

RAPPORT

Finansieringslösningar för ett eventuellt framtida dubbelspår Luleå - Boden

Rapport inom regeringsuppdraget att vidta åtgärder
för planering av transportinfrastrukturen i Norrbottens
och Västerbottens län



Trafikverket

Postadress: Trafikverket, 781 86 Borlänge

E-post: trafikverket@trafikverket.se

Telefon: 0771-921 921, Texttelefon: 010-123 50 00

Konfidentialitetsnivå: 1 Ej känslig

Dokumenttitel: Finansieringslösningar för ett eventuellt framtida dubbelspår Luleå-Boden

Författare: Magnus Bengtsson, Freja Lina Huhle, Lena Wieweg, Björn Hasselgren, Nils Ahlm, David Örtenhag.

Dokumentdatum: 2024-12-19

Ärendenummer: TRV 2024/30152

Kontaktperson: Magnus Bengtsson, PLnpp

Publikationsnummer: 2024:185

ISBN 978-91-8045-393-6

Omslagsfoto: Thomas Johansson, Trafikverket

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Uppdraget.....	7
2 Bakgrund.....	8
2.1 Dubbelspåret Luleå-Boden	8
2.2 Medfinansiering från aktörerna	9
2.3 Banavgifter 2025	10
3 Marknadssegmentering och avgiftsmodell.....	11
3.1 Rättsliga förutsättningar	11
3.2 Analys av relevanta marknadssegment och deras betalningsförmåga	14
3.3 Avgiftsmodell	18
4 Intäktsberäkning	20
4.1 Bedömning av intäkter	20
4.2 Finansierande avgifter och samhällsekonomisk effektivitet	21
4.3 Övrigt om hantering av intäkter	22
5 Risker och osäkerheter.....	24
5.1 Marknadssegmentering ska omprövas vart femte år	24
5.2 Prognos framtida transportvolymmer	24
5.3 Effekter av stora förändringar av transportkostnader	24
6 Slutsatser	25
7 Dialog med berörda företag.....	26
Bilagor	27
Bilaga 1. Regeringsbeslut om uppdrag till Trafikverket.....	27
Bilaga 2. Alternativa finansieringsmodeller – en fördjupning.....	31
Bilaga 3. Finansierande avgifter och samhällsekonomisk effektivitet	39
Bilaga 4. Prioriteringskriterier för tilldelning av kapacitet.....	42

Sammanfattning

Regeringen gav i mars 2024 Trafikverket i uppdrag att utreda och lämna förslag till olika finansieringslösningar, såsom direkt extern medfinansiering respektive en möjlig finansieringslösning med höjda banavgifter, som underlag för en eventuell framtida utbyggnad av dubbelspår på järnvägssträckan Luleå–Boden.

Denna rapport redovisar Trafikverkets svar på uppdraget om möjlig finansiering med hjälp av höjda banavgifter och redovisar en analys av relevanta marknadssegment och segmentens betalningsförmåga, en möjlig modell för höjda banavgifter samt en beräkning av vilka intäkter en sådan modell som mest kan generera.

Enligt Järnvägsmarknadslagen kan en infrastrukturförvaltare ta ut två typer av finansierande avgifter; dels avgifter enligt 8 kap. 6 § en s.k. mark-up, dels avgifter för särskilda infrastrukturprojekt enligt 8 kap. 7 §.

Trafikverket konstaterar att det är möjligt att ta ut en högre banavgift enligt 8 kap. 6 § mark-up för att delfinansiera ett eventuellt framtida dubbelspår på sträckan Luleå–Boden.

En förutsättning för att införa en mark-up, är att en marknadssegmentering och bedömning av betalningsförmågan hos transportföretagen genomförs. Den analys av godstransportmarknaden på järnväg och bedömning av betalningsförmågan som genomförts i uppdraget, visar att en avgiftsmodell enligt 6 § mark-up, bör innehålla två segment inom godstransporter; dels Tunga systemtåg >25 tons axellast, dels Övriga godståg. Segmentet Tunga systemtåg >25 tons axellast är det marknadssegment som bedöms kunna bära en högre avgift.

En mark-up är bedöms möjlig att införa utifrån gällande lagstiftning. Trafikverket konstaterar att alla företag som utför transporter i marknadssegmenten betalar avgiften oavsett var i landet transporten utförs. Detta innebär således att även företag som inte använder och inte får del av de positiva effekter som ett eventuellt framtida dubbelspår skulle ge, tvingas betala avgiften. Detta förhållande är den främsta nackdelen med att använda sig av denna typ av höjda banavgifter.

Trafikverket har också utrett förutsättningarna för att ta ut en högre avgift enligt 8 kap. 7 § Avgift för särskilda infrastrukturprojekt i Järnvägsmarknadslagen. Utifrån utredningen bedömer Trafikverket att en avgiftsmodell enligt 7 § inte är en framkomlig väg. Det är mycket tveksamt om det eventuella dubbelspåret mellan Luleå och Boden kan utgöra ett sådant särskilt infrastrukturprojekt som medför att avgifter kan tas ut enligt 8 kap 7 § Järnvägsmarknadslagen.

Storleken på de intäkter som kan genereras av finansierande banavgifter beror på flera olika faktorer; bland annat hur stora framtida transportvolymen blir, under hur många år avgiften ska tas ut, vilken betalningsförmåga företagen har när avgiften börjar tas ut och om företagen väljer att förändra sina transportupplägg på grund av en högre avgift. En exakt storlek på intäkterna är därför i dagsläget inte möjlig att beräkna.

Trafikverket har genomfört beräkningar som uppskattar kostnaden för alternativa sätt att utföra transporter. Utifrån dessa beräkningar skulle en total intäkt på 120 miljoner kronor per år kunna utgöra ett "tak" för en möjlig avgiftsnivå. En högre avgift riskerar att skapa incitament som innebär ett ineffektivt användande av järnvägen, t.ex. genom att transporter flyttas till andra transportslag eller vägval. Vilka effekter och konsekvenser en sådan avgiftsnivå får för marknadssegmentet och de företag som finns i segmentet är kan skilja sig mellan företagen. Trafikverket vill dock betona det krävs förnyade analyser av betalningsförmågan hos respektive transporterande företag/järnvägsföretag innan beslut tas om nivå på en eventuellt högre banavgift. Dialogen om avgiftsnivån behöver därför fortsätta och fördjupas, vilket också påtalas av företagen.

Trafikverket har fört en inledande dialog med företagen i det aktuella segmentet som trafikerar eller avser att trafikera den aktuella bandelen eller andra delar av Malmbanan. Dialogen visar att företagen är intresserade av en fortsatt dialog kring finansieringen av ett eventuellt framtida dubbelspår. Det finns en tydlig uppfattning bland företagen att eventuellt högre banavgifter endast ska tas ut av de företag som trafikerar den aktuella järnvägssträckan.

Med antagandet att de totala intäkterna kan uppgå till cirka 120 miljoner per år, kan mellan 1,9 och 2,5 miljarder kronor lånas i Riksgälden för att finansiera en del av en eventuell framtida utbyggnad av dubbelspåret. Det lägre beloppet avser en amorteringstid 25 år och det högre en amorteringstid 40 år. Totalkostnaden för ett eventuellt framtida dubbelspår är beräknad till cirka 7,6 miljarder kronor, vilket innebär att en eventuell utbyggnad förutsätter ytterligare finansiering om utbyggnaden ska kunna genomföras.

Eftersom marknadssegmentering och betalningsförmåga enligt gällande regelverk ska ses över vart 5:e år kan betalningsförmågan bedömas vara en annan om fem år. Framtida godstransportvolymerna kan också förändras, både uppåt och nedåt, beroende på hur olika marknader utvecklas och förändras. Det understryker att förnyade analyser av de möjliga intäkterna från högre banavgifter behöver göras.

Trafikverket påtalar också att ett eventuellt införande av en finansierande avgift behöver analyseras tillsammans med eventuella förändringar av de marginalkostnadsbaserade banavgifterna och kapacitetsstyrande banavgifter som analyseras och utreds i ett separat uppdrag¹.

¹ Uppdrag att se över de banavgifter som tas ut på det statliga järnvägsnätet. 2024-06-20. LI2024/00576, LI2024/01377.

1 Uppdraget

Regeringen gav i mars 2024 Trafikverket i uppdrag att utreda och lämna förslag till olika finansieringslösningar, såsom direkt extern medfinansiering respektive en möjlig finansieringslösning med höjda banavgifter, som underlag för en eventuell framtida utbyggnad av dubbelspår på järnvägssträckan Luleå–Boden. Delen om direkt extern medfinansiering redovisades till Regeringskansliet den 31 maj 2024².

Vad gäller finansiering med hjälp av höjda banavgifter ska utredningen omfatta en analys av relevanta marknadssegment och deras betalningsförmåga, ett förslag till modell för höjda banavgifter samt en redovisning av vilka intäkter en sådan modell kan medföra på sträckan. Uppdraget om höjda banavgifter ska redovisas till Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) senast den 31 december 2024.

² Regeringsuppdrag att vidta åtgärder för planeringen av transportinfrastrukturen i Norrbottens och Västerbottens län, 31 maj 2024. Publ.nr. 2024:104

2 Bakgrund

Trafikverket har i flera tidigare uppdrag redovisat förslag på åtgärder i infrastrukturen för att möta de ökade behoven av transporter till följd av företagsetableringarna och företagsexpansionerna i Norrbottens och Västerbottens län. I dessa uppdrag har också alternativa finansieringslösningar redovisats. Följande rapporter har redovisats tidigare:

- Åtgärder i transportinfrastrukturen för de stora industriinvesteringarna i Norrbottens län och i Västerbottens län. Rapport 2021:229.
- Fördjupad analys av genomförandet av åtgärder i Norrbottens län och Västerbottens län. Rapport 2022:042.
- Regeringsuppdrag att analysera åtgärder i transportinfrastrukturen i Norrbottens och Västerbottens län. Rapport 2023:114
- Regeringsuppdrag att vidta åtgärder för planeringen av transportinfrastrukturen i Norrbottens och Västerbottens län. Rapport 2024:104

Trafikverket har i dessa uppdrag bedömt att det finns ett behov av dubbelspår på sträckan Luleå-Boden för att möta framtida behov av transporter på järnväg som uppstår till följd av företagsetableringarna och företagsexpansionerna i Norrbotten.

Med utgångspunkt från tidigare redovisningar, innehållet i detta uppdrag och det kommande arbetet med revidering av Nationell plan för transportsystemet har Trafikverket avgränsat redovisningen till möjligheten till finansiering med banavgifter. Övriga analyser kommer att utgöra underlag i arbetet med Nationell plan för transportsystemet 2026-2037.

2.1 Dubbelspåret Luleå-Boden

Åtgärden dubbelspår Luleå-Boden innebär färdigställandet av en komplett dubbelspårsutbyggnad av den idag 35 kilometer långa enkelspåriga sträckan mellan Luleå och Boden. I den fastställda nationella planen 2022-2033 ingår byggnation av en ny mötesstation och ett cirka tre kilometer långt partiellt dubbelspår på sträckan Sävastklinten-Norra Sunderbyn. I den fastställda planen ingår också objektet Norrbottenbanan Skellefteå-Luleå, ny järnväg vilket även omfattar ett cirka fyra kilometer långt dubbelspår från Luleå till Notviken³. Med senare beslutade och inom kort förväntat beslutade åtgärder återstår således cirka 28 km av sträckan att komplettera med dubbelspår efter det att de beslutade åtgärderna slutförts.

