risker inte faller ut:

- Otillräcklig tillgång på resurser inom konsult- och entreprenadmarknaden
- Långa tillståndsprocesser och tider för överklaganden, exempelvis på grund av resursbrist hos mark och miljödomstolen, länsstyrelsen etc.
- Avsaknad av beredskap hos kommunerna vid behov av nya eller ändrade detaljplaner etc.

Om en eller flera av dessa identifierade risker infaller bedömer Trafikverket att dubbelspåret inte kan genomföras inom planperioden 2022-2033 utan att färdigställandet blir minst ett eller två år in i nästa planperiod.

Lokala åtgärder i statligt vägnät i Boden och Gällivare

I Boden och Gällivare finns det ett behov av åtgärder i det statliga regionala vägnätet. Utredning av åtgärdsbehovet pågår för närvarande så exakt vilka åtgärder som kan bli aktuella är i dagsläget osäkert. En uppskattning om åtgärdsbehovet bedömdes till drygt 200 miljoner kronor i det föregående uppdraget.

Åtgärdsbehovet rör sig om främst mindre åtgärder som exempelvis i korsningar, åtgärder för oskyddade trafikanter, gång- och cykelvägar och kollektivtrafikåtgärder. Vår bedömning är att åtgärderna till fullo kommer kunna genomföras under planperioden 2022-2033. Dock bör det framhållas att både behoven av åtgärder och åtgärdernas kostnad är ytterst osäkra då utredningsarbetet pågår och att det angivna behovet av finansiering med sannolikt kommer behöva revideras.

Investeringar i Skellefteåområdet

Med anledning av de ökade transportflödena med gods och personresor och för att möta näringslivets behov och samhällsomvandlingen i Skellefteå rekommenderades följande åtgärder:

- E4 förbifart Skellefteå.
- Pilot/demonstrationsprojekt digitalisering väg 372 Skellefteå-Skelleftehamn.
- Korsningar, gång- och cykelvägar, åtgärder för oskyddade trafikanter väg 95, väg 372 och väg 827 i Skellefteå. Kapacitetshöjande åtgärder kan eventuellt behövas. Åtgärderna förutsätts finansieras i region Västerbottens länsplan för regional transportinfrastruktur.

Bedömning av genomförande av E4 förbifart Skellefteå

E4 förbifart Skellefteå är ett stort och relativt komplicerat projekt där ny vägsträcka kombineras med ombyggnad av befintlig vägsträcka i stadsmiljö med nya trafikplatser i begränsade utrymmen. Dessutom behöver projektet koordineras med Norrbottenabans anslutning söderifrån in till Skellefteå för att i ett begränsat utrymme kunna komma fram

med både väg och järnväg. På grund av komplexiteten och den nya vägsträckningens dragning i stadsmiljö bedömer vi att tidplanen för vägplan och genomförande behöver sträcka sig över hela planperioden fram till 2033. Bedömningen bygger till största delen på dagens ledtider och processer i planläggning, beslutsprocesser, upphandlingstider med mera.

Det finns dock stora risker för att genomförande takten inte möjliggör ett fullständigt genomförande inom planperioden 2022-2033:

- Tillgång till resurser på konsult- och entreprenadmarknaden
- Långa tillståndsprocesser och tider för överklaganden, exempelvis på grund av resursbrist hos mark och miljödomstolen, länsstyrelsen etc.
- Avsaknad av beredskap hos kommunerna vid behov av nya eller ändrade detaljplaner och behov av finansiering och genomförande av anslutande infrastruktur med mera.

Om en eller flera av dessa identifierade risker infaller bedömer Trafikverket att åtgärden inte kan genomföras inom planperioden 2022-2033 utan att färdigställandet blir ett eller två år in i nästa planperiod.

Bedömning av genomförande av åtgärder på det regionala vägnätet i Skellefteå

Trafikverkets bedömning är att åtgärderna på det regionala vägnätet och som förutsätts finansieras inom ramen för region Västerbottens länsplan uppgående till 600 miljoner kronor till fullo kommer att kunna genomföras inom planperioden 2022-2033. Detta förutsätter att finansieringen kan lösas och att nödvändiga tillstånd erhålls i planeringsprocessen.

