

RAPPORT

Finansieringsmodell

Evakuering och rökning

TRV 2017/115473



Trafikverket

Postadress: Röda vägen 1, 781 89 Borlänge

E-post: trafikverket@trafikverket.se

Telefon: 0771-921 921

Dokumenttitel: Finansieringsmodell – Evakuering och röjning

Kontaktperson: Helena Andersson, PLnpp

Dokumentdatum: 2018-06-08

Ärendenummer: TRV 2017/115473

Version: 0.1

Innehåll

FINANSIERINGSMODELL – EVAKUERING OCH RÖJNING.....	4
Uppdraget	4
Regeringsuppdraget	4
Bakgrund	4
Innehåll	4
Avgränsning.....	5
Kvalitetsavgifter	5
Ersättningar enligt järnvägstrafiklagen (2018:181).....	5
Bärgning	6
Konsekvensanalys	6
Sammanfattning	6
Vad ska finansieras?	7
Evakuering.....	8
Röjning	9
Olika sätt att finansiera statlig verksamhet	10
Bemyndigande	11
Avgifter enligt järnvägslagen.....	12
Avgift för tjänst	12
Banavgifter	13
Uppdragsverksamhet	14
Information i JNB	14
Nytt bemyndigande?.....	15

Finansieringsmodell – Evakuering och röjning

Uppdraget

Regeringsuppdraget

Regeringen beslutade 23 november 2017 att Trafikverket skulle genomföra åtgärder för effektiv hantering av vid störningar i tågtrafiken, N2017/07124/TIF och N2017/06461/TIF, TRV 2017/115473. Uppdraget omfattar genomförande av ett antal åtgärder. Framdriften ska delredovisas till regeringskansliet (Näringsdepartementet) 8 juni 2018, 14 december 2018 och 14 juni 2019.

En del av uppdraget omfattar finansieringsfrågor enligt följande:

”De av Trafikverket föreslagna åtgärderna avseende evakuering och röjning medför att Trafikverkets kostnader för denna verksamhet kommer att öka. Trafikverket ska därför fortsatt utreda och ta fram förslag till en finansieringsmodell för hur det kan säkerställas att de som orsakar störningarna även bär de kostnader som uppstår.”

Uppdraget ska i denna del redovisas till regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast 8 juni 2018.

Denna rapport är Trafikverkets slutredovisning av denna del av regeringsuppdraget.

Bakgrund

Trafikverket fick 8 juni 2017 regeringens uppdrag att utreda och föreslå åtgärder för att säkerställa att röjning och evakuering i samband med störningar i tågtrafiken kan genomföras skyndsamt, N2017/04032/TIF, TRV 2017/60201.

Uppdraget slutredovisades i Trafikverkets rapport *Evakuering och röjning, Förslag till åtgärder för effektiv hantering vid störningar i tågtrafiken, publikationsnummer 2017:193, dnr N2017/06461/TIF*, TRV 2017/60201. Trafikverket föreslår i rapporten ett antal åtgärder för att minska tiderna för påbörjande av evakuering och röjning av tåg. Förslaget innefattade administrativa åtgärder samt en åtgärder som ska möjliggöra snabbare påbörjande av evakuering och röjning.

Regeringen har beslutat att verksamheten får finansieras med högst 215 miljoner kronor under perioden 2018-2020 från anslag 1:2 Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur, delposten 2.1 Drift, underhåll och trafikledning på järnväg inom utgiftsområde 22 Kommunikationer, N2017/07124/TIF och N2017/06461/TIF.

Finansieringsmodellen omfattar därmed främst överväganden från 2021. Ett succesivt införande av en finansieringsmodell före 2021 som täcker delar av kostnaderna med intäkter från avgifter kan tänkas vara möjligt. Konsekvenserna av en successiv avgiftsfinansiering under verksamhetens uppbyggnad bör analyseras vidare.

Innehåll

Inom ramen för uppdraget att utreda och ta fram förslag till en finansieringsmodell måste två frågor besvaras. Dels vilka kostnader som ska finansieras, och dels juridisk grund för olika tänkbara lösningar. Trafikverket har så långt som möjligt inom ramen för uppdraget utrett frågor om ekonomi och juridik som grund för överväganden kring en finansieringsmodell.

De ekonomiska frågorna handlar om vilken verksamhet som ska finansieras och vad den kostar, samt hur dessa kostnader skulle kunna fördelas.

De juridiska frågorna handlar om vilken verksamhet som ska finansieras och hur anslaget får disponeras för att finansiera denna, samt vilka juridiska överväganden som behöver göras vid en eventuell avgiftsfinansiering därmed hur vissa frågor kring ett bemyndigande att ta ut avgifter kan se ut.

Eftersom det återstår att besvara ett antal frågor särskilt vad gäller kommande kostnader som ännu endast är uppskattningar, fokuserar denna rapport på modeller och principiella resonemang. Kostnadsuppskattningar är i dagsläget för osäkra för att en färdig avgiftsmodell med avgiftsförslag ska kunna göras. Eftersom inga avgiftsnivåer kan tas fram i dagsläget, kan någon fullständig konsekvensanalys inte redovisas inom ramen för uppdraget.