Under 2023 genomfördes en fördjupad utredning för att fördjupa kunskapen om ett eventuellt dubbelspår genom att studera lokaliseringsmöjligheter, möjlig linjedragning, åtgärdens omfattning samt kostnadskalkyler för ett sådant

³ Dubbelspåret Luleå-Notviken ingår i den västliga infarten till Luleå vilket är förutsättningen i det namngivna objektet Norrbottenbanan Skellefteå-Luleå, ny järnväg.

dubbelspår. Denna utredning utgjorde underlag för rapporten *Regeringsuppdrag att analysera åtgärder i transportinfrastrukturen i Norrbottens och Västerbottens län* som överlämnades till regeringen i september 2023.

Efter att regeringsuppdraget presenterades har Trafikverket beslutat att finansiera järnvägsplanerna för dubbelspåret och påbörjat en process med intern beställning av dessa. Inom ramen för arbetet med järnvägsplanerna har ytterligare översyn av åtgärden genomförts och en ny kostnadskalkyl har tagits fram.

Kostnaden för utbyggnad till dubbelspår på sträckan Luleå-Boden har beräknats uppgå till cirka 7,6 miljarder kronor med en osäkerhet på +/- 30 % i prisnivå 2023-10. Jämfört med redovisning i tidigare uppdrag innebär detta att kostnaden ökat med cirka 2,3 miljarder kronor i prisnivå 2023-10. Ökningen förklaras främst av att den reviderade kalkylen tar större höjd för risker för fördyringar.

Kostnadskalkylen förutsätter att den cirka fyra km långa delen Luleå-Notviken ingår i utbyggnaden av Norrbottenbanan.

2.2 Medfinansiering från aktörerna

Trafikverket genomförde tidigare under 2024 en förnyad dialog med LKAB, Stegra⁴, SSAB, Kaunis Iron, Region Norrbotten, Luleå kommun och Bodens kommun för att undersöka hur berörda aktörer ställer sig till direkt medfinansiering. Svaren redovisades i den rapport som Trafikverket överlämnade till regeringen den 31 maj 2024.⁵

Sammanfattningsvis ställer sig samtliga tillfrågade parter som svarat⁶ negativa eller tveksamma till att direkt medfinansiera ett dubbelspår mellan Luleå och Boden. Samtliga tillfrågade parter framhöll att statlig allmän infrastruktur bör finansieras via statliga anslag. Flertalet av de tillfrågade parterna framhöll även att deras egna planerade investeringar innebär att det inte finns utrymme för att även finansiera statlig transportinfrastruktur.

LKAB angav i sitt svar att man ser en finansiering via banavgifter som en acceptabel finansieringsform under vissa förutsättningar. LKAB anser bland annat att det är avgörande att det tydligt går att redovisa kopplingen mellan höjda avgifter och ökad kapacitet och tillförlitlighet.

Stegra angav att man tillstyrker Trafikverkets tidigare förslag till regeringen om finansiering via lån, om inte statligt anslag kan beslutas snarast och angav sig vara beredda att diskutera höjda banavgifter vid en lånefinansiering, för att kompensera för statens höjda kostnader för en sådan finansiering.

Luleå kommun anger att de inte har något att invända mot vare sig direkt eller indirekt (exempelvis via höjda banavgifter) medfinansiering av dubbelspåret, men anger samtidigt att de saknar förutsättningar för direkt medfinansiering av

⁴ H2 Green Steel bytte namn till Stegra under hösten 2024.

⁵ Regeringsuppdrag att vidta åtgärder för planeringen av transportinfrastrukturen i Norrbottens och Västerbottens län, TRV 2024/30152

⁶ Kaunis Iron inkom med svar efter uppdraget redovisades. Av svaret framgår att inget direkt intresse finns för medfinansiering.

dubbelspåret. Som skäl anges att kommunen genomför ett antal egna stora investeringarna kopplat till den gröna industriomställningen och att det därför inte finns ekonomiskt utrymme för kommunal medfinansiering till åtgärder som staten genomför.

Boden kommun framhåller möjligheten av offentlig-privat samverkan (OPS) som en tänkbar lösning och anger även att de inte har några synpunkter på bilaterala uppgörelser om indirekt medfinansiering, exempelvis genom höjda banavgifter.

2.3 Banavgifter 2025

Trafikverket har successivt justerat uttaget av grundläggande banavgifter för all järnvägstrafik i landet så att de från och med år 2025 motsvarar de beräknade marginalkostnaderna för järnvägstrafik. Denna justering innebär att de beräknade intäkterna från banavgifter för godstrafiken ökat med cirka 75 procent sedan år 2020.

3 Marknadssegmentering och avgiftsmodell

I följande avsnitt redovisas en analys av relevanta marknadssegment och segmentens bedömda betalningsförmåga samt förslag till modell för höjda banavgifter enligt reglerna i Järnvägsmarknadslagen (2022:365) som medger förhöjda banavgifter.

Trafikverkets utgångspunkt i uppdraget har varit att en banavgiftsmodell ska utformas så att:

- Avgiften kan finansiera hela eller del av ett eventuellt framtida dubbelspår Luleå-Boden.
- En höjd banavgift inte ger någon väsentlig påverkan på transportflöden.
- En höjd banavgift utformas så att den träffar de segment som bedöms ha god betalningsförmåga och låg priskänslighet.
- Modellen är rimligt enkel att hantera administrativt.

3.1 Rättsliga förutsättningar

I detta avsnitt beskrivs de rättsregler som sätter gränser för utformningen av högre banavgifter än dagens för att finansiera hela eller del av en eventuell framtida utbyggnad av dubbelspår Luleå – Boden.

Banavgifter regleras i järnvägsmarknadslagen (2022:365) som har sin bakgrund i direktiv 2012/34/EU ("SERA-direktivet"). Enligt järnvägsmarknadslagen 8 kap. 1 § ska:

- En infrastrukturförvaltare ska ta ut konkurrensneutrala och icke-diskriminerande avgifter för användning av järnvägsinfrastrukturen.

Enligt järnvägsmarknadslagen kan infrastrukturförvaltare ta ut två typer av finansierande avgifter:

- avgifter enligt 8 kap. 6 § (i fortsättningen "mark-ups") och
- avgifter för särskilda infrastrukturprojekt enligt 8 kap. 7 §.

Finansierande avgifter tas ut utöver de ordinarie banavgifter som täcker trafikens marginalkostnader för drift och underhåll. I tidigare uppdrag⁷ redovisade Trafikverket vilka förutsättningar järnvägsmarknadslagen ger för ett uttag av finansierande avgifter och vilka villkor som följer med ett sådant avgiftsuttag.

⁷ Fördjupad analys av genomförandet av åtgärder i Norrbottens län och Västerbottens län. Rapport 2022:042. TRV 2022/18867.

3.1.1 Avgift enligt 8 kap. 6 § Järnvägsmarknadslagen

Mark-ups får tas ut för att uppnå högre kostnadstäckning enligt Järnvägsmarknadslagen 8 kap. 6 §:

”Infrastrukturförvaltaren får, för att uppnå kostnadstäckning, ta ut högre avgifter än som följer av 3 och 4 §§, 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 de åtgärder som analyseras här får finansieras med en avgift beror bl.a. på vilka kostnader som avses ingå i kostnadsbasen i den aktuella bestämmelsen. Trafikverket gör bedömningen att kostnader för finansiering av åtgärden, huvudsakligen räntor och amorteringar av lån för investeringar, kan finansieras med en mark-up.

I övriga EU finns exempel på infrastrukturförvaltare som gjort motsvarande bedömning och använder mark-up för att täcka kostnader för investeringsåtgärder och lånekostnader. Samtidigt finns det infrastrukturförvaltare som menar att enbart kostnader för drift och underhåll kan vara aktuellt för en mark-up.

Mark-ups ska enligt regelverket definieras för respektive urskiljbart marknadssegment och järnvägsföretag inom samma marknadssegment ska behandlas utifrån likabehandlingsprincipen. Det är således alla företag som anses tillhöra ett marknadssegment som ska bära de högre banavgifterna, vilket innebär att en mark-up betalas av alla företag inom segmentet oavsett var i landet företagen som ingår i segmentet utför transporter.

Inget marknadssegment får hindras att använda infrastrukturen genom de högre avgifterna. Förteckningen över marknadssegment ska offentliggöras i beskrivningen av järnvägsnätet. Marknadssegmentens betalningsförmåga ska ses över minst vart femte år. Om järnvägsföretagens betalningsförmåga skulle bli lägre i framtiden, kan Trafikverket tvingas sänka eller ta bort införda mark-ups.

Sammanfattningsvis konstaterar Trafikverket att,

- det är möjligt att täcka kostnader för finansiering av en investeringsåtgärd med avgifter enligt den aktuella bestämmelsen.
- en mark-up ska definieras per marknadssegment.
- alla järnvägsföretag som utför transporter i marknadssegmentet betalar samma mark-up.
- en mark-up kan således inte avgränsas geografiskt.

3.1.2 Avgift enligt 8 kap. 7 § Järnvägsmarknadslagen

Trafikverket har också analyserat om 8 kap. 7 § i järnvägsmarknadslagen (2022:365) 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 3 och 4 §§, om projektet inte skulle ha kommit till stånd om avgifterna hade begränsats på det sätt som följer av 3 och 4 §§.

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.

Med den långsiktiga kostnaden avses alla kostnader som är förknippade med verksamheten, såsom drift, underhåll och kapitalkostnader, inklusive avskrivningar samt en skälig avkastning på det kapital som investeras.

Regeringen anser vidare i förarbetena⁸ att det bör vara möjligt för en infrastrukturförvaltare och en operatör att förhandla om 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.

Av dessa rekvisit torde det i det aktuella fallet med ett eventuellt framtida dubbelspår Luleå-Boden vara mest avgörande att definiera vad som avses med ett särskilt infrastrukturprojekt. Idag används avgift för särskilt infrastrukturprojekt endast på Arlandabanan och Öresundsbron. 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 tidigare regeringsuppdrag hämtat in tolkningar och tillämpningar från andra europeiska infrastrukturförvaltare vad gäller tolkning och tillämpning

⁸ Proposition 2003/04:123 Järnvägslag

av SERA-direktivets artikel 32.3. Denna analys visar att SNCF Réseau i Frankrike använder sig av avgifter för särskilt infrastrukturprojekt⁹.

Utifrån den genomförda analysen bedömer Trafikverket att en avgiftsmodell enligt 7 § inte är en framkomlig väg i det nu aktuella fallet. Det är mycket tveksamt om det eventuella dubbelspåret mellan Luleå och Boden kan utgöra ett sådant särskilt infrastrukturprojekt som medför att avgifter kan tas ut enligt 8 kap 7 § järnvägsmarknadslagen. Ett skäl är att de företag som idag trafikerar sträckan inte har någon alternativ väg för godstransporter på järnväg mellan Luleå och Boden. En avgift enligt 7 § riskerar också att åsidosätta det skydd som transportföretagen har i kravet på att inte hindras från att utnyttja infrastrukturen genom en bristande betalningsförmåga som finns i 6 §. Ytterligare ett skäl är att regeringen i förarbeten uttalat att syftet med bestämmelsen är att attrahera andra än staten att investera i ny järnvägsinfrastruktur och att agera som infrastrukturförvaltare på affärsmässiga grunder.

En avgift enligt 7 § bedöms således inte vara en framkomlig väg i detta fall. Med andra förutsättningar, t.ex. om en privat aktör genomför projektet, kan det finnas skäl att pröva möjligheterna med 8 kap. 7 § avgift för särskilda infrastrukturprojekt.

3.2 Analys av relevanta marknadssegment och deras betalningsförmåga

Trafikverket har med stöd av konsultföretaget Oslo Economics analyserat godstransportmarknaden på järnväg i Sverige. Den analys av marknadssegmentering och bedömning av betalningsförmåga som beskrivs i detta kapitel har genomförts utifrån järnvägsmarknadslagen 8 kap. 6 § ”mark-ups” och i enlighet med artikel 32.1 i direktiv 2012/34 (EU).