Analys av bestämmelser om statligt stöd

I detta avsnitt redovisas Trafikverkets bedömning av förutsättningarna för att genomföra finansieringslösningarna utifrån bestämmelser om statsstöd.

Som regel anses offentlig finansiering av infrastruktur falla utanför tillämpningsområdet för reglerna om statligt stöd eftersom byggande och driften av infrastrukturen utgör allmänna åtgärder som inte utgör någon ekonomisk verksamhet. Flertalet av de föreslagna åtgärderna utgör troligen sådana åtgärder då det är fråga om investeringar i allmänt tillgänglig infrastruktur som kommer samhället till gagn i stort och som inte planeras avgiftsbeläggas.

Om delar av infrastrukturen beläggs med avgifter på olika sätt måste särskilda villkor uppfyllas för att förenlighet med reglerna om statligt stöd ska uppfyllas⁵. Särskild försiktighet bör iakttas så att planerade åtgärder inte bedöms utgöra infrastruktur som bara kommer ett företag eller en viss verksamhet till gagn, eftersom detta regelmässigt utgör en konflikt med reglerna om statligt stöd.

Det är också viktigt att framhålla att när närmare detaljer om åtgärden och dess finansiering är klart bestämd kan en slutlig bedömning göras om åtgärden är förenlig med reglerna om statligt stöd. Denna analys faller huvudsakligen inom ramen för Trafikverkets ansvarsområde.

Allmänt om statligt stöd

Regeringen har i det aktuella regeringsuppdraget beslutat att Trafikverket i analysen av finansieringslösningar också ska analysera förutsättningar för att genomföra dessa utifrån bestämmelserna om statligt stöd.

I Trafikverkets rapport *”Åtgärder i transportinfrastrukturen för de stora industriinvesteringarna i Norrbottens län och i Västerbottens län”* föreslås en mängd åtgärder som till större del innefattar investeringar i allmänt tillgänglig infrastruktur på väg och järnväg. I avsnitt 8 i rapporten framgår också förslag till finansiering för de föreslagna åtgärderna.

Bestämmelserna om statligt stöd finns i artiklarna 107-109 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, förkortat EUF-fördraget. I artikel 107.1 i EUF-fördraget, definieras statligt stöd som stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Om inte samtliga kriterier är uppfyllda utgör åtgärden inte statligt stöd och omfattas därmed inte av bestämmelserna om statligt stöd.

Det kan konstateras att det finns villkor som om de uppfylls innebär att offentlig finansiering av infrastruktur inte utgör statligt stöd. Bedömningen av om en åtgärd utgör statligt stöd måste dock göras på flera nivåer; staten – ägare/förvaltare, ev. operatör och användare.

En slutlig bedömning av om någon av de föreslagna åtgärderna utgör statligt stöd (och om undantag från anmälan⁶ finns eller inte eller om förenlighet med den inre marknaden kan nås genom något regelpaket från EU) kan göras först när förutsättningarna är närmare

⁵ Se nedan i avsnitt Avgiftsfinansiering av väg.

⁶ Anmälan till EU-kommissionen enligt artikel 108.3 EUF-fördraget.

kända. Av det skälet kommer frågan om statligt stöd att kvarstå för flera av aktuella åtgärder då närmare detaljer inte är klargjorda kring de aktuella förslagen. Det går inte generellt att säga att vissa finansieringsförslag är tillåtna utifrån reglerna om statligt stöd. Det intressanta är om själva *åtgärden* som ska finansieras kan medföra konflikt med reglerna om statligt stöd. Om exempelvis Trafikverket väljer att bygga infrastrukturåtgärder som selektivt gynnar ett visst företag spelar det således ingen roll hur åtgärden finansieras av Trafikverket (anslag, lån etc.) utan det är åtgärden i sig som kan medföra konflikt med reglerna om statligt stöd.

Det bör särskilt framhållas att reglerna om statligt stöd bara är tillämpliga när mottagaren anses utgöra ett *företag*. Av praxis följer att företag är definierat som enheter som bedriver ekonomisk verksamhet, oberoende av deras rättsliga ställning och hur de finansieras. Varje verksamhet som består av att erbjuda varor och tjänster på en marknad är en ekonomisk verksamhet. Om en verksamhet är ekonomisk eller ej beror inte på huruvida verksamheten genererar vinst.