Avgränsning

Frågor kring störningar, ersättning och incitament inom järnvägen hanteras av ett antal olika regleringar. Uppdraget kring en finansieringsmodell fokuserar på kostnadstäckning för specifik verksamhet för evakuering och röjning. Befintliga regleringar kring till exempel incitamentsystem för att förebygga störningar, samt regler kring ersättning för skada lämnas därför utanför denna utredning. En kortfattad sammanfattning av avgränsningen redovisas nedan.

Kvalitetsavgifter

Kvalitetsavgifter ska betalas av den part som orsakar avvikelser från i tågplan och trafikeringsavtal fastställt utnyttjande av infrastrukturen, enligt 22a §, 1 st. järnvägslagen (2004:519). Kvalitetsavgifter ska utformas så att både infrastrukturförvaltaren och den som utnyttjar infrastrukturen vidtar skäliga åtgärder för att förebygga driftsstörningar i järnvägssystemet, enligt 7 kap 5a § järnvägslagen (2004:519).

Trafikverket har bemyndigande att använda vidmakthållandeanslaget för att betala ut sin del av kvalitetsavgifterna i den del Trafikverkets kostnader överstiger Trafikverkets intäkter i kvalitetsavgiftssystemet.

Kvalitetsavgifternas syfte är inte att täcka uppkomna kostnader. De är ett incitamentsystem vars syfte är att förebygga störningar i systemet. Kvalitetsavgifternas syfte och utformning är inte avsedd för en avgränsad finansiering av en viss verksamhet. Kvalitetsavgifterna lämnas därför utanför denna rapport.

Ersättningar enligt järnvägstrafiklagen (2018:181)

En ny järnvägstrafiklag (2018:181) som reglerar skadestånd och regress inom järnvägen träder i kraft 1 juli 2018. Lagen innehåller bland annat bestämmelser som ger järnvägsföretag möjlighet att få

förseningskostnader ersatta av infrastrukturförvaltaren, om förseningen beror på brister i infrastrukturen. Bestämmelserna syftar till att reglera skadeståndsrättsliga anspråk mellan bland annat järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare.

En finansieringsmodell ska syfta till att redovisa finansiering (hur Trafikverket ska kunna ta betalt för) Trafikverkets verksamhet. Hantering av anspråk på skadestånd och regressersättning gentemot Trafikverket ligger därmed utanför uppdraget. Trafikverket har lämnat frågor och gränsdragningar mot de skadeståndsrättsliga reglerna utanför denna utredning.

Bärgning

Bärgning, med vilket i denna rapport menas transport av ett tåg från den plats till vilket det röjts, vidare till en uppställningsplats eller verkstad svarar Trafikverkets avtalspart själv för. Bärgning lämnas utanför denna rapport.

Konsekvensanalys

Eftersom kostnadsuppskattningar för den verksamhet som ska finansieras är mycket osäkra i dagsläget kan en konsekvensanalys endast presenteras på en mycket övergripande nivå. En konsekvensanalys av överväganden kring finansieringsmodellen lämnas därför utanför denna rapport.

Sammanfattning

Trafikverket föreslår att kostnaderna för felavhjälpning i basunderhållskontrakten fortsatt finansieras med anslag. Skälet till det är den befintliga verksamheten idag finansieras med anslag som en del av felavhjälpning i de kontrakt Trafikverket upphandlar. Ökade krav på inställetider i kontrakten är därmed en fråga om en utökning av befintlig verksamhet. En utökning av befintlig verksamhet bör följa de befintliga finansieringsprinciperna för denna verksamhet.

Trafikverket föreslår att de personalkostnader för det avhjälpande underhåll som behövs vid evakuering fortsatt finansieras via anslag 1:2 Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur, delposten 2.1 Drift, underhåll och trafikledning på järnväg inom utgiftsområde 22 Kommunikationer. Den uppskattning som gjorts tidigare indikerar att den tillkommande kostnaden för denna del i basunderhållskontrakten uppgår till cirka 51 000 000 kronor per år.

Kostnaderna för röjning bör som idag betalas av det järnvägsföretag vars tåg blivit röjt. Idag betalas detta ibland till Trafikverket efter att Trafikverket mottagit faktura från det järnvägsföretag som hjälpt till att genomföra röjningen. Det är rimligt att behålla en modell där den som orsakat kostnader för att bli röjd bör stå för dessa. Skillnaden är att Trafikverket succesivt kommer att gå över till att tillhandhålla röjning till järnvägsföretagen genom upphandlade kontrakt av hjälplok. Fakturan för röjning kommer därför succesivt att komma från Trafikverket och avse Trafikverkets kostnader för röjningen. Frågan om möjligheten för järnvägsföretag att välja mellan röjning av det av Trafikverket upphandlade hjälploket eller ett hjälplok för vilket järnvägsföretaget har ett eget avtal återstår att utreda.