3.2.1 Metod för marknadssegmentering och bedömning av betalningsförmåga

En eventuellt höjd banavgift ska vara förenligt med en samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Innan en höjd banavgift tas ut måste relevanta marknadssegment identifieras. Detta för att säkerställa att principen om konkurrensneutralitet och icke-diskriminering uppfylls. Den förteckning över marknadssegment som fastställs av infrastrukturförvaltaren ska enligt artikel 32.1 i direktiv 2012/34 (EU) innehålla åtminstone följande tre segment; godstransporter, persontransporter inom ramen för ett avtal om allmän trafik och övriga persontransporter. Vidare ska infrastrukturförvaltarens analys av eventuella marknadssegment innefatta ett övervägande av relevans av de marknadspår som förtecknas i punkt 1 i bilaga VI i direktiv 2012/34 (EU). Infrastrukturförvaltaren får ytterligare särskilja marknadssegment utifrån de transporterade varorna eller personerna.

⁹ Network Statement SNCF Réseau timetable 2025. APPENDIX 5.1.1 CHARGING PRINCIPLES OF MINIMUM SERVICES. [SNCF järnvägsnätsbeskrivning 2025](#)

Segmenteringen ska reflektera den faktiska trafiken samt kunna administreras. Detta innebär att den ska spegla den faktiska trafiken och att alla marknader ska vara med i ett segment.

I analysen av marknadssegment är förutom de krav som lagstiftningen ställer också de administrativa förutsättningarna för att kunna ta ut avgifter viktiga. Det ska alltså finnas förutsättningar för såväl järnvägsföretagen som Trafikverket att hantera en avgift i de system som används. På grund av detta måste segmenteringen göras så att Trafikverket utifrån den information som finns innan tågens avgång kunna identifiera vilka avgångar som är i de segment som påläggs en extra banavgift.

När marknaden har delats in i relevanta marknadssegment, ska i ett nästa steg en bedömning göras av vilka mark-ups respektive marknadssegment kan bära. Järnvägsmarknadslagen 8 kap. 6 § anger att avgiften inte får sättas så högt att ett marknadssegment hindras från att använda infrastrukturen. Därför är bedömningen av priselasticiteten hos de olika marknadssegmenten central för att bedömningen om segmentet kan tåla en ökad avgift i form av en mark-up. Eftersom det saknas data om enskilda företags priskänslighet för enskilda avgifter är elasticiteten i praktiken svår att räkna fram, vilket också lyfts fram i en rapport av IRG-rail¹⁰. Ett alternativt sätt att bedöma priselasticiteten är att uppskatta dels järnvägens konkurrenskraft mot andra transportslag och dels de olika marknadernas ekonomiska robusthet.

Med priselasticitet menas hur många procent som efterfrågan förändras per procent som priset ökar. Med andra ord visar elasticiteten hur priskänslig en vara är. Vanligtvis är elasticiteten negativ, det vill säga att efterfrågan minskar när priset ökar. Om det däremot inte finns ett reellt transportalternativ till järnväg på grund av järnvägens speciella kvaliteter påverkas inte efterfrågan lika mycket. Om betalningsförmågan (ekonomisk robusthet i form av likviditet, lönsamhet och soliditet) hos marknaden å andra sidan är låg kommer efterfrågan på transporter minska vid ett ökat pris. Därför bör det i en analys av priselasticiteten göras en bedömning både av konkurrensen mot andra transportslag och den ekonomiska robustheten (möjlighet att betala) hos företagen i de varumarknader som ingår i segmentet.

Järnvägsföretagen, speciellt godstransportörerna, är verksamma på en marknad som kännetecknas av svag lönsamhet och att det därför kan antas att ett eventuellt avgiftspåslag kommer läggas över till transportköparna eller resenärerna i form av högre pris för transporten eller resan. Därför har även transportköparnas robusthet analyseras.

När den faktiska avgiften för mark-up ska sättas ska den vara proportionerligt till marknadssegmentets (företagens) betalningsförmåga, det vill säga där marknadssegment med en hög priselasticitet betalar lägre mark-ups medan marknadssegment med en lägre priselasticitet betalar högre mark-ups (s.k. Ramsey-Boiteux pricing). Trafikverket noterar att det kan vara samma marknadssegment som har en hög betalningsförmåga som de segment som får

¹⁰ IRG-Rail (2021) *Overview of the application of market segments and mark-ups in consideration of Directive 2012/34/EU*. IRG-rail är ett paraplyorgan för tillsynsmyndigheterna för järnväg i Europa

nyttor av infrastruktursatsningarna, men att det inte nödvändigtvis behöver vara så.

3.2.2 Marknadssegment persontransporter

Trafikverket har översiktligt analyserat om det finns motiv för att ta ut en högre avgift av de två segmenten inom persontransporter. Analysen visar att en mark-up för de två segmenten, persontransporter inom ramen för ett avtal om allmän trafik och övriga persontransporter, inte är samhällsekonomiskt effektiv på grund av den höga priskänsligheten för persontransporter (se vidare bilaga 3). Med andra ord innebär en avgift i form av en mark-up utöver marginalkostnaden minskad transportvolym och därmed uppstår negativa samhällsekonomiska effekter som överstiger värdet av minskad kostnad för skattefinansiering. Trafikverkets uppfattning är därför att de två segmenten inom persontransporter inte ska belastas med en högre avgift.

3.2.3 Marknadssegment godstransporter

Trafikverket har med stöd av konsultföretaget Oslo Economics genomfört analyser av godstransportmarknaden, enligt den metod som beskrivs i artikel 32.1 i direktiv 2012/34 (EU). Analysen har resulterat i att marknaden för godstransporter på järnväg kan delas in i följande sex segment, baserat på den information som Trafikverket samlar in idag:

- Inrikes vagnslast
- Utrikes vagnslast
- Kombitransport
- Kemikalier och farligt gods
- Andra systemtåg
- Tunga systemtåg >25 tons axellast

Eftersom Trafikverket idag inte hämtar in information om varuslag, förutom för farligt gods, har Oslo Economics för att göra en bedömning av priselasticitet samlat in information om vilka varuslag som finns i respektive segment genom tillgängliga offentliga uppgifter om godstransportmarknaden.

Nedan följer en bedömning av priselasticiteten i respektive segment.¹¹

- *Inrikes vagnslast*: Konkurrens från lastbilstransporter och delvis sjötransporter längs kusten bedöms som stor. På grund av låg lönsamhet för transportföretagen förväntas en ökad avgift leda till ökade transportpriser för transportköparna och göra att efterfrågan på inrikes vagnslast minskar. Utifrån detta bedöms efterfrågan på inrikes vagnslast vara elastisk, det vill säga att efterfrågan till stor del kommer att påverkas av en prisökning.
- *Utrikes vagnslast*: Även i detta segment anses efterfrågan vara elastisk. Konkurrens mot lastbil och båt, speciellt stor konkurrens från utländska

¹¹ Från rapporten *Segmentering av godstransport i Sverige* av Oslo Economics

åkerier, gör att konkurrensytan mot andra transportmedel är stor. På grund av låg lönsamhet för transportföretagen förväntas en ökad avgift leda till ökade transportpriser för transportköparna och göra att efterfrågan på inrikes vagnslast minskar.

- *Kombitransport*: Samma bedömning som för inrikes- och utrikes vagnslast gäller för detta segment.
- *Kemikalier och farligt gods*: Segmentet består till stor del av transporter av flygbränsle och annat bränsle. Järnvägen har en fördel jämfört med väg utifrån krav på säkerhet, avstånd och miljövinster. Dock är vägtransport ett reellt alternativ och oftast måste bränslet transporteras en del av sträckan på väg. På grund av låg lönsamhet för transportföretagen förväntas att en ökad avgift leda till ökade transportpriser för transportköparna och göra att dessa väljer att transportera med lastbil. Utifrån detta bedöms segmentet ha en medelhög priselasticitet, det vill säga att efterfrågan kommer att påverkas negativt av en prishöjning.
- *Andra systemtåg*: Detta segment består av en mängd olika varumarknader med stor variation av robusthet och konkurrenskraft med andra transportsätt. Exempelvis bedöms systemtåg för ståltransporter ha låg priskänslighet medan systemtåg för timmer och flis ha en väldigt hög priskänslighet. En samlad bedömning för hela segmentet är att priselasticiteten är i det lägre spannet, men att efterfrågan kommer att påverkas negativt av en prishöjning.
- *Tunga systemtåg >25 tons axellast*: Detta segment består idag uteslutande av transporter på Malmbanan och sträckan Boden-Luleå på Stambanan genom övre Norrland eftersom dessa banor är de enda som tillåter en högre axellast än 25 ton. Segmentet bedöms ha en mycket låg priselasticitet då transportköparna (gruvföretagen) har en robust ekonomi och att järnvägen har stor konkurrensfördel på grund av stora volymer. Bedömningen är att en prishöjning påverkar efterfrågan relativt lite.

Trafikverket bedömer utifrån denna analys att transporter i marknadssegmentet Tunga systemtåg >25 tons axellast som utförs av järnvägsföretag vars transportköpare har en betalningsförmåga som är tillräcklig hög för att de ska kunna bära högre banavgifter än idag, utan att hindras från att använda infrastrukturen. Övriga segment inom godstransporter bedöms idag inte ha en sådan tillräcklig betalningsförmåga.

Kombitransport samt *inrikes- och utrikes vagnslast* bedöms på grund av sin höga priskänslighet inte ha betalningsförmåga. Eftersom att det finns marknader inom segmentet *övriga systemtåg* med mycket hög priskänslighet som bedöms hindras från att använda infrastrukturen vid en ökad avgift är Trafikverkets tolkning av järnvägsmarknadslagen att segmentet inte bör få ett påslag. Vidare är bedömningen är att även om segmentet *Kemikalier och farligt gods* har en medelhög priskänslighet så skulle efterfrågan av transporter påverkas av ett påslag, och att segmentet därför inte bör ha ett påslag.

Utifrån bedömningen av de olika marknadssegmentens betalningsförmåga resulterar analysen i följande förslag till segment för godstransportmarknaden på järnväg i Sverige:

1. Tunga systemtåg; avser heltåg med genomsnittlig axellast över 25 ton.

Marknadssegmentet karaktäriseras av stora och tunga transportflöden. Marknadssegmentet har mycket begränsade möjligheter att byta till andra transportslag/sätt utan betydande kostnader. Segmentet har mycket låg priselasticitet, vilket innebär att en ökad kostnad för transporten bedöms påverka efterfrågan marginellt.

2. Övriga godståg; avser alla tåg som inte ingår i Tunga systemtåg >25 ton axellast (t.ex. kombitransport, vagnslast, övriga systemtåg)

Segmentet innefattar alla övriga godstransportflöden med järnväg. Segmentet består av en mängd olika varumarknader som alla har medel eller hög priselasticitet vilket innebär att en ökad kostnad bedöms innebära minskad efterfrågan på transporter. Aktörerna på marknaderna har varierande robusthet. Flertalet av transportererna inom segmentet kan relativt enkelt flytta till andra transportslag/sätt.

3.3 Avgiftsmodell

Som framgår av avsnitt 3.1 bedömer Trafikverket att en avgiftsmodell enligt Järnvägsmarknadslagen 8 kap. 6 § är möjlig att användas för att finansiera del av ett eventuellt framtida dubbelspår Luleå-Boden.