Traditionellt sett har offentlig finansieringen av infrastruktur ansetts falla utanför tillämpningsområdet för reglerna om statligt stöd eftersom byggandet och driften av infrastrukturen ansetts utgöra allmänna åtgärder inom ramen för den offentliga politiken och inte en ekonomisk verksamhet.⁷ På senare tid har flera faktorer, såsom liberalisering, privatisering, marknadsintegration och tekniska framsteg emellertid ökat utrymmet för kommersiellt utnyttjande av infrastruktur.

Denna utveckling erkändes i domen *Aéroports de Paris*⁸, där det klargjordes att driften av en flygplats ses som en ekonomisk verksamhet. Det har senare, i domen *Leipzig/Halle*⁹, bekräftats att byggandet av en start- och landningsbana på en kommersiell flygplats är en ekonomisk verksamhet i sig. Även om dessa domar specifikt avser flygplatser förefaller de principer som har utvecklats av unionens domstolar kunna ges en bredare tolkning och således vara tillämpliga på byggandet av annan infrastruktur som är oupplösligen förknippad med en ekonomisk verksamhet.¹⁰

Offentlig finansiering av infrastruktur som inte är tänkt att drivas kommersiellt betraktas som icke-ekonomisk verksamhet och undantas därför från tillämpningen av bestämmelserna om statligt stöd. Detta gäller t.ex. allmän infrastruktur som vägar, broar eller kanaler, som görs tillgängliga för användning av allmänheten utan kostnad. Samma gäller för infrastruktur som avser verksamheter som staten vanligtvis utför vid utövandet av sina offentliga maktbefogenheter (t.ex. flygkontrolltjänstrelaterad infrastruktur på flygplatser, fyrar och annan utrustning för allmänna navigationsbehov, polis och tullrelaterad infrastruktur).

Om en infrastruktur används både för ekonomisk verksamhet och icke-ekonomisk verksamhet omfattas offentlig finansiering av regler om statligt stöd endast i den mån den täcker kostnader som hänger samman med den ekonomiska verksamheten.

Eftersom regeringsuppdraget och rapporten med förslag från Trafikverket till stor del har sin grund i nya företagsetableringen i norra Sverige måste särskild vaksamhet iakttas kring reglerna om statligt stöd så att det inte medför att vissa företag gynnas och att byggandet av

⁷ Kommissionens tillkännagivande p. 201.

⁸ EU-domstolens avgöranden den 24 oktober 2002, *Aéroports de Paris*/kommissionen, C-82/01.

⁹ EU-domstolens avgöranden den 19 december 2012, *Mitteldeutsche Flughafen AG och Flughafen Leipzig-Halle GmbH*/kommissionen, C-288/11 P, särskilt punkterna 40–43 och 47.

¹⁰ Kommissionens tillkännagivande p. 202.

viss infrastruktur bara kommer vissa företag till gagn.¹¹ Mot bakgrund av ovanstående måste därför varje åtgärd analyseras statsstödsrättsligt när de precisa förutsättningarna är kända. Vidare är det viktigt att framhålla att bedömningen statsstödsrättsligt inte kan göras generellt utifrån finansieringslösning utan måste analyseras för varje enskild åtgärd och dess förutsättningar.¹²

Avgiftsfinansiering väg

I avsnitt 8.1 i den tidigare rapporten finns vissa förslag om avgiftsfinansiering av infrastruktur bl.a. E4 förbifart Skellefteå där den bro som ingår i projektet föreslås avgiftsbeläggas som en del av finansieringen. Detta skulle i så fall ske genom så kallad infrastrukturavgift enligt lag (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg som sedan används för att amortera på lån som tas upp för åtgärden hos Riksgälden.