Kostnaden är inte möjlig att ange i dagsläget. Den är avhängig marknadsläget vid kommande upphandlingar av hjälplok. Trafikverkets tidigare uppskattningar har gjorts där kostnaden för hjälploken uppskattats till cirka 61 000 000 kronor. Som exempel kan nämnas att ett av

järnvägsföretagen idag fakturerar 14 500 kronor per röjning enligt á-prislista. De rörliga kostnaderna för det hjälplok Trafikverket upphandlat uppgår till i snitt 2 190 kronor per timme.

Trafikverket föreslår att avgiften för röjning innefattar den rörliga kostnaden för hjälploket, samt hela eller delar av den fasta kostnaden. Nivån på avgiften bör fastställas utifrån överväganden kring vilken avgiftsnivå som är rimlig, samt efter överväganden kring möjligheter till olika kostnadstäckningsgrad för verksamheten. Om röjningen beror på fel som Trafikverket ansvarar för, bör Trafikverket bära denna kostnad.

Trafikverket har idag ett hjälplok. Det finansieras via anslag 1:2 Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur, delposten 2.1 Drift, underhåll och trafikledning på järnväg inom utgiftsområde 22 Kommunikationer. Kostnader för hjälploken som ska bäras av Trafikverket bör finansieras av Vidmakthållandeanslaget.

Trafikverket har utrett möjligheten att använda befintliga bemyndiganden för uttag av avgifter för röjning. Ett antal överväganden kvarstår att göra innan en sådan avgift för röjning börjar tas ut av Trafikverket. I samband med detta bör överväganden göras om avgiften för röjning är tvingande, och därmed ska redovisas och disponeras som en offentligrättslig avgift, eller om den är frivillig och ska redovisas och disponeras som en frivillig avgift. Vid eventuella möjligheter att frivilligt efterfråga röjning av Trafikverket bör frågan om konkurrenssituationen mellan Trafikverket och privata röjningsföretag göras. Överväganden om redovisning, disponering och kostnadstäckningsgrad bör förtydligas i samband med införandet.

Överväganden kring avgiftens nivå och därmed kostnadstäckningsgrad för Trafikverkets hjälploksverksamhet bör göras. Frågor om moms bör också hanteras.

Vad ska finansieras?

Av regeringens beslut framgår att åtgärderna avseende evakuering och röjning medför att Trafikverkets kostnader för denna verksamhet kommer att öka. Utredningsuppdraget omfattar att utreda och ta fram förslag till en finansieringsmodell för hur det kan säkerställas att de som orsakar störningarna även bär de kostnader som uppstår. De första frågorna att besvara blir därmed vilken verksamhet som ska finansieras, och vad den kostar.

Begreppen evakuering och röjning används i olika sammanhang, och det finns därför skäl att tydliggöra definitionerna så som de används i denna rapport.

Evakuering innebär att resande lämnar tåget oplanerat på annan plats än vid plattform. Det måste då säkerställas att det är säkert för passagerarna att lämna tåget.

Röjning innebär att ett tåg flyttas från ett spår så att övrig trafik kan trafikera banan. Begreppet återfinns i 6 kap 18 § järnvägslagen, men definieras inte närmare.

För eventuell vidare flytt av fordonet från den plats till vilket det röjts undan används begreppet *bärgning*. Begreppet bärgning används i dessa sammanhang för den förflyttning av ett tåg som sker från den plats till vilket det flyttats genom röjning. Till exempel till en underhållsdepå eller annan uppställningsplats. Bärgning innebär således en hantering i skedet efter att ett fordon röjts undan.

Bärgning kan också avse flytt av ett fordon som inte stör trafiken. Bärgning omfattas inte av denna rapport.

De åtgärder som behöver vidtas, och de funktioner och kostnader som är förknippade med detta omfattas av denna utredning om finansieringsmodeller. De första frågorna som behöver besvaras är därmed vad det är som ska finansieras, och vad är kostnaderna för denna verksamhet.

Evakuering

Vid evakuering av tåg behövs Olycksplatsansvarig (OPA) och elsäkerhetsledare/kopplingsledare. Dessa tillser att järnvägen är säker för en evakuering. Dessa funktioner upphandlar Trafikverket idag som en del av det så kallade avhjälpande underhållet genom basunderhållskontrakten. Trafikverket har idag 34 basunderhållskontrakt med upphandlade entreprenörer. Felavhjälpning ingår som en del i dessa kontrakt. I kontrakten ingår krav på inställelsetider för Olycksplatsansvarig (OPA) och elsäkerhetsledare/kopplingsledare. För att möjliggöra evakuering av tåg inom de tidsramar som Trafikverket föreslagit och som regeringen beslutat ska säkerställas kommer Trafikverket öka kraven på inställelsetider för Olycksplatsansvarig (OPA) och elsäkerhetsledare/kopplingsledare i befintliga basunderhållskontrakt där det behövs, och i kommande kontrakt. Trafikverket har bedömt att ett antal av de befintliga basunderhållskontrakten behöver modifieras för att målen för inställelsetiderna ska nås.