3.3.1 Avgiftsmodell enligt § 6 mark-up

Utifrån ovan redovisade analys av marknadssegment och bedömning av betalningsförmåga bedömer Trafikverket att en avgiftsmodell där segmentet Tunga systemtåg >25 tons axellast får betala en högre banavgift för finansiering av hela eller del av ett eventuellt framtida dubbelspår Luleå-Boden. Övriga segment ges inget sådant påslag på banavgiften eftersom de inte bedöms ha tillräcklig betalningsförmåga eller för att priskänsligheten är för hög. Samtliga segment betalar spåravgift och tåglägesavgift på samma sätt som idag.

Tabell 1: Avgiftsmodell indelad utifrån tågkategori i marknadssegment för godstransporter.

Avgiftstyp	Tunga systemtåg >25 tons axellast	Övriga godståg
Spåravgift	Ja	Ja
Tåglägesavgift	Ja	Ja
Mark-up per tågkm	Ja	Nej

Denna avgiftsmodell innebär att alla godstransporter i hela landet som utförs med tunga systemtåg >25 tons axellast betalar en mark-up. Avgiften tas alltså ut av alla godstransporter inom segmentet, oavsett om de utför trafik på sträckan Luleå-Boden eller inte.

Fördelen med denna avgiftsmodell är att avgiften belastar det segment som bedöms kunna bära en högre avgift. En nackdel är dock att järnvägsföretag som verkar inom segmentet på andra sträckor, men inte trafikerar och får nytta av dubbelspåret, tvingas betala den högre avgiften. En alltför hög avgift kan också skapa incitament för järnvägsföretagen att välja en lägre axellast för transportererna och därigenom inte behöva betala påslaget. Detta innebär sannolikt att infrastrukturen används ineffektivt.

I direktiv 2012/34/EU framgår att infrastrukturförvaltaren får dela in godstransporter i flera segment utifrån vilka varor som transporteras. Det är således möjligt att ytterligare segmentera godstransportmarknaden baserat på vilka varor som transporteras. Trafikverket har idag inte information om varuslag i de olika transportererna, vilket är nödvändigt för att dela in marknaden i ytterligare segment. Trafikverket bedömer att det i nu gällande lagstiftning och EU-direktiv inte finns något hinder mot att Trafikverket efterfrågar uppgifter om innehållet i godstransportererna för vilka tåglägen söks. Det innebär att avgiftsmodellen kan utvecklas ytterligare inför ett eventuellt beslut om införande.

Trafikverket ser också att det är möjligt att analysera om det finns delmarknader inom de identifierade segmenten, t.ex. en marknad som är avgränsad i en del av landet. En sådan analys förutsätter mer djupgående information om marknaderna och att en proportionerlig fördelning efter marknadssegmentens betalningsförmåga behövs göras enligt beskrivning i avsnitt 3.2.1.

4 Intäktsberäkning

Som framgår ovan får en avgift enligt 6 § mark-up inte sättas så högt att segmentet hindras att använda infrastrukturen. Företagens betalningsförmåga är avgörande för avgiftens storlek. Eftersom betalningsförmågan hos företagen inte är möjlig att räkna fram redovisar Trafikverket istället vilka intäkter som krävs för att i olika omfattning finansiera det eventuella dubbelspåret. Trafikverket redovisar också ett underlag som kan ge en indikation på en möjlig nivå på en intäkts- och avgiftsnivå.

4.1 Bedömning av intäkter

Utifrån i avsnitt 3.3.1 presenterade avgiftsmodell är det möjligt att en mark-up tas ut för segmentet Tunga systemtåg >25 tons axellast.

Som redovisats ovan är avgiftsnivå och därmed intäkter från en avgift beroende av flera olika faktorer och antaganden. I Tabell 2 redovisas storleken på årligt intäktstbehov för att finansiera olika storlek på ett lån i Riksgälden.

En avgiftsnivå som innebär att det eventuella dubbelspåret kan finansieras i sin helhet, innebär att andra finansieringsformer inte behöver användas. Detta kan innebära att det finns förutsättningar för att genomföra och färdigställa en eventuell utbyggnad tidigare än om också anslagsmedel krävs för finansieringen.

Tabell 2: Årligt intäktstbehov utöver dagens banavgifter vid olika storlek på lånefinansiering, med återbetalningstid 25 år.

Storlek på lånefinansiering	Intäktstbehov per år (utöver nuvarande banavgifter)
1 mdr kronor	Ca 60 mnkr
2 mdr kronor	Ca 120 mnkr
4 mdr kronor	Ca 230 mnkr
7,6 mdr kronor ¹²	Ca 430 mnkr

Eftersom en bedömning av betalningsförmågan hos företagen inom de olika marknadssegmenten inte är möjlig att omsätta till absoluta tal, har Trafikverket, som ett underlag för att bedöma möjliga intäkter, analyserat kostnaden för en alternativ transportlösning¹³.

¹² Bedömd total kostnad för dubbelspår Luleå-Boden (se även avsnitt 2.1)

¹³ En proportionerlig fördelning efter marknadssegmentens betalningsförmåga behövs inte göras enligt beskrivning i avsnitt 3.2.1 eftersom att endast segment har bedömts ha betalningsförmåga.

Analysen har utgått från risken att företagen i segmentet väljer en lägre axellast (<25 ton) och på så sätt undviker att betala avgiften. Kostnaden för att använda en lägre axellast består av mindre last per vagn vilket kan innebära fler vagnar per tåg eller fler tåg, beroende på vad tillgänglig infrastruktur medger.

Trafikverket har med stöd i de kalkylvärden för godstågens trafikeringskostnader som används i de samhällsekonomiska kalkylerna beräknat kostnaderna för att transportera den prognostiserade volymen år 2045, dels med tåg >25 tons axellast och dels med tåg <25 tons axellast.

Utifrån denna beräkning och med antagandet att samtliga godståg i segmentet Tunga systemtåg >25 tons axellast, minskar sin axellast till under 25 ton ökar trafikeringskostnaden med totalt cirka 120 miljoner kronor per år. Detta motsvarar 40 kronor per tågakilometer, baserat på trafikvolymen enligt Trafikverkets basprognos år 2045, i segmentet Tunga systemtåg >25 tons axellast. En högre avgiftsnivå riskerar således att leda till att transporter sker med lägre axellast vilket minskar effektiviteten i transportsystemet. Om företagen väljer <25 tons axellast uteblir också intäkterna.

Utifrån denna analys skulle en total intäkt på 120 miljoner kronor per år kunna utgöra ett ”tak” för en möjlig avgiftsnivå. En högre avgift riskerar att skapa incitament som innebär ett ineffektivt användande av järnvägen. Vilka effekter och konsekvenser en sådan avgiftsnivå får för marknadssegmentet och de företag som finns i segmentet är kan skilja sig mellan företagen. Dialogen om avgiftsnivån behöver därför fortsätta och fördjupas, vilket också påtalas av företagen.

Det innebär att med följande beräkningsförutsättningar;

- Amorteringstid – 25 respektive 40 år
- Ränta: 3,3 %¹⁴
- Årlig indexjustering: 0 %¹⁵

är det med en intäkt på 120 miljoner kronor per år möjligt att finansiera ett lån i Riksgälden på mellan 1,9 och 2,5 miljarder kronor.

I avsnitt 5 redovisas osäkerheter som kan påverka möjliga intäkter.

4.2 Finansierande avgifter och samhällsekonomisk effektivitet

I bilaga 3 redovisar Trafikverket en bedömning av den samhällsekonomiska effektiviteten för olika varianter av finansierande avgifter. Inledningsvis redovisas de grundförutsättningar som gäller vid bedömning av i vilken utsträckning finansierande avgifter är samhällsekonomisk effektiva.

¹⁴ Vid beräkningarna av framtida ränta används en långsiktig jämviktsränta som från och med den 1 januari 2024 är 3,30 procent, vilken är fastställd av den europeiska tillsynsmyndigheten EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority). Budgetprop. 2024/25:1 Uo 22 sid 46.

¹⁵ Enligt direktiv 2012/34/EU: Infrastrukturförvaltaren får inte införa någon uppräkning i avgiftssystemet för dessa marknadssegment.

I Sverige finansieras transportinfrastruktur normal sett med offentliga medel och utnyttjandet av infrastrukturen styrs dels med olika regleringar (fordons- och förarkrav, tillåten hastighet och fordonsvikt etc.), dels med skatter och avgifter enligt marginalkostnadsprincipen. Det senare baseras på principen att ett pris för utnyttjande av transportinfrastrukturen som är lika med marginalkostnad ger en samhällsekonomiskt optimal användning.

I vissa fall kan dock brukaravgifter eller annan medfinansiering komma ifråga för att få till stånd investeringar. Detta innebär ett avsteg från marginalkostnadsprincipen och kan därför påverka den samhällsekonomiska effektiviteten. I vilken utsträckning detta sker beror i huvudsak på två faktorer:

- Kostnaden för skattefinansiering ("skattefaktorn") som är ett uttryck för att skatter har en negativ inverkan på den samlade samhällsekonomiska effektiviteten i ekonomin.
- Priskänsligheten hos de transporter som påverkas av de aktuella avgifterna, det vill säga hur mycket transportvolymen påverkas av de förändrade transportkostnader som följer därav. Ju högre priskänsligheten är, desto mer negativa effekter på den samhällsekonomiska effektiviteten uppstår då priset avviker från marginalkostnaden.

Generellt gäller att ju högre kostnaden för skattefinansiering är desto gynnsammare är alternativa finansieringsformer och vice versa.

Hur marknadens aktörer kommer att reagera på förändrade avgifter beror till stor del på priskänsligheten. Priskänsligheten skiljer sig mellan marknadssegment och kan även variera inom ett och samma marknadssegment, exempelvis skiljer den sig mellan tjänste- och privatresor och mellan olika varugrupper. Priskänsligheten varierar också normalt med storleken på kostnadsförändringen. Fullständig information om aktuella priskänsligheter har egentligen endast marknadens aktörer, det vill säga de företag som bedriver trafik och de företag som köper transporter. Trafikverket kan bara skatta priselasticiteten på en relativt övergripande nivå.

Sammanfattningsvis framgår av redovisningen i bilaga 3 att en avgift som tas ut av Tunga systemtåg >25 tons axellast är samhällsekonomiskt effektiv. Detta förklaras av den mycket låga priselasticiteten för detta marknadssegment.

Redovisningen visar också att högre banavgifter för kommersiellt lönsam persontågstrafik innebär en stor effektivitetsförlust, vilket förklaras av den höga priselasticiteten. En stor mängd av dessa transporter trängs helt enkelt ut vid en högre banavgift. För upphandlad persontågstrafik är risken att en avgiftshöjning skulle komma att finansieras med ökade ekonomiska bidrag som finansieras med skatter, vilket i sin tur kan innebära en ökad ineffektivitet genom en ökad skattefinansieringskostnad i ekonomin.

4.3 Övrigt om hantering av intäkter

Om ett beslut fattas att införa en finansierande avgift innebär det att förändringar behöver göras i Trafikverkets administrativa system och verktyg som idag används för hantering av banavgifter. Vilka eventuella initiala och årliga

administrativa kostnader ett sådant arbete medför, behöver analyseras vidare inför ett sådant beslut.

De banavgifter som idag erläggs av järnvägsföretagen disponeras av Trafikverket och används för att täcka drift och underhållsåtgärder. Om beslut fattas att införa en finansierande banavgift förutsätter Trafikverket att denna del av banavgiften får disponeras av Trafikverket till finansiering av den åtgärd som avgiften avser.