Som angivits ovan omfattas vägar som kostnadsfritt ställs till allmänhetens förfogande inte av reglerna om statligt stöd. Kommissionen anser dock att driften av tullbelagda vägar (inbegripet broar, tunnlar m.m.) i många fall utgör en ekonomisk verksamhet.¹³

Kommissionen har emellertid klargjort att påverkan på handeln mellan medlemsstaterna eller snedvridning av konkurrensen vanligtvis är utesluten vid byggandet av sådan väginfrastruktur och dess finansiering om vissa förutsättningar är uppfyllda.¹⁴

- I. en infrastruktur normalt sett inte möter direkt konkurrens,
- II. den privata finansieringen är obetydlig inom sektorn och den berörda medlemsstaten och
- III. infrastrukturen inte är avsedd att selektivt gynna ett visst företag eller en viss sektor utan medför fördelar för samhället i stort.

Med anledning av ovanstående är det troligen så att EU:s regler om statligt stöd inte medför några hinder mot avgiftsfinansiering av föreslagen infrastruktur, detta då det torde stå klart att Trafikverket har ett naturligt monopol för det statliga vägnätet och att det vore oekonomiskt att ha flera av samma i den aktuella situationen, i detta fall flera broar över samma farled. Det föreligger således ingen konkurrens i den aktuella situationen.

Dock måste man försäkra sig om att den aktuella bron inte konkurrerar med annan infrastruktur eller andra tjänster. Detta kan t.ex. bli aktuellt om det finns kommersiell färjeverksamhet som konkurrerar med den föreslagna avgiftsbelagda bron.¹⁵

Vidare måste villkoren i andra och tredje punkten vara uppfyllda (ii-iii). I det aktuella fallet finns inga uppgifter om privat finansiering och det måste generellt anses som obetydligt vid investeringar som görs av Trafikverket inom ramen för det vägnät som staten förvaltar.

¹¹ Här bör särskild vaksamhet iaktas kring förslaget "Pilot/demonstrationsprojekt digitalisering väg 372 Skellefteå-Skelleftehamn" där ett mycket nära samarbete med företaget Northvolt kan bli aktuellt och att åtgärden har en mycket tydlig koppling till deras företagsetablering. Det går emellertid inte att bedöma åtgärden i detalj då några närmare detaljer om åtgärden inte är fastställt.

¹² Här kan särskilt framhållas att åtgärder i Luleå hamn, kapacitetåtgärd farled (Malimporten) utgör ett pågående statsstödsärende hos regeringskansliet och Trafikverket där åtgärden sannolikt ska anmälas till EU-kommissionen. Denna åtgärd behandlas således redan separat statsstödsrättsligt.

¹³ Kommissionens tillkännagivande p. 220.

¹⁴ Kommissionens tillkännagivande p. 211 och 220.

¹⁵ Se Kommissionens tillkännagivande p. 211 och not 310.

Infrastrukturen avser också en bro på en större allmän väg som samhället i stort kommer ha nytta av varför det heller inte är fråga om någon skräddarsydd eller specialdestinerad infrastruktur till ett visst företag eller sektor. Därmed bör övriga villkor anses vara uppfyllda.

För att säkerställa att hela den offentliga finansieringen av ett givet projekt inte omfattas av reglerna om statligt stöd måste medlemsstaten också se till att den finansiering som ges för byggande av infrastruktur inte kan användas för att korssubventionera eller indirekt subventionera annan ekonomisk verksamhet, inbegripet driften av infrastrukturen.¹⁶

Avgiftsfinansiering järnväg

I rapporten finns förslag om att använda högre banavgifter genom tillägg till de gängse banavgifterna för att finansiera vissa investeringar inom järnvägsnätet. Regleringen kring uttag av banavgifter finns i järnvägslagen (2004:519) och förenligheten härom kommer inte närmare belysas eftersom det utgör en separat fråga.

Om byggandet av järnvägsinfrastruktur som görs tillgänglig för potentiella användare på lika och icke-diskriminerande villkor och som uppfyller samma villkor som ovan¹⁷ (i-iii) leder dess finansiering normalt sett inte till att handeln mellan medlemsstaterna påverkas eller till att konkurrensen snedvrids. Därmed måste de åtgärder som är aktuella analyseras närmare när förutsättningarna och närmare detaljer är kända.