Beredskap/jour/patrullverksamhet i avhjälpande underhåll, där kostnaderna för Olycksplatsansvarig (OPA) och elsäkerhetsledare/kopplingsledare i basunderhållskontrakten idag finns, prissätts och ersätts med en fast del organisationskostnad och är en del av den totala anbudssumman. Rörliga kostnader ersätts utifrån verklig utförd mängd arbete enligt de fasta enhetspriser som anges i mängdförteckning för personella och maskinella resurser för avhjälpande underhåll. Avhjälpande underhåll finansieras idag via 1:2 Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur, delposten 2.11 Drift, underhåll och trafikledning på järnväg inom utgiftsområde 22 Kommunikationer. Internt inom Trafikverket sorterar de under posten B43. Kostnaderna för dessa funktioner i befintliga kontrakt är mycket svåra att uppskatta, då de redovisas på olika sätt i kontrakten och inte alltid är möjliga att skilja ut.

Kostnadsuppskattningar för att öka kravet på inställelsetider i basunderhållskontrakten är enligt Trafikverkets utredning i slutrapporten *Evakuering och röjning 2017* Beräknat till cirka 51 000 000 Pris/år fördelat på 33 000 000 Pris/år storstad och 18 000 000 Pris/år övriga kontrakt. Det finns stora osäkerheter i beräkningarna. Marknadsläget kommer bestämma den slutliga kostnaden.

Sammanfattningsvis finansieras de resurser som behövs för evakuering via anslag idag. Med krav på ökade inställelsetider är det fortfarande samma verksamhet som ska finansieras. Det är personalkostnader för de kritiska resurser som behövs för att säkert stänga av en del av Trafikverkets järnvägsinfrastruktur för att möjliggöra evakuering. Eftersom det är en utökning av befintlig verksamhet, saknas skäl att frångå den befintliga finansieringsprincipen för samma verksamhet.

Alternativet vore att söka skilja ut de timmar från personalkostnaderna som är hänförliga till viss inställelsetid, för att söka lägga ut just denna kostnad i en avgift som järnvägsföretagen får betala till Trafikverket. En avgiftsfinansiering och därmed en avgiftssättning som bygger på att gränsdragningen görs mellan inom vilken tid entreprenörernas resurser åtagit sig att infinna sig för felavhjälpning

innebär att vissa timmar i Trafikverkets entreprenadkontrakt ska avgiftsfinansieras, och vissa timmar för samma verksamhet ska finansieras via anslag.

Röjning

Vid röjning, flytt av ett tåg som står i vägen för annan trafik, behövs ett hjälplok med personal för att dra undan tåget till en plats där det inte längre står i vägen för annan trafik.

Vid störningar i järnvägstrafiken ska infrastrukturförvaltaren vidta nödvändiga åtgärder för att återställa trafiken till normala förhållanden, enligt 6 kap 17 § järnvägslagen (2004:519). En sådan nödvändig åtgärd är att Trafikverket med hjälplok röjer ett järnvägsföretags tåg. Trafikverket kan med stöd 6 kap 17 § fatta beslut att röja ett tåg för att återställa trafiken till normala förhållanden.

Vid en situation där ett tåg blir stående på linjen och behöver flyttas kommer Trafikverket att fatta beslut om att tåget ska flyttas.

Idag kan Trafikverket beordra ett annat järnvägsföretag (B) att komma till undsättning för att flytta det tåg (A) som behöver röjas, med stöd av 6 kap 18 § järnvägslagen. Järnvägsföretag B skickar en faktura till Trafikverket för flytten. Trafikverket skickar sedan faktura på motsvarande belopp till järnvägsföretag A. Trafikverket bilägger fakturan från järnvägsföretag B som underlag för fakturan. Det förekommer troligen att järnvägsföretag A och B gör upp transaktionen emellan sig utan inblandning av Trafikverket. Trafikverket ser inte dessa transaktioner. Det kan också förekomma att järnvägsföretag A och B är samma järnvägsföretag, och därmed flyttar sina egna tåg, om än på Trafikverkets begäran.

Trafikverket kan också besluta att ett järnvägsföretag Trafikverket har ett upphandlat avtal med om evakuering och röjning (C) ska flytta på tåget med stöd av 6 kap 17 § järnvägslagen. Denna av upphandlade C skickar en faktura till Trafikverket för den aktuella röjningen. Trafikverket skickar sedan en faktura till järnvägsföretag A.

Om Trafikverket ska stå för kostnaden av röjningen, eller om Trafikverket inte får betalt av järnvägsföretag A, används medel från Vidmakthållandeanslaget.

För att kunna röja tåg som står i vägen inom de uppsatta tidsmålen kommer Trafikverket att säkra tillgång till hjälplok genom upphandlade kontrakt. Kostnaderna för dessa är osäker och svårbedömd i dagsläget. Marknadsläget är okänt och upphandlingar har inte gjorts av hjälplok i denna omfattning tidigare. Trafikverket har ett upphandlat kontrakt för ett hjälplok i Hagalund i Stockholm.

Det lok med personal som TRV upphandlat av Swedtrack i Hagalund kostade totalt 3 749 240 kronor i fasta kostnader under 2016. Under året gjordes ett antal uttryckningar vilka uppgick till 112 timmar totalt. Kostnaden för uttryckningarna var 281 789 kronor. Det innebär att den rörliga kostnaden uppgick till 2 190 kronor per timme i snitt. Trafikverket betalar ett timpris om 2254 kronor under ordinarie arbetstid, samt 2 454 under övrig tid.