5 Risker och osäkerheter

5.1 Marknadssegmentering ska omprövas vart femte år

Enligt EU-direktiv 2012/34/EU ska en beslutad och införd marknadssegmentering omprövas åtminstone vart 5:e år. Eftersom det eventuella framtida dubbelspåret Luleå-Boden bedöms kunna stå klart omkring år 2037 innebär det att marknadssegmentens betalningsförmåga kommer och måste analyseras innan beslut om en eventuell avgift kan fattas. En sådan analys kan innebära att betalningsförmågan är högre eller lägre, vilket i så fall kommer påverka såväl avgiftsnivån som möjliga intäkter. Även om det vid införandet av en avgift konstateras att berörda marknadssegment har betalningsförmåga, kan det i kommande analyser visa sig att betalningsförmågan förändrats. Detta innebär att en bedömning av de totala intäkterna bara kan avse en fem-årsperiod.

5.2 Prognos framtida transportvolym

De beräkningar och bedömningar som redovisats i denna rapport baseras på de transportvolym som framgår av Trafikverkets basprognos för år 2045, med den högsta bedömda tågtrafiken på sträckan Luleå-Boden som utgångspunkt. Framtida godstransportvolym kan förändras, både uppåt och nedåt, beroende på hur olika marknader utvecklas och förändras. De framtida transportvolymerna påverkar såväl möjlig avgiftsnivå som storlek på intäkterna. Om transportvolymerna i framtiden blir lägre eller högre, måste avgiften justeras för att bibehålla samma nivå på intäkter. En sådan justering kan i sin tur påverka efterfrågan på transporter.

5.3 Effekter av stora förändringar av transportkostnader

I beräkningar av avgiftsnivåer och intäkter har de priselasticiteter som skattats med Samgods¹⁶ använts tillsammans med Trafikverkets basprognos för att analysera hur transportvolym och transportflöden förändras. Eftersom Samgods i grunden är ett verktyg som fungerar väl vid analyser av mindre förändringar av kostnader för transporter finns en osäkerhet i de resultat som modellen ger. Mycket stora kostnadsförändringar för transporterna kan således skapa effekter som Trafikverkets modeller inte med säkerhet kan beräkna.

¹⁶ Nationellt modellsystem för trafikslagsövergripande analyser och prognoser för godstransporter

6 Slutsatser

Trafikverket konstaterar att det är möjligt att ta ut en högre banavgift enligt Järnvägsmarknadslagen 8 kap. 6 § för att finansiera ett eventuellt framtida dubbelspår Luleå-Boden. En sådan avgift bedöms kunna tas ut av marknadssegmentet Tunga systemtåg >25 tons axellast, och segmentet bedöms ha tillräcklig betalningsförmåga att bära en högre avgift utan att hindras från att använda infrastrukturen. En högre avgift betalas av alla företag i segmentet oavsett var i Sverige transportererna utförs, vilket innebär att även företag som idag inte utför trafik på sträckan Luleå-Boden kommer att behöva betala avgiften. Detta förhållande, i kombination med att åtgärderna som avses finansieras inte kommer att ge positiva effekter för samtliga transportörer som träffas av en avgift, är den främsta nackdelen med denna avgiftsmodell. Detta stärks också av dialogen med de berörda företagen.

Utifrån ovan redovisade beräkningar kan intäkter från en mark-up på totalt 120 miljoner kronor per år ses som ett möjligt tak för möjlig avgifts- och intäktsnivå. Trafikverket vill dock betona det krävs förnyade analyser av betalningsförmågan hos respektive järnvägsföretag innan beslut tas om nivå på en högre banavgift. Dialogen om avgiftsnivån behöver därför fortsätta och fördjupas.

Trafikverket bedömer idag att det inte är framkomlig väg att ta ut en högre banavgift på den aktuella bansträckan enligt Järnvägsmarknadslagen 8 kap. 7 §.

En högre avgift kan införas först när det eventuella framtida dubbelspåret är utbyggt och öppnat för trafik. En högre avgift föreslås tas ut per tågkm.

7 Dialog med berörda företag

I arbetet med uppdraget har Trafikverket genomfört dialoger med de direkt berörda företagen (LKAB, SSAB, Stegra och Kaunis Iron) och med Region Norrbotten.

Dialogerna har främst handlat om det preliminära resultatet av den genomförda analysen av marknadssegment och betalningsförmåga hos aktörerna samt storlek på behov av intäkter vid olika grad av avgiftsfinansiering av ett eventuellt framtida dubbelspår. Flera av aktörerna ger fortsatt bilden av ett begränsat intresse för att delta med direkt medfinansiering, som också redovisats i tidigare uppdrag¹⁷. Aktörernas grunduppfattning är att investeringar i statlig infrastruktur ska finansieras i sin helhet av staten, bl.a. mot bakgrund av de investeringar företagen själva genomfört och genomför.

Möjligheterna och viljan till medfinansiering med högre banavgifter jämfört med traditionell medfinansiering, är olika från de olika företagen. Några företag är mer öppna för en sådan lösning, medan det för andra överhuvudtaget inte är något alternativ. En avgift behöver inte betalas förrän ett eventuellt framtida dubbelspår faktiskt har byggts, och ger en möjlighet att påverka transportkostnaden över tid i överensstämmelse med faktiskt marknadsutveckling och transportbehov. Om en avgift ska införas förordar några en avgift enligt 6 § mark-up, medans några förordar en avgift för särskilt infrastrukturprojekt enligt 7 §. Företagen ser det också som viktigt att alla som får nytta av ett eventuellt dubbelspår bör betala en eventuell banavgift, och lyfter samtidigt fram att en nackdel är att företag som inte utnyttjar detta måste betala för en åtgärd som de inte har nytta av.

Gemensamt gäller samtidigt att det ännu är för tidigt i processen för att mer precisa synpunkter på avgiftsnivåer eller totala kostnader ska kunna lämnas av aktörerna. Dialogen om avgiftsmodeller och avgiftsnivåer behöver därför fortsätta och fördjupas med de berörda företagen.

Därtill pekar företagen på förhållandet att om en avgift som läggs på ett marknadssegment blir för hög kan det ge incitament att försöka hitta transportlösningar som innebär att avgiften inte behöver betalas, dvs att aktörerna söker alternativa transportupplägg. För höga banavgifter, framför företagen vidare, kan därtill leda till att hela eller delar av marknadssegmentet hindras från att utnyttja ett eventuellt framtida dubbelspår.

¹⁷ Regeringsuppdrag Att vidta åtgärder för planeringen av transportinfrastrukturen i Norrbottens och Västerbottens län. Rapport 2024:104.

2024-03-14
LI2024/00654
LI2023/01936
LI2023/03173

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Trafikverket

781 89 Borlänge

Bilaga 1. Uppdrag att vidta åtgärder för planeringen av transportinfrastrukturen i Norrbottens och Västerbottens län

Regeringens beslut

Regeringen ger Trafikverket i uppdrag att vidta åtgärder för planeringen av transportinfrastrukturen i Norrbottens och Västerbottens län. Uppdraget innefattar tre deluppdrag i enlighet med vad som anges nedan.

Trafikverket ska i ett första deluppdrag i sin planering prioritera de kapacitetshöjande åtgärder på järnvägen mellan Luleå och Kiruna som verket föreslår för tidigareläggning i rapporten Regeringsuppdrag att analysera åtgärder i transportinfrastrukturen i Norrbottens och Västerbottens län (LI2023/03173).

Trafikverket ska i arbetet med detta deluppdrag dels verka för att få till stånd ett så tidigt färdigställande som möjligt av de aktuella åtgärderna, dels möjliggöra ett effektivare genomförande av åtgärderna genom samordning med andra planerade trimnings- och reinvesteringsåtgärder på sträckan som Trafikverket, enligt den nämnda rapporten, har prioriterat och planerat för ett tidigt genomförande och därmed också ge förutsättningar för lägre investeringskostnader. Vidare ska Trafikverket föra dialog med tågoperatörerna i planeringsprocessen för att öka effektiviteten i banunderhållet och i de kapacitetshöjande åtgärderna. Trafikverket ska också ha en dialog med de myndigheter i Norge som ansvarar för utvecklingen av järnvägen på den norska sidan som kopplar till Malmbanan och järnvägen mot Luleå, för att identifiera möjligheter till en samordnad planering av beslutade åtgärder i de båda länderna.

Finansiering av åtgärderna i deluppdraget ska ske inom ramen för Trafikverkets årliga anslag och genomförandet ska ske under förutsättning att övriga namngivna objekt i den nationella trafikslagsövergripande planen för transportinfrastrukturen för perioden 2022–2023 inte påverkas på ett sådant sätt att de behöver senareläggas.

Deluppdraget ska redovisas årligen till och med utgången av den nationella infrastrukturplanen för perioden 2022–2033, dock senast fram till dess den sista aktuella åtgärden fått beslut om att få förberedas för byggstart. Den årliga redovisningen ska lämnas till Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) senast den 31 maj.

Trafikverket ska i ett andra deluppdrag utreda och lämna förslag till olika finansieringslösningar, såsom direkt extern medfinansiering respektive en möjlig finansieringslösning med höjda banavgifter, som underlag för en eventuell framtida utbyggnad av dubbelspår på järnvägssträckan Luleå–Boden. Vad gäller finansiering med hjälp av höjda banavgifter ska utredningen omfatta en analys av relevanta marknadssegment och deras betalningsförmåga, ett förslag till modell för höjda banavgifter samt en redovisning av vilka intäkter en sådan modell kan medföra på sträckan. Delen om direkt extern medfinansiering ska redovisas till Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) senast den 31 maj 2024. Delen om höjda banavgifter ska redovisas till Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) senast den 31 december 2024.

Trafikverket ska i ett tredje deluppdrag verka för finansiering av en tidigare-läggning av genomförandet av objektet E4, Förbifart Skellefteå. En redovisning av vilka åtgärder m.m. som Trafikverket har vidtagit och avser att vidta med anledning av detta deluppdrag ska lämnas till Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) senast den 31 maj 2024.

Trafikverket ska aktivt arbeta för att möjliggöra sökande av medfinansiering från EU för pågående och planerade åtgärder, då åtgärderna även är en del av genomförandet av det s.k. transeuropeiska transportnätet, TEN-T, och dess stomnät.

Skälen för regeringens beslut

Regeringens utgångspunkt är att hela Sverige ska fungera. Möjligheten att skapa sig ett gott liv, kunna driva ett företag och i trygghet kunna bilda familj

bör finnas oavsett var man bor. Villkoren för att leva, bo och verka i hela landet ska stärkas. Den statliga transportinfrastrukturen ska bidra till detta. Regeringen vill underlätta för arbetspendling och godstrafik för att stärka jobb och tillväxt i hela landet och främja Sveriges konkurrenskraft.

Regeringen avser att utarbeta en strategi för nyindustrialiseringen och samhällsomvandlingen i Norrbottens och Västerbottens län och ser stora möjligheter för norra Sverige att leda den nya industriella revolutionen och bli en motor för gröna innovationer. När nya hållbara industrier etablerar sig i norra Sverige kan denna del av landet bli ledande i den globala klimatomställningen. Genom att ligga i framkant med ny innovativ hållbar teknik finns konkurrensfördelar för svenskt näringsliv och företagande. Regeringen ser ett stort behov av förstärkningar av vägnätet och järnvägsinfrastrukturen, inte minst strategiska investeringar för att möjliggöra och accelerera den industriella gröna omställningen i norra Sverige, exempelvis genom objekten i den nationella trafikslagsövergripande planen för transportinfrastrukturen för perioden 2022–2033 (I2022/01294 m.fl.) som avser Malmbanan.

Regeringen gav därför i mars 2023 Trafikverket i uppdrag att beskriva aktuell status och aktuellt planeringsläge för de åtgärder, såväl namngivna objekt som övriga åtgärder, i den nationella planen som har betydelse för att åtgärda eventuella brister och flaskhalsar som kan uppstå i transportsystemet med anledning av de större företagsetableringarna och företagsexpansionerna som nu pågår i Norrbottens och Västerbottens län. Trafikverket fick också i uppdrag att redogöra för möjligheten att tidigarelägga de nämnda åtgärderna för att så tidigt som möjligt få till stånd önskvärda effekter.