Lånefinansiering

Beviljande av lån från ett offentligt organ kan innebära statligt stöd om lånet inte beviljas på marknadsmässiga villkor. En lånefinansiering av vissa projekt med lån från Riksgälden till Trafikverket innebär förvisso lån från ett offentligt organ med offentliga medel. Men såsom redogjorts för ovan faller som regel finansiering av offentlig infrastruktur utan tillämpningsområdet för statligt stöd då Trafikverket inte bedriver någon ekonomisk verksamhet i den mening som avses i artikel 107.1 EUF-fördraget och då infrastrukturen som regel ingår i det naturligt monopol Trafikverket har för den statliga infrastrukturen, varför den inte snedvrider konkurrensen eller påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Därmed är lånefinansiering som regel oproblematiskt då det snarast är fråga om en fördelning av medel inom staten. Denna bedömning bygger således på slutsatsen att Trafikverket inte bedriver någon ekonomisk verksamhet. Om dessa förhållanden ändras kan det medföra att Riksgälden är stödgivare till Trafikverket genom de aktuella lånen. Vidare kan såsom angivits ovan konflikt uppstå med reglerna om statligt stöd om åtgärden som finansieras ex. selektivt gynnar ett visst företag och man får då bedöma i den enskilda situationen vem som är stödgivare och stödmottagare och hur en konflikt reglerna om statligt stöd ska hanteras.

¹⁶ Jfr p. 212 i Kommissionens tillkännagivande.

¹⁷ Se stycket ovan om avgiftsfinansiering på väg samt Kommissionens tillkännagivande p. 219 och 211 och 212.

Utredningsbehov

Trafikverket har identifierat behovet av ett antal fortsatta utredningar. Vad gäller finansierande banavgifter behöver Trafikverket ta fram en indelning av järnvägsmarknaden i marknadssegment i enlighet med direktiv 2012/34/EU (SERA). Marknadssegment är en särskiljbar del av marknaden. Transporterna i ett segment ska ha gemensamma egenskaper som gör att de går att identifiera och särskilja från andra transporter. Utifrån den framtagna indelningen behöver Trafikverket sedan analysera marknadssegmentens betalningsförmåga. Mark-ups får enligt järnvägslagen (2004:519) 7 kap. 4 inte sättas så högt att de marknadssegment som kan betala åtminstone den kostnad som uppstår som en direkt följd av framförandet av järnvägsfordon hindras från att använda infrastrukturen. Slutligen behöver Trafikverket undersöka hur en finansierande banavgift ska utformas.

Om infrastrukturavgiften i Skellefteå ska införas behöver Trafikverket genomföra analyser av trafikflödena.

Bilagor

Bilaga 1: Uppdrag att fördjupa analysen kring förutsättningar för ett genomförande av åtgärder i transportinfrastrukturen i Norrbottens län och Västerbottens län

2022-02-17
I2022/00398

Infrastrukturdepartementet

Trafikverket

781 89 Borlänge

Uppdrag att fördjupa analysen kring förutsättningar för ett genomförande av åtgärder i transportinfrastrukturen i Norrbottens och Västerbottens län

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Trafikverket att fördjupa analysen av förutsättningarna för ett genomförande av åtgärder i transportinfrastrukturen i Norrbottens och Västerbottens län i enlighet med de rekommendationer som Trafikverket lämnat i redovisningen av uppdraget att analysera behovet av åtgärder i transportinfrastrukturen med anledning av större företags-etableringar och företagsexpansioner i Norrbottens och Västerbottens län (I2021/02468).

Uppdraget syftar framför allt till att fördjupa analysen av vilka förutsättningar och möjligheter som finns för genomförande av de finansieringslösningar som Trafikverket föreslagit. Analysen ska inkludera förutsättningar för, och konsekvenser – för bl.a. transportpolitisk måluppfyllelse inkl. åtgärdernas bedömda samhällsekonomiska effektivitet – av, olika finansieringslösningar som medfinansiering i form av olika typer av brukaravgifter samt direkt medfinansiering. I analysen av finansieringslösningar ingår också att analysera förutsättningarna för att genomföra dessa utifrån bestämmelser om statsstöd. Därutöver ingår i uppdraget att lämna bedömningar av hur stor del av åtgärderna som är möjliga att genomföra inom, respektive efter, planperioden 2022-2033, givet att finansiering finns tillgänglig. I uppdraget ingår dessutom att identifiera eventuella behov av ytterligare utredning.