De fasta kostnaderna för 2016 skulle med motsvarande antal uttryckningar uppgå till 33 475 kronor per timme utöver de rörliga kostnaderna.

Som exempel på vad det kostar ett järnvägsföretag att få hjälp kan nämnas att Green Cargo idag fakturerar 14 500 kronor per röjningstillfälle exklusive moms.

Succesivt kommer Trafikverket således att beordra ut de hjälplik Trafikverket tecknat kontrakt med för röjning (C) istället för att beordra järnvägsföretag B, för att hjälpa tåg A.

Trafikverket föreslår att den som orsakat behovet av röjningen ska betala en avgift för att ha blivit röjd av Trafikverkets hjälplik. Avgiften bör innefatta den rörliga kostnaden, samt hela eller delar av den fasta kostnaden. Hur hög avgiften bör vara bör bestämmas mot överväganden kring vilka kostnader Trafikverket har för hjälpliken, vilken avgiftsnivå som är rimlig, samt vilka möjligheter det finns att täcka hela eller delar av kostnaden med avgifter respektive anslag. Den del av Trafikverkets kostnader som inte täcks med avgifter, bör täckas med anslag 1:2 Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur, delposten 2.1 Drift, underhåll och trafikledning på järnväg inom utgiftsområde 22 Kommunikationer.

De röjningar som ska betalas av Trafikverket bör finansieras med anslag 1:2 Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur, delposten 2.1 Drift, underhåll och trafikledning på järnväg inom utgiftsområde 22 Kommunikationer.

Det saknas idag tillförlitliga underlag kring hur många röjningar som utförs, samt hur många av dessa som orsakats av järnvägsföretag respektive av Trafikverket. Någon uppskattning av kostnadsfördelningen mellan Trafikverket och järnvägsföretagen, eller mellan järnvägsföretagen, är därmed inte möjligt att redovisa i denna rapport.

Olika sätt att finansiera statlig verksamhet

Trafikverkets verksamhet kan finansieras antingen med anslag (skattemedel), eller med avgifter. Beslut om hur viss verksamhet ska finansieras fattas av regeringen med stöd hos riksdagen. Anslag tilldelas genom riksdagens beslut om ramarna i budgetpropositionerna varje år, samt genom regeringens precisering genom besluten om Trafikverkets regleringsbrev.

En myndighet får ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller bara om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen, enligt 3 § avgiftsförordningen (1992:191). Avgiftsförordningen påminner om vad som redan följer av 8 och 9 kap regeringsformen (2011:109) om normgivningsmakten och finansmakten. Om regeringen avser att hela eller delar av viss verksamhet hos en av regeringens myndigheter ska finansieras med avgifter, behövs ett bemyndigande för myndigheten att ta ut en avgift.

En myndighet får bestämma storleken på avgifter endast efter särskilt bemyndigande från regeringen, enligt 5 § Avgiftsförordningen (1992:191). Om inte regeringen har föreskrivit något annat, ska avgifter beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning), enligt samma paragraf.

Myndigheten skall varje år samråda med Ekonomistyrningsverket om de avgifter som myndigheten tar ut eller avser att ta ut. Ekonomistyrningsverket får medge undantag från samrådsskyldigheten, enligt 7 § Avgiftsförordningen (1992:191).

En myndighet får disponera avgiftsinkomster endast efter ett särskilt bemyndigande, enligt 25 § Avgiftsförordningen (1992:191).

För redovisning och disposition gäller olika regler beroende på om avgiften räknas som en belastande (offentligrättslig) eller frivillig avgift. Gränsen mellan dessa två avgiftstyper är inte entydig. Vid införandet av avgifter behöver fastställas om avgiften är belastande eller frivillig. Frågan har betydelse för om regeringen behöver riksdagens bemyndigande för att föreskriva om avgiften, eller om regeringen får föreskriva utan bemyndigande från riksdagen. Lag krävs för reglering av förhållandet mellan enskilda och det allmänna om det gäller skyldigheter för enskilda, eller om det i övrigt avser ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden, enligt 8 kap 2 § första stycket p. 2 regeringsformen. Genom lag kan riksdagen delegera sådana frågor vidare till regeringen, enligt 8 kap 3 §. Regeringen får således utan särskilt stöd i lag föreskriva om förhållandet mellan enskilda och det allmänna om det inte gäller skyldigheter för enskilda, eller om det i övrigt inte avser ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden, enligt 8 kap 7 § regeringsformen.

Eftersom det har betydelse för regelgivningshierarkin inom staten om en avgift enskilda ska betala till staten är en skyldighet eller ett ingrepp i ekonomiska förhållanden eller inte en skyldighet eller ingrepp, måste denna fråga redas ut inom ramen för frågor om införande av en finansieringsmodell som innefattar avgifter.