Trafikverket redovisade uppdraget den 15 september 2023 (LI2023/03173). I sin redovisning konstaterar Trafikverket att det är tidskritiskt att få till stånd infrastruktur för att bistå den gröna industriomställningen i norra Sverige. Trafikverket redogör för möjligheterna att tidigarelägga ett antal planerade åtgärder – kapacitetshöjande åtgärder på järnvägen mellan Luleå och Kiruna, Norrbottenbanan och E4 förbifart Skellefteå – samt föreslår ett nytt objekt, Dubbelspår Luleå–Boden, och lämnade ett antal förslag kopplade till det. Trafikverket anser att tidigareläggning av samtliga dessa åtgärder är möjliga givet vissa förutsättningar och att en tidigareläggning är nödvändig för att bistå den pågående nyindustrialiseringen och dess behov av godstransporter och arbetspendling. I rapporten redogör Trafikverket även för olika initiativ som verket driver för att kapa ledtider i plan- och

projekteringsskede samt arbetssätt för en effektivare process. Vidare belyses vikten av samordning och löpande dialog med tågoperatörer för att kunna åstadkomma så liten trafikpåverkan som möjligt.

Efter att Trafikverket lämnade den nämnda redovisningen har verket aviserat att myndigheten har möjlighet att finansiera framtagandet av järnvägsplaner för det eventuella nya objektet Dubbelspår Luleå–Boden inom sina nuvarande anslag och att de avser att starta arbetet med att ta fram järnvägsplaner för sträckan inom kort.

De aktuella stråken ingår även i transeuropeiska transportnätet TEN-T:s stomnät. Infrastrukturprojekt som ingår i TEN-T kan medfinansieras av EU genom Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE). Regeringen anser att det är fortsatt viktigt att Sverige främjar sökande av finansierande stöd från EU-budgeten. Transportinfrastrukturen är dessutom viktig för samhällets beredskap och för att kunna upprätthålla samhällsviktiga funktioner, vid olika typer av fredstida kriser och vid höjd beredskap eller krig.

På regeringens vägnar

Andreas Carlson

Anna T Johansson

Kopia till

Finansdepartementet/BA, BSÄ, K, och SFÖ

Klimat och näringslivsdepartementet/BK, E, KL, ME och MK

Arbetsmarknadsdepartementet/A

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet/RUL, SPN, TM och US

Bilaga 2. Alternativa finansieringsmodeller – en fördjupning

I denna bilaga presenteras en fördjupning av resonemangen ovan kring en kompletterande finansiering av ett eventuellt framtida dubbelspår på sträckan Luleå – Boden.

Den statliga transportinfrastrukturen finansieras enligt huvudprinciperna i Budgetlagen (2011:203) med anslag. Regionala och lokala kollektivtrafikanläggningar och gator/vägar med kommuner som väghållare finansieras normalt med kommunala anslagsmedel. I både statens och kommunernas anläggningar förekommer avgifter och medfinansiering som möjliga delfinansieringskällor. I kommunerna kan sådan kompletterande finansiering relativt ofta ha sin grund i exploateringsprojekt där externa aktörer kan bidra till att täcka kommunens kostnader för infrastrukturåtgärder. Privat finansierad transportinfrastruktur förekommer också både på vägar och järnvägar.

För de olika alternativa finansieringsmodeller för Malmbanan, som diskuteras nedan, är utgångspunkten att någon form av alternativ finansieringslösning till grundmodellen med statlig anslagsfinansiering, kan komma att vara aktuell antingen med avgifter, eller med någon form av blandad finansiering från staten eller regioner/kommuner och andra aktörer, främst inom industrin. Det är av den anledningen angeläget att, utöver en sedvanlig samhällsekonomisk bedömning, också komplettera analysen med en genomgång av tänkbara alternativa finansieringsmodeller, där ett infrastrukturprojekt också bedöms i mer företagsekonomiska termer.

I sammanhanget kan erinras om att regeringen i sitt direktiv till Trafikverket att ta fram inriktningsunderlag inför den långsiktiga infrastrukturplaneringen för planperioden 2026–2037 (LI2023/02737) gav Trafikverket uppdraget att bedöma tillkommande finansiering utöver den ekonomiska planeringsramen, såsom intäkter från banavgifter, trängselskatt och infrastrukturavgifter samt medfinansiering. Samagerande genom medfinansiering från regioner/kommuner till staten är en vanligt förekommande sådan tillkommande finansiering, t.ex. när det gäller järnvägsstationer.

Trafikverket har i *Inriktningsunderlag för infrastrukturplaneringen För perioden 2026–2037* (Trafikverket 2024:003)¹⁸, lämnat vidare upplysningar om omfattningen av alternativ och kompletterande finansiering samt något belyst vilka typer av transportinfrastrukturprojekt som kan komma ifråga för en fortsatt analys om alternativ finansiering. Tunnlrar och broar ingår där som en typ av sådana åtgärder.

I Budgetpropositionen¹⁹ för 2025 samt i Infrastrukturpropositionen (2024/25:28)²⁰, som båda behandlats under hösten i Riksdagen, ges ytterligare

¹⁸ Inriktningsunderlag inför infrastrukturplaneringen för perioden 2026–2037 (diva-portal.org)

¹⁹ Budgetpropositionen för 2025 - Utgiftsområde 22 Kommunikationer (Proposition 2024/25:1) | Sveriges riksdag (riksdagen.se)

²⁰ Nationell plan för transportinfrastruktur - Regeringen.se

vägledning om hur Regeringen anser att finansieringen och organiseringen av transportinfrastrukturen bör utvecklas framöver, med ökat inslag av alternativa lösningar för finansiering men också för organiseringen av ägande och genomförande.

Inledningsvis finns här anledning att beröra vilka riktlinjer och regler som gäller för medfinansiering och avgiftsfinansiering av statlig transportinfrastruktur. Det som belyses här är huvudsakligen de grundläggande reglerna som gäller för finansiering av transportinfrastrukturen. Det finns i vissa regelverk möjlighet att tillämpa regler som öppnar för mer av alternativa finansierings- och organiseringsformer, som kräver särskilda analyser eller mer politiskt betingade beslut på nationell nivå eller inom EU. Sådana beslut kan förändra förutsättningarna i relation till huvudreglerna som de uttrycks i regelverket. Den förändrade inriktningen av frågor kring transportinfrastrukturens finansiering och organisering som regeringen nu öppnat för kommer sannolikt att leda till att ett antal sådana beslut kommer att behöva fattas av regering och riksdag för att kunna realisera dessa projekt.

Regelverket för finansiering av statlig transportinfrastruktur

Statlig transportinfrastruktur finansieras enligt huvudreglerna i Budgetlagen (2011:203) och Kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) med anslag. Kompletterande finansiering kan tillkomma i form av medfinansiering från kommuner och regioner samt från företag, eller från brukare med olika typer av infrastrukturavgifter (väg) eller banavgifter (järnväg). Utöver detta kan projektfinansiering med lån i Riksgälden användas för vissa åtgärder, efter särskild prövning av Riksdagen.

Reglerna kring statens, regioners och kommuners budget och medelshantering är i allt väsentligt nationella. När det gäller regleringen av avgifter på järnvägar och vägar kommer dock en relativt omfattande EU-reglering in som en ingrediens i en samlad analys av de rättsliga förhållandena. Det gäller både direkt i anslutning till avgifter på väg och järnväg, men också mer generellt när det gäller konkurrensfrågor och situationer som kan innebära att EU:s regelverk om statsstöd behöver tillämpas. I flera fall kan det inte utan prövning i enskilda fall avgöras exakt hur den samlade nationella och EU-nivåns reglering kommer att kunna tillämpas för enskilda transportinfrastruktur-anläggningar, t.ex. gäller det för olika former av höjda banavgifter som ovan i denna rapport analyserats.

Finansieringen av gränsöverskridande transportinfrastruktur-anläggningar har i ett par fall varit föremål för EU:s prövning, som involverat både EU-domstolen och Kommissionen. Prövningarna blir ofta snåriga i relation till regelverkens omfattande bestämmelser, och de tar ofta lång tid. I fallet med Malmbanan och åtgärder som berör gränsövergången är det angeläget att en koordinering sker mellan Sveriges och Norges järnvägsförvaltningar för att underlätta olika former av alternativa former för finansiering och organisering.

Banavgifter

I 8 kap. Järnvägsmarknadslagen (2022:365) anges hur de avgifter som infrastrukturförvaltare tar ut av de företag som använder järnvägsinfrastrukturen

får utformas. I allmänhet gäller dessa avgifter för de, helt dominerande, bandelar som historiskt är finansierade med statliga anslag men också för tillkommande sådana bandelar. Avgifterna ska vara konkurrensneutrala och icke-diskriminerande. Den grundläggande avgiftsformen är en marginalkostnadsbaserad avgift, som ska fastställas till den kostnad som uppstår som en direkt följd av framförandet av järnvägsfordon.

Infrastrukturförvaltaren får differentiera de marginalkostnadsbaserade avgifterna för att

- ta hänsyn till kostnaden för den miljöpåverkan som framförandet av ett tåg orsakar, eller
- ge incitament till att utrusta tåg med ett europeiskt fordonsbaserat tågskyddssystem (ETCS).

En sådan differentiering av avgifterna får dock inte leda till en ökning av infrastrukturförvaltarens totala intäkter.

Infrastrukturförvaltaren får utöver detta ta ut en extra avgift för användning av överbelastad infrastruktur för att åstadkomma ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen.

Infrastrukturförvaltaren får också, för att uppnå kostnadstäckning, ta ut högre avgifter (s.k. mark ups) än de som följer av reglerna ovan, 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, med tillägg av ett vinstuttag som marknaden kan bära, hindras från att använda infrastrukturen.

Slutligen får en infrastrukturförvaltare, 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 de som följer ovan om projektet inte skulle ha kommit till stånd om avgifterna hade begränsats på det sätt som följer av avgiftsprinciperna ovan. Skyddet för järnvägsföretagen mot alltför höga avgifter uppnås i detta fall genom principen att det är den långsiktiga kostnaden som ska vara utgångspunkten för avgifterna.

Reglerna om särskilda avgifter tillämpas för Arlandabanan och reglerna berör Öresundsbronns järnvägsdel. Samtidigt har dessa projekt specifika tillkomstförutsättningar i och med att de beslutades före Sveriges medlemskap i EU, som gör att de i alla delar inte går att använda som direkt utgångspunkt och jämförelse för nya infrastrukturprojekt med alternativ finansiering.

Trafikverket debiterar banavgifterna och disponerar dem för att täcka kostnader i järnvägssystemet.

Järnvägsmarknadslagen anger slutligen att finansierande avgifter för tjänst (9 kap. 6 §) kan tas ut för de tjänster i relation till järnvägen som anges i samma lag. Dessa avgifter är i dagsläget relativt begränsade till sin omfattning, men skulle för nya anläggningsdelar kunna sättas till nivåer som ger full (eller åtminstone högre grad av) kostnadstäckning. En översyn av dessa avgifter pågår i Trafikverket.

Finansierande avgifter för nya åtgärder på Malmbanan skulle med stöd i regelverket om särskilda infrastrukturprojekt kunna prövas med hänvisning till att åtgärderna inte skulle ha genomförts om denna finansiering saknades, men också genom s.k. mark-ups som tillägg till de grundläggande banavgifterna. Det bör då vara frågan om mer omfattande åtgärder där nya anläggningsdelar tillkommer, eftersom mer begränsade åtgärder i befintlig anläggning kan vara komplicerade att inrymma i de aktuella bestämmelserna i Järnvägsmarknadslagen. Just för delsträckan Luleå-Boden är slutsatsen av analysen i denna rapport att banavgifter enligt 8 kap. 7 § inte är möjliga att införa för ett eventuellt framtida dubbelspår.