Regeringen anser att det är fortsatt viktigt att Sverige aktivt främjar ett sökande av finansierande stöd från EU-budgeten. Trafikverkets förslag till

finansiering får dock inte förutsätta finansiering från EU-budgeten då ansökningar om sådana medel är en fråga för regeringen.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet) senast den 18 mars 2022.

Skälen för regeringens beslut

Hela Sverige ska ges goda förutsättningar att växa, leva och utvecklas och transportsystemet är en viktig förutsättning för det. Transportinfrastrukturen har en stor betydelse för medborgare och näringsliv, arbetsmarknad och sysselsättning, bostadsförsörjning samt regional tillväxt och utveckling i hela landet. Sverige är ett exportberoende industriland och transportsystemet är en viktig del i att Sverige ska kunna fortsätta att utvecklas med stark konkurrenskraft och långsiktigt hållbar tillväxt.

Transportsystemet och transportinfrastrukturen ska utvecklas så att de transportpolitiska målen nås. Klimatomställningen ska genomsyra politiken och klimatmålen ska nås (prop. 2020/21:151).

För att nå klimatmålen kommer det utöver en effektivisering av transporterna att krävas dels en omfattande elektrifiering av transportsystemet, dels en övergång till användning av hållbara förnybara drivmedel. Förutsättningar behöver skapas för en snabb elektrifiering av transporter och överflyttning av transporter till energi- och climateffektiva transportsätt.

För närvarande pågår eller planeras flera mycket stora företagsetableringar, expansioner och samhällsomvandling som kan spela en viktig roll för omställning och sysselsättning. Flera av dessa etableringar och expansioner sker i Norrbottens och Västerbottens län. Dessa industriinvesteringar drivs fram i ett högt tempo och några exempel är Hybrit Development AB, Northvolt AB, H2 GSAB (H2 Green Steel), Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolags omvandlingsplan, och utvecklingen av Boliden Aktiebolags återvinningsanläggning i Rönnskär. Utvecklingen väntas dessutom leda till många andra etableringar och verksamheter.

Regeringen har tidigare utsett en samordnare för frågor om samhällsomställning vid större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbotten och Västerbotten. I samordnarens uppdrag ingår att främja koordineringen av arbetet med insatser av betydelse för större

företagsetableringar och företagsexpansioner i de båda länen. Uppdraget fokuserar på de områden där störst behov av samordning finns baserat på utmaningarna i respektive fall. Det kan exempelvis gälla frågor kopplade till kompetensförsörjning, infrastruktur och bostäder. Samordnarens uppdrag ska slutredovisas till regeringen senast den 30 november 2022.

De företagsetableringar och företagsexpansioner som genomförs eller planeras kommer att generera nya och utvecklade logistikupplägg och resmönster vilket kan ställa nya krav på transportinfrastrukturen. Regeringen gav därför i september 2021 Trafikverket i uppdrag att analysera behovet av infrastrukturåtgärder i transportinfrastrukturen med anledning av större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbottens och Västerbottens län (I2021/02468). Trafikverket redovisade uppdraget den 30 november 2021. I sin redovisning lämnar Trafikverket rekommendationer kring åtgärder som myndigheten bedömt är mest angelägna att genomföra i närtid för att möta de ökade transportflöden av gods och resande som blir en följd av de etableringar de analyserat. Trafikverket redovisar samtidigt att olika finansieringslösningar, som medfinansiering i form av olika typer av brukaravgifter samt direkt medfinansiering från externa aktörer, fortsatt måste analyseras och prövas då detta inte rymts inom den tid myndigheten hade till sitt förfogande för genomförande av uppdraget.

Mot denna bakgrund ser regeringen ett behov av att fördjupa analysen av förutsättningarna för ett genomförande av angelägna åtgärder i transportinfrastrukturen i norra Sverige med anledning av större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbottens och Västerbottens län.

På regeringens vägnar



Tomas Eneroth



Anna Johansson

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM

Finansdepartementet/BA, K, SFÖ och SPN

Miljödepartementet/KL och ME

Näringsdepartementet/BI, BSÄ, MK och RTL

Arbetsmarknadsdepartementet/A

Infrastrukturdepartementet/EE, TM och US

Länsstyrelsen Västerbotten

Länsstyrelsen Norrbotten