Bemyndigande

En del i övervägandet kring finansieringsmodellen som innefattar avgifter omfattar utformning kring bemyndigande att ta ut avgifter. Trafikverket har därför sökt utreda vilka befintliga bemyndiganden som eventuellt skulle kunna rymma en avgift för evakuering och röjning, samt sökt utreda vilka frågor annars behöver övervägas för att ett bemyndigande ska kunna utformas.

Trafikverket får ta ut avgifter enligt 7 kap. järnvägslagen (2004:519), enligt 6 kap 2 § järnvägsförordningen (2004:526). Det innebär att Trafikverket kan stödja sig på järnvägslagens bestämmelser vid uttag av avgifter för den verksamhet som nämns där, om Trafikverket har i uppdrag att bedriva verksamheten. Vid införande av avgifter kan regeringen göra närmare överväganden kring detta bemyndigande för varje specifik avgift. Det gäller t.ex. frågor kring kostnadstäckningsgrad samt redovisning och disposition av avgiftsintäkterna.

Trafikverket har också bemyndigande att ta ut avgifter för den uppdragsverksamhet Trafikverket får bedriva med stöd i Trafikverkets instruktion.

För frågan om eventuellt befintligt bemyndigande samt eventuellt nytt bemyndigande behöver frågan huruvida avgiften är frivillig att betala eller om den är tvingande redas ut. Vad gäller avgift för evakuering och röjning blir frågan om huruvida de beslut som Trafikverket fattar kring evakuering och röjning är myndighetsbeslut eller inte av betydelse. Avgifter som ett utflöde av myndighetsbeslut är troligen att betrakta som tvingande och därmed offentligrättsliga avgifter. Är evakuering och röjning en frivilligt efterfrågad tjänst kan den definieras som en frivillig avgift.

Frågan kan också ha betydelse för om avgifterna ska beläggas med moms eller inte.

Nämnas kan att banavgifterna enligt järnvägslagen är efter regeringens överväganden definierade som och redovisas som offentligrättsliga. De belagda med moms. De avgifter som Trafikverket tar ut för tjänster (andra tjänster än minimipaketet av tillträdestjänster) enligt järnvägslagen betraktas som frivilligt efterfrågade tjänster. De är också belagda med moms. De avgifter Trafikverket tar ut för färd över broarna i Sundsvall och Motala med stöd i lag (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg och förordning (2014:1564) om infrastrukturavgifter på väg räknas som tvingande och redovisas därmed som offentligrättsliga. De är inte belagda med moms.

Avgifter enligt järnvägslagen

Kan en avgift för röjning rymmas under någon av de avgifter som nämns i 7 kap järnvägslagen?

Avgift för tjänst

I 6 kapitlet järnvägslagen anges också villkor för tillträde till, och avgiftsprinciper för, de tjänster som räknas upp. Till kategorin grundläggande tjänster räknas "tjänster för olycksundsättning", enligt 6 kap. 23 § andra stycket p. 8. Det förklaras inte närmare i förarbetena vad som menas begreppet tjänster för olycksundsättning. Det skulle kunna omfatta de hjälpmedel som behövs för att lösa en störningssituation, till exempel ett hjälplok, enligt RNE:s ordlista.¹

I järnvägslagens 7 kap. finns prisregleringar för den som tillhandahåller dessa tjänster till järnvägsföretagen. Avgiften för sådana grundläggande tjänster som avses i 6 kap. 23 § andra stycket får inte överstiga kostnaden för att tillhandahålla tjänsten plus en rimlig vinst, enligt 7 kap. 8 § järnvägslagen. Om hjälplok är att definiera som en tjänst för olycksundsättning, gäller ett pristak för alla som tillhandahåller den till järnvägsföretag motsvarande självkostnad plus rimlig vinst.

För avgifter som Trafikverket tar ut gäller också att om inte regeringen har föreskrivit något annat, ska avgifter beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning), enligt 5 § Avgiftsförordningen (1992:191). Det innebär att Trafikverket ska beräkna avgiften för att nå högst full kostnadstäckning, och inte sätta avgiften för att nå en rimlig vinst utöver det.

Bestämmelsen i järnvägslagen är utformad som en prisreglering för verksamhet som tillhandahålls på förfrågan från ett järnvägsföretag. Avgiften för röjning kommer följa på ett beslut från Trafikverket med stöd i 6 kap. 17 § att röja oavsett om järnvägsföretaget efterfrågat tjänsten eller inte.

Frågan om frivillighet eller tvingande avgifter har betydelse för om lagstöd krävs eller om det räcker med förordning, samt för hur intäkterna ska redovisas och disponeras. Eftersom rätten att ta ut avgiften regleras i järnvägslagen, och också har getts till Trafikverket genom järnvägsförordningen, kan kravet på lagstöd anses uppfyllt.

¹ "Service to be supplied by the IM to the RU under DIRECTIVE 2012/34/EU, Annex II, 2. (h) as one of the SERVICES TO BE SUPPLIED TO THE RAILWAY UNDERTAKINGS. EU legislation seems to provide no definition, but this service would probably include areas, equipments and infrastructure used to overcome a disruption (derailment, collision or other accidents), such as: a railway crane to remove a fallen tree or large branch from the track, a tow locomotive to pull a defective train, a specially-equipped wagon or a specially-equipped relief team." Glossary of Terms Related to Network Statements, Eighth Edition, 2016.