Åtgärdernas omfattning och kostnader behöver inför beslut om sådana finansierande banavgifter noga analyseras och en marknadsbedömning, innefattande en fördjupad förståelse för de aktuella marknadssegmenten och tågföretagens betalningsvilja och -förmåga, för att finansiera den aktuella åtgärden göras. En marknadsanalys över järnvägsmarknaden har gjorts i det nu aktuella uppdraget och redovisas i rapporten på annan plats.

Om en tillräckligt stor tillkommande trafik kan genereras på järnvägen efter en mer omfattande om/tillbyggnad, kan det vara möjligt att hämta in ett väsentligt bidrag till åtgärdernas finansiering, men det är endast i undantagsfall som en full finansiering av den här typen av åtgärder i järnvägssystemet kan nås med enbart banavgifter. Mer sannolikt är det en kombination av finansieringskällor som kan bidra till en samlad finansieringslösning i större järnvägsprojekt, t.ex. på Malmbanan. Banavgifter kan då ge ett väsentligt bidrag till finansieringen men sannolikt inte täcka kostnaderna som enda finansieringsform.

Medfinansiering från kommuner, regioner och företag

Kommuner, regioner och företag kan medfinansiera statens åtgärder i den statliga transportinfrastrukturen under vissa förutsättningar. Regeringen uttalade i propositionen 2012/13:25²¹ följande generella synsätt på vilka riktlinjer som bör tillämpas för sådan medfinansiering:

- Medfinansiering av statlig transportinfrastruktur genom bidrag från kommuner, landsting och företag kan vara ett bra sätt att åstadkomma effektiva lösningar i transportsystemet.
- De transportpolitiska målen bör vara utgångspunkt för prioritering av objekt oberoende av om det förekommer medfinansiering eller inte.
- Förskottering av medel för tidigareläggning av projekt som är prioriterade i långsiktsplanerna ska även fortsättningsvis vara möjligt.
- All medfinansiering är frivillig.
- Vid medfinansiering bör medfinansiärens och samhällets nytta av aktuella åtgärder vara en utgångspunkt och som huvudregel bör initiativ till medfinansiering komma från den medfinansierande parten.
- Medfinansiering genom bidrag bör främst avse tillägg eller andra förbättringar i förhållande till grundutföranden av åtgärder som helt

²¹ [Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem - Regeringen.se](#)

finansieras med statliga anslag. Medfinansiering ska även kunna användas till grundutföranden om det finns tydliga motiv för det.

Trafikverket redovisar årligen omfattningen av medfinansiering av statlig transportinfrastruktur i en rapport till regeringen. I rapporten som lämnades 2024 (TRV 2024/9127)²² framgår att medfinansieringen i genomsnitt omfattar cirka 2,1 miljarder kronor per år under 2024–2026. Kommunernas bidrag är helt dominerande, med cirka 1,5 miljarder kronor per år i genomsnitt. Regioner svarar för cirka 0,16 miljarder kronor per år och företag för ca 0,5 miljarder kronor per år, det senare en tydlig ökning jämfört med tidigare.

Större åtgärder kan också vara aktuella för externa parter att medfinansiera, som att en medfinansiär önskar en mer omfattande utbyggnad än den som staten anser bör prioriteras (regionaltågstrafik nämns i propositionen), eller att medfinansieringsparten vill se en mer ambitiös plan av åtgärder (som till exempel i Stockholmsöverenskommelsen eller i Västsvenska paketet).

Sverigeförhandlingen²³ kom överens med många kommuner och regioner om åtgärder i anslutning till det planerade genomförandet av Nya stambanor, som samlat innebar en väsentlig kommunal medfinansiering, då ofta knutet till stationsmiljöer och med åtaganden om bostadsbyggande från kommunernas sida, som en del av överenskommelserna. Dessa överenskommelser får med den inriktning som regeringen nu lagt fast för genomförande av Nya stambanor realiseras i den takt som olika delprojekt genomförs.

Det kan sammanfattningsvis antas att medfinansieringsintresset är koncentrerat till åtgärder som har en direkt nytta för den part som medfinansierar åtgärderna. Det gäller relativt ofta stationsmiljöer, som kan ges en samlad effektiv och lokalt anpassad utformning vid medfinansiering, men också särskilda åtgärder som gör att en privat aktör kan använda den statliga anläggningen mer effektivt för sina egna behov.

För Malmbanan finns det ett direkt företagsintresse av att genomföra kapacitetshöjande åtgärder som kan motivera företag att på olika sätt bidra till finansieringen. Även kommunerna och regionen som berörs av Malmbanan kan ha ett sådant intresse. De tidigare kontakter som Trafikverket haft med aktörerna kring Malmbanan, som redovisades i Trafikverkets rapport i detta regeringsuppdrag i maj 2024²⁴, visar på ett begränsat intresse från dessa aktörer att bidra med direkt medfinansiering i förväg innan projektet har byggts, dock har dialogen med företagen utifrån det nu aktuella deluppdraget gett vid handen att det finns ett visst intresse för att diskutera banavgifternas nivå i samband med att satsningar görs på Malmbanan. En parallell till denna senare syn skulle kunna vara att enskilda företag frivilligt och ensidigt bidrar till investeringsutgiften för eventuella framtida åtgärder på Malmbanan genom bidrag till Trafikverket från det att anläggningen öppnats för trafik. Sådana bidrag skulle eventuellt kunna regleras i civilrättsliga avtal. Om denna form av medfinansiering ryms inom nuvarande regelverk behöver analyseras vidare.

²² [redovisning_av_medfinansiering_o_forskottering_till_statens_infrastruktur_ar_20232026.pdf \(trafikverket.se\)](#)

²³ Dir 2014:106, 113

²⁴ Trafikverkets rapport 2024:104, 2024-05-31.

Olika metoder för att försöka uppskatta vad som kan vara en rimlig nivå på höjda banavgifter för eventuella åtgärder på sträckan Luleå – Boden diskuteras ovan i rapporten. Ett kompletterande sätt att bedöma den nytta som järnvägsföretagen och transportköparna kan ha av dessa åtgärder är att analysera det s.k. konsumentöverskottet. Detta angreppssätt används både för personresor och för godstransportkunder i Trafikverkets samhällsekonomiska kalkylmetoder. Ett annat centralt begrepp vid dessa analyser är producentöverskottet, som avser järnvägsföretagens nytta som kan följa av en åtgärd²⁵.

Ett konsumentöverskott för godstransportkunderna kan beräknas på samma sätt som för befintliga respektive nya resenärer. Konsumentöverskottet är summan av

- minskningen av transportkostnaden för befintliga transporter (förändrad kostnad multiplicerat med mängden befintliga transporter)
- minskad transport- och förseningstid för befintliga transporter (som värderas enligt ASEK²⁶)
- för nya transporter (nygenererade och överflyttade) med det studerade färdmedlet beräknas det förändrade konsumentöverskottet med ”*rule of a half*”, som reducerar nyttan för tillkommande transporter till hälften för att avspegla den genomsnittliga värderingen av tillkommande resor

Konsumentöverskottet för godstransportkunderna sett från ett företagsekonomiskt perspektiv kan avvika från denna kalkylmässiga samhällsekonomiska beräkning. Enligt ekonomisk teori som också återges i ASEK 8.0²⁷ kan konsumentöverskottet sett på detta sätt definieras som ”[d]et mervärde ... som en varuenhet bidrar med [uttryckt som] ... skillnaden mellan hur mycket konsumenten är villig att betala för den och hur mycket konsumenten faktiskt måste betala.”

Ett sådant uttryck för en företagsekonomisk betalningsvilja kan innefatta andra värden av transporter på en bandel där en åtgärd för att förbättra kapacitet, transporttid och tidhållning åtgärdats jämfört med de som fångas i den samhällsekonomiska kalkylen. Ett företag kan t.ex. värdera den minskade risken för störningar i trafiken eller vetskapen om att det under lång tid framöver kommer att kunna erbjudas transporter (tåglägen) till ett högre värde än de genomsnittliga kalkylvärdena som de uttrycks i ASEK. De verkliga kapitalkostnaderna för rullande materiel kan i enskilda fall därtill också avvika från de genomsnittliga kalkylvärden som används i ASEK, vilket kan slå både ”uppåt” och ”nedåt”.

²⁵ Trafikprognoser och samhällsekonomiska kalkyler för godstransportmarknaden bygger i Trafikverkets beräkningar på förutsättningen/antagandet att det finns en fungerande konkurrens mellan godstransportföretag, vilket innebär att pris är lika med genomsnittskostnad. Det vill säga det finns inget producentöverskott. Alla transportkostnadsbesparingar omvandlas till sänkt pris för transportköparen och hela nyttan utfaller som ett ”konsumentöverskott”. Trafikverket använder dock normalt inte uttrycket ”konsumentöverskott”, istället används ”effekter för godskunder” i olika effektsammanställningar.

²⁶ Trafikverket, Rapport Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn ASEK 8.0 (2024-04-02), s 37 ff

²⁷ Ibid. Faktaruta 2.1, s 19

Vid transaktioner på en perfekt marknad kommer dessa marginella värderingar till uttryck i en mer eller mindre stabil prisbildning där efterfrågan och utbud möts. I en situation där sådan marknadsbestämd prissättning saknas kan ett närmevärde till betalningsviljan (och därmed värderingen av nyttan) komma till uttryck genom förhandlingar mellan organisationer som tillhandahåller utbudet och de godstransporterande företagen. Ett annat sätt är att anordna öppna auktioner på tillgänglighet på det sätt som t.ex. görs vid auktioner av frekvensband för radiokommunikation.

Det kan således mycket väl vara så att de godstransporterande företagen på sträckan Luleå – Boden, som här är föremål för överväganden om eventuella åtgärder, kan vara beredda att acceptera högre avgifter än de som avspeglas utifrån den samhällsekonomiska kalkylmodellens beräkning av konsumentöverskottet. Hur stort detta företagsekonomiskt bestämda konsumentöverskott är, är dock svårt att på förhand uttrycka i ett samlat värde. Förhållandet att konsumentöverskottet kan bestämmas utifrån olika angreppssätt är en förklaring till att högre banavgifter än de som avspeglar det samhällsekonomiskt beräknade konsumentöverskottet kan vara rimliga att ta ut. De dialoger med de godstransporterande företagen som Trafikverket genomfört i denna utredning är ett exempel på hur den företagsekonomiska betalningsviljan kan uppskattas.

Statlig lånefinansiering av väg och järnvägsinvesteringar – en form av projektfinansiering

I infrastrukturpropositionen för 2021 (prop. 2020/21:151, avsnitt 7.3.4)²⁸ anförde regeringen följande när det gäller lån som finansieringsmetod för transportinfrastrukturprojekt: ”För att finansiera objekten bör, i enlighet med de principer som uttrycks i propositionerna Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt (prop. 2008/2009:35) och Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem (prop. 2012/13:25), lån få tas upp i Riksgäldskontoret. Lån får endast tas upp för den del av objekten där kapitalkostnaderna (räntor och amorteringar) ska finansieras med inkomster från infrastrukturavgifter eller trängselskatt.”

Finansiering av järnvägsprojekt med lån i Riksgälden som ska återbetalas med annat än avgifter från brukarna eller medfinansiering, då närmast statliga anslagsmedel, får mot denna bakgrund anses vara ett undantag från gällande huvudregler, och kräver särskilt riksdagsbeslut. Regeringen utslöt dock inte i samband med tillkomsten av Budgetlagens nuvarande bestämmelser om finansiering av investeringar i infrastruktur (prop. 2012/13:25, s 61) helt att ”det på sikt kan bli aktuellt även med järnvägsinvesteringar som finansieras med lån som återbetalas med brukaravgifter.” Regeringens uttalanden i den nyligen fastställda Infrastrukturpropositionen uttrycker en vilja att i högre utsträckning än tidigare pröva den här typen av finansieringslösningar.