I samband med ett införande bör överväganden göras kring om avgiften är att betrakta som offentligrättslig, om kostandstäckningsgrad och eventuellt vinstuttag samt om redovisning och disposition.

Banavgifter

Kan Trafikverkets kostnader för röjning täckas med banavgifter?

En infrastrukturförvaltare ska ta ut avgifter för nyttjande av infrastrukturen, enligt 7 kap. 1 § järnvägslagen (2004:519). Avgifter för nyttjande av infrastrukturen ska, inom ramen för infrastrukturförvaltarens kostnader för infrastrukturen fastställas till den kostnad som uppstår som en direkt följd av framförandet av järnvägsfordon, enligt 7 kap. 2 § järnvägslagen (2004:519).

I direkta kostnader får inte räknas in "kostnader i samband med enskilda fall av force majeure, olyckor och driftsavbrott utan att det påverkar tillämpningen av artikel 35 [kvalitetsavgifter] i direktiv 2012/34/EU.", enligt artikel 4 j) i Kommissionens genomförandeförordning² om beräkning av direkta kostnader. Det innebär att Trafikverket inte kan ta ut avgifter för hjälploken i banavgifterna enligt 7 kap. 2 § järnvägslagen.

Infrastrukturförvaltaren får emellertid ta ut högre avgifter än de direkta kostnaderna, om det är förenligt med ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen, enligt 7 kap. 4 § järnvägslagen (2004:519). Avgifterna får dock 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. Det innebär att För att kunna ta ut en banavgift för att täcka kostnaderna för hjälploken så måste Trafikverket först göra en analys som visar att alla segment kan betala denna. Om något segment inte skulle kunna det, får Trafikverket inte ta ut röjningsavgiften från det segmentet.

Banavgifterna som tas ut med stöd av 7 kap. järnvägslagen (2004:519) är offentligrättsliga avgifter. Intäkterna disponeras av Trafikverket.

Avgifterna ska samrådas med Ekonomistyrningsverket, enligt 7 § avgiftsförordningen (1992:191). De banavgifter Trafikverket tar ut är belagda med 25% moms.

Trafikverkets banavgifter är i dag utformade i huvudsak i tågkilometer och bruttoton-kilometer. Att utforma en avgift för att nå kostnadstäckning för evakuering och röjning som en del i de befintliga banavgifterna är därmed svårt. Intäkterna från dessa avgifter varierar i huvudsak med trafik- och transportvolymerna. Trafikverket ser också svårigheter med att utforma en avgift i kilometer eller bruttotonkilometer som enbart ska tas ut av dem som orsakat vissa tydligt avgränsade kostnader för röjning.

Sammanfattningsvis kan evakuering och röjning få troligen inte räknas in Trafikverkets direkta kostnader, då kostnader för driftsavbrott inte får räknas in enligt kostnadsförordningen. Denna juridiska begränsning gäller dock inte om kostnaderna täcks med mark-ups. Vid uttag av mark-ups får dock endast de som kan betala denna åläggas att betala. Det gör banavgifterna är olämpliga för att

² KOMMISSIONENS GENOMFÖRANDEFÖRORDNING (EU) 2015/909 av den 12 juni 2015 om förfarandena för beräkning av den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs.

finansiera avgränsad verksamhet, särskilt när en avgift ska vara utformad så att den som orsakat störningen ska betala de kostnader som uppstår. Utformningen av banavgifterna genom uttag i kilometer och bruttotonkilometer gör också banavgifterna olämpliga som verktyg för att ge självkostnadstäckning till ett visst belopp.

Uppdragsverksamhet

Kan röjning vara en del av den uppdragsverksamheten Trafikverket får bedriva?

Trafikverket får bedriva uppdrags-, uthyrnings- och försäljningsverksamhet som är förenlig med verkets uppgifter i övrigt, enligt 6 § st. 1, förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket. I paragrafen redovisas i p. 1-5 bland annat färjeverksamheten, utbildningsverksamhet samt förvaltning och uthyrning av järnvägsfordon.

Till den verksamhet som räknas upp i 6 § finns ett generellt bemyndigande att finansiera denna verksamhet med avgifter i 20 §. Verket får också besluta om grunderna för avgifterna och avgifternas storlek, enligt 20 §. Det innebär att så länge ett förtydligande görs i 6 § om att röjning innefattas i den verksamhet Trafikverket har rätt att bedriva och att bedriva på uppdrag av annan/uthyrning, så finns ett befintligt bemyndigande att ta ut och besluta om avgifter för att finansiera denna del av Trafikverkets verksamhet.

Möjligheten att använda bemyndigandet i 6 och 20 §§ i förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket är beroende av om röjning är tvingande eller om den kan efterfrågas på frivillig grund. Bemyndigandet i 20 § i förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket kan endast användas om röjning är en frivilligt efterfrågad verksamhet. Skälet är att ett bemyndigande att ta ut en tvångsavgift behöver stöd i lag. Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket är en förordning beslutat av regeringen utan att lagstöd behövs.