Det finns ett antal lånefinansierade specifika järnvägsprojekt i den utestående länestocken hos Riksgälden. De har tillkommit efter särskilda riksdagsbeslut och

²⁸ [Prop. 2020/21:151 - Regeringen.se](#)

återbetalas med anslagsmedel. I de paket av åtgärder som finns i Stockholmsområdet och i Västsverige ingår också järnvägsåtgärder, som delvis finansieras med trängselskattemedel. Det finns inte någon enhetlig princip för vilka projekt som kan finansieras på detta sätt, som entydigt kan användas som utgångspunkt för nya projekt t.ex. när det gäller Malmbanan. Snarast gäller att finansieringen av enskilda projekt prövas projekt för projekt.

EU-bidrag (CEF)

Bidrag från EU kan sökas för både projekteringsfaser och genomförande av projekt av det slag som analyseras här. Trafikverket följer löpande möjligheterna till att Sverige ska få sådana bidrag till projekt av det aktuella slaget. För att frågan om mer omfattande EU-bidrag ska kunna aktualiseras krävs en precisering av sådana konkreta åtgärder, samt en prioritering i de nationella åtgärdsplanerna. Det är regeringen som hanterar ansökningar, med ett underlag från Trafikverket som grund.

Bilaga 3. Finansierande avgifter och samhällsekonomisk effektivitet

I denna bilaga redovisar Trafikverket en bedömning av den samhällsekonomiska effektiviteten för en avgift enligt § 6 mark-up.

Inledningsvis redovisas de grundförutsättningar som gäller vid bedömning av i vilken utsträckning finansierande avgifter är samhällsekonomisk effektiva.

I Sverige finansieras transportinfrastruktur normal sett med offentliga medel och utnyttjandet av infrastrukturen styrs dels med olika regleringar (fordons- och förarkrav, tillåten hastighet och fordonsvikt etc.), dels med skatter och avgifter enligt marginalkostnadsprincipen. Det senare baseras på det faktum att ett pris för utnyttjande av transportinfrastrukturen som är lika med marginalkostnad ger en samhällsekonomiskt optimal användning.

I vissa fall kan dock brukaravgifter eller annan medfinansiering komma ifråga för att få till stånd investeringar. Detta innebär ett avsteg från marginalkostnadsprincipen och kan därför påverka den samhällsekonomiska effektiviteten. I vilken utsträckning detta sker beror i huvudsak på två faktorer:

- Kostnad för skattefinansiering ("skattefaktorn") som är ett uttryck för att skatter har en negativ inverkan på samhällsekonomisk effektivitet.
- Priskänsligheten hos de transporter som påverkas av de aktuella avgifterna, det vill säga hur mycket transportvolymen påverkas av de förändrade transportkostnader som följer därav. Ju högre priskänsligheten är, desto mer negativa effekter på samhällsekonomisk effektivitet uppstår då priset avviker från marginalkostnaden.

Generellt gäller att ju högre kostnaden för skattefinansiering är desto gynnsammare är alternativa finansieringsformer och vice versa.

Hur marknaden kommer att reagera på förändrade avgifter beror således på priskänsligheten. Priskänsligheten skiljer sig mellan marknadssegment och kan även variera inom ett och samma marknadssegment, exempelvis skiljer den sig mellan tjänste- och privatresor och mellan olika varugrupper. Priskänsligheten varierar också med storleken på kostnadsförändringen. Fullständig information om aktuella priskänsligheter har egentligen endast marknadsaktörer, det vill säga de företag som bedriver trafik och de företag som köper transporter. Trafikverket kan bara skatta priselasticiteten på en relativt övergripande nivå. Detta innebär att slutsatser av följande redovisning bör dras med försiktighet.

Mark-up - Tunga systemtåg >25 tons axellast

Segmentet Tunga systemtåg >25 tons axellast som bedöms lämpligt att lägga en högre banavgift på jämfört med dagens banavgift bedöms ha en låg priskänslighet; i genomsnitt -0,0223 enligt Trafikverkets modeller. En avgift i form av en mark-up som ger en total intäkt på 120 miljoner kronor innebär 40 kr per tågkm för tågen i detta segment. Det betyder en minskad årlig skattefinansieringskostnad på $120 \cdot 0,2 = 24$ miljoner kronor. .

En avgift på 40 kr per tågkm för segmentet tunga systemtåg >25 tons axellast innebär en ökning av den totala transportkostnaden med ca 10 %.

Kostnadsökningen leder till att transportvolymen minskar vilket motsvarar en minskad samhällsekonomisk effektivitet jämfört med "first best", på cirka 2 miljoner kronor per år.

En avgiftsfinansiering i form av en mark-up på 40 kr per tågkm för systemtåg > 25 tons axellast är således samhällsekonomiskt effektiv. Den minskade skattefinansieringskostnaden är större än värdet av den undanträngda trafiken på järnväg.

Mark-up - Tunga systemtåg >25 tons axellast och kommersiellt lönsam persontågstrafik

En översiktlig segmentering av persontågstrafiken i de två segmenten; a) persontransporter inom ramen för ett avtal om allmän trafik och b) övriga persontransporter har genomförts. Här benämns "övriga persontransporter" som "kommersiell persontågstrafik" och "persontransporter inom ramen för ett avtal om allmän trafik" benämns som "upphandlad persontågstrafik"

Tabell 3: Data om persontrafik i Sverige uppdelat på segment. Källa: Trafikverkets basprognos 2045.

	Tågkm, miljoner	Resande per tåg	Priselasticitet	Fordonskostnad exkl banavgifter, miljoner kronor	Nuvarande banavgifter, miljoner kronor
Kommersiell persontrafik	46	196	-0,49	5 400	514
Upphandlad persontrafik	147	110	-0,41	12 367	1 322
Summa	193	131	-0,44	17 767	1 836

Den kommersiella persontrafiken har en relativt hög priselasticitet vilket innebär en stor samhällsekonomisk effektivitetsförlust eftersom ett högre pris minskar transportvolymen mycket. Den upphandlade trafiken har sämre förutsättningar att utifrån den egna verksamhetens ekonomiska resultat betala högre banavgifter. Risken är stor att en avgiftshöjning kommer att finansieras med ökade ekonomiska bidrag (skatter), vilket i detta fall kan öka skattefinansieringskostnaden i den samlade ekonomin.

Nedan visas samhällsekonomiska konsekvenser av tre olika fördelningar av höjda banavgifter mellan kommersiell persontågstrafik och systemtåg >25 tons axellast.

Tabell 4: Samhällsekonomiskt netto av höjda banavgifter som betalas av persontåg samt godståg.

	Samma avgift person- och godståg	Låg tillkommande avgift persontåg	Enbart tillkommande avgift Tunga systemtåg >25 tons axellast
Total finansiering per år, miljoner kronor	120	120	120
Persontåg, avgift kronor per tågkm	2,44	1,00	0
Systemtåg, avgift kronor per tågkm	2,44	25,47	41
Samhällsekonomi persontåg, mkr/år	-36	-15	0
Samhällsekonomi godståg, mkr/år	-0,1	-1	-2
Summa samhällsekonomi, mkr/år	-36	-16	-2
Minskad skattefinansiering, mkr/år	24	24	24
Netto, mkr/år	-12	8	22

Tabellen visar att den mest samhällsekonomiskt effektiva lösningen är att endast tunga systemtåg >25 tons axellast betalar en högre banavgift. Förklaringen är den mycket låga priselasticiteten för detta marknadssegment samtidigt som priselasticiteten för resor med kommersiella persontåg är avsevärt mycket högre. Av tabellen framgår också att det är samhällsekonomiskt ineffektivt om persontåg och godståg betalar samma avgift. Detta förklaras av den relativt höga elasticiteten för persontransporter.

Med andra ord är den samhällsekonomiskt mest effektiva lösningen i denna jämförelse att endast tunga systemtåg >25 tons axellast betalar en högre banavgift. Förklaringen är den mycket låga elasticiteten för detta marknadssegment.

Bilaga 4. Prioriteringskriterier för tilldelning av kapacitet

Under arbetet med uppdraget en analys genomförts av eventuell påverkan av en finansierande banavgift på prioriteringen vid tilldelning av kapacitet.

Om en del av infrastrukturen har förklarats överbelastad kan Trafikverket tilldela kapaciteten genom ett beslut om tilldelning av kapacitet med stöd av prioriteringskriterier.

Prioriteringskriterier är Trafikverkets verktyg för att lösa intressekonflikter som uppstår när kapacitet ska tilldelas och inte kan lösas genom andra förfaranden. När en del av infrastrukturen har förklarats överbelastad kan Trafikverket tilldela kapaciteten genom ett ensidigt beslut om tilldelning av kapacitet med stöd av prioriteringskriterier.

Det finns ett flertal uppgifter som ligger till grund för klassificering av prioriteringskategori. Dessa kategorier används sedan vid beräkning av samhällsekonomiska effektkostnader utifrån enskilda tåglägens bedömda kategoritillhörighet.

Identifieringsvillkor för tunga systemtåg ansöks ofta med prioriteringskategori GR. Banavgift som parameter har, utifrån dagens förutsättningar, ingen inverkan på kategoritillhörighet.

Prioriteringskategori	Identifieringsnyckel	Identifieringsvillkor							Typ av trafik, beskrivning	Exempel	
		Trafikkoncept: Snabb* framfart	Tidskritisk logistik	Kundavtal snabb transport	Krav på leveransprecision	Krav på flexibilitet	Godsmängd (vikt)	Förädlingsgrad			Tågkonfiguration
	GT4	-	-	5	-	-	3	-	Vagnslasttåg	Vagnslasttåg där snäva förbindelser måste upprätthållas med hänsyn till kundlöften, vilket kräver kort transporttid	Vagnslasttåg högprioriterat
Godsregulart	GR1	-	4	-	4	-	3	4	Systemtåg	Transporter av industriprodukter med logistikkedjor där transport med hög leveransprecision efterfrågas.	Systemtåg med krav på regularitet
	GR2	-	4	-	4	-	4	-	Systemtåg	Transporter av produkter där transporten är integrerad med den industriella processen där transport med hög leveransprecision efterfrågas.	Systemtåg med krav på regularitet

Bildkälla: Järnvägsnätsbeskrivning 2025, Bilaga 4 B - Prioriteringskriterier

Prioriteringskategoriernas kostnader bygger i sin tur på ASEK (Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn) där schablonvärden genereras för respektive prioriteringskategori. Banavgift används inte som en parameter för beräkning av dessa schablonvärden. Utifrån detta kan därför konstateras att en eventuell delfinansiering av ett eventuellt dubbelspår Luleå-Boden med höjda banavgifter inte har någon påverkan på prioriteringskriterierna, utifrån dagens förutsättningar.

Prioriteringskategori	Kostnadsparametrar för nedanstående effekter räknat per tåg				Parametrar för exkludering av tågläge		
	Transporttid	Transportavstånd	Förskjutningstid	Exkluderat tågläge	Nyttogräns för tågläge	Korr-faktor bastid	Gångtids-mall
Kod	Kr/min	Kr/km	Kr/min	Kr/km	%	%	Kod
A	B	C	D	I	J	K	L
GS	297	69	183	-	15	2	GB201211
GT	259	69	155	-	25	2	GR401410
GN	174	74	90	-	35	2	GR401409
GR	226	68	130	-	35	2	GB200710

Bildkälla: Järnvägsnätsbeskrivning 2025, Bilaga 4 B - Prioriteringskriterier