Det är oklart om evakuering och röjning skulle kunna innefattas i verksamhet enligt 6 §. Idag utförs röjning inte som en del av uppdragsverksamheten. Ska röjning utföras som en del av uppdragsverksamhet, kan detta förtydligas i förordningen.

Information i JNB

I samband med tilldelning av tågläget ska järnvägsföretaget eller annan sökande och infrastrukturförvaltaren ingå de avtal av administrativ, teknisk och ekonomisk natur som behövs för utnyttjandet av tågläget (trafikeringsavtal), enligt 6 kap. 22 § järnvägslagen (2014:519). Vidare följer av samma paragraf att villkoren ska vara icke-diskriminerande, och att järnvägstrafik inte får utföras utan att trafikeringsavtal har träffats.

I de trafikeringsavtal Trafikverket träffar med järnvägsföretagen ingår villkoren i järnvägsnätsbeskrivningen. I järnvägsnätsbeskrivningen regleras bland annat tillträdet till de tjänster Trafikverket tillhandhåller, samt de avgifter järnvägsföretagen betalar till myndigheten och som Trafikverket tar ut med stöd 7 kap. järnvägslagen (2004:519). I Trafikeringsavtalet regleras utöver det andra frågor av ekonomisk natur mellan järnvägsföretaget och Trafikverket. Frågor om skadestånd regleras inte i järnvägslagen. De regleras mellan parterna i järnvägsnätsbeskrivningens 7 kap.

Trafikverket har i JNB reglerat frågan om betalningsansvar för röjning. Den som ställer resurser, t.ex. ett hjälplik, till Trafikverkets förfogande har rätt till ersättning från Trafikverket för det. Vidare gäller att den som behövt röjning själv ska stå för dessa kostnader. Har Trafikverket haft kostnaderna, ska Trafikverket ersättas. Beror behovet av röjning på Trafikverket, har den som behövt röjning rätt till ersättning från Trafikverket.

Ur JNB2018: "7.5.9 Ersättning vid röjning

För de resurser som Trafikverkets avtalspart ställer till Trafikverkets förfogande, för röjning åt någon annan än avtalsparten, har avtalsparten rätt till ersättning från Trafikverket för specificerade kostnader, inklusive kostnader för transport av fordon eller egendom, som tillhör avtalsparten eller någon annan.

Trafikverkets avtalsparter svarar själva för kostnader gällande bärgning och röjning av egna fordon och ska i förekommande fall ersätta Trafikverket för Trafikverkets specificerade kostnader för detta. Trafikverket fakturerar detta löpande och använder betalningsvillkor 90 dagar.

Vid skadehändelse där Trafikverket får anses som vållande, har Trafikverkets avtalspart rätt till ersättning för röjnings- och bärgningskostnad även om inte sakskada uppkommit. Begäran om sådan ersättning ska ha kommit in till Trafikverket (e-postadressen för anmälan) inom sextio (60) dagar efter utförd röjning, annars betalar Trafikverket inte ut någon ersättning.

Trafikverkets avtalspart kan träffa särskild överenskommelse om fakturering med någon annan part än Trafikverket."

I praktiken beordrar Trafikverket ett annat järnvägsföretag (B) att komma till undsättning för att flytta det tåg (A) som behöver röjas, med stöd av 6 kap 18 § järnvägslagen. Järnvägsföretag B skickar en faktura till Trafikverket för flytten. Trafikverket skickar sedan faktura på motsvarande belopp till järnvägsföretag A. Trafikverket bilägger fakturan från järnvägsföretag B som underlag för fakturan. Det förekommer troligen att järnvägsföretag A och B gör upp transaktionen emellan sig utan inblandning av Trafikverket. Trafikverket ser inte dessa transaktioner. Det kan också förekomma att järnvägsföretag A och B är samma järnvägsföretag, och därmed flyttar sina egna tåg, om än på Trafikverkets begäran.

Trafikverkets reglering av kostnaderna för röjning genom JNB är i första hand avsedda för att tydliggöra att den som behövt röjning också ska ersätta den som utfört denna. Eftersom röjning kommer att utföras av de hjälplik Trafikverket upphandlat, och det därmed blir tydligt att det är verksamhet Trafikverket utfört, bör en annan lösning än den som anges i Trafikverkets JNB användas vid införandet av en röjningsavgift.

Nytt bemyndigande?

Om det är osäkert om Trafikverket kan använda ett befintligt bemyndigande för att ta ut en röjningsavgift, kan regeringen, vid behov efter bemyndigande från riksdagen, ge Trafikverket ett nytt bemyndigande.

De frågor som behöver övervägas är då om avgiften är tvingande eller frivillig, vilken kostnadstäckningsgrad myndigheten får besluta om, samt hur avgiften ska redovisas och disponeras. Eventuella frågor om konkurrens kan också övervägas.



TRAFIKVERKET

Trafikverket, Röda vägen 1 Borlänge. Besöksadress: Röda vägen 1.
Telefon: 0771-921 921, Texttelefon: 020-600 650

www.trafikverket.se