

Promemoria

Tillfällig nedsättning av banavgifter med anledning av covid-19

Infrastrukturdepartementet 2021-07-09

1 Förslag till lag om ändring i järnvägslagen (2004:519)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 10 § järnvägslagen (2004:519) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

10 §¹

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. avgiftssamarbetet enligt 1 a §,
2. de analyser av marknadssegment som krävs för att ta ut särskilda avgifter enligt 4 § och krav på offentliggörande av sådana analyser, *och*
3. skyldigheter för tjänsteleverantörer att tillhandahålla information om sina avgifter enligt 8 §.

2. de analyser av marknadssegment som krävs för att ta ut särskilda avgifter enligt 4 § och krav på offentliggörande av sådana analyser,
3. skyldigheter för tjänsteleverantörer att tillhandahålla information om sina avgifter enligt 8 §, *och*

4. undantag från bestämmelserna om avgifter i detta kapitel i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1429 av den 7 oktober 2020 om fastställande av åtgärder för en hållbar järnvägsmarknad mot bakgrund av covid-19-utbrottet.

Denna lag träder i kraft den XX YY.

2 Bakgrund

2.1 Förordning (EU) 2020/1429

Enligt skälen till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1429 av den 7 oktober 2020 om fastställande av åtgärder för en hållbar järnvägsmarknad mot bakgrund av covid-19-utbrottet², har utbrottet lett till en kraftig minskning av efterfrågan på järnvägstransporttjänster. Situationen har lett till ekonomiska förluster för järnvägsföretagen. Flera järnvägsföretag står inför likviditetsproblem och i vissa fall risk för insolvens. Järnvägsföretagen bedöms vara i behov av ekonomiskt stöd för att motverka de negativa effekterna.

Nuvarande reglering i artikel 31.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (SERA-direktivet) innebär att de avgifter för tillträde till järnvägsinfrastrukturen som ska betalas till infrastrukturförvaltaren inte får understiga den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs. Enligt artikel 2 i förordning (EU) 2020/1429 får medlemsstaterna dock tillåta att infrastrukturförvaltare under referensperioden 1 mars 2020–31 december 2021 sänker, avstår från eller senarelägger betalning av avgifter för minimipaketet av tillträdestjänster (jfr 2 och 3 §§ järnvägslagen), uppräkningsavgifter (jfr 4 § järnvägslagen) och bokningsavgifter (jfr 7 § järnvägslagen).

Åtgärderna, som får begränsas till marknadssegment som identifierats i infrastrukturförvaltarens järnvägsnätsbeskrivning, ska vidtas i enlighet med regler för statligt stöd på ett öppet, objektiva och icke-diskriminerande sätt gentemot järnvägsföretag verksamma inom sektorerna för gods- och persontrafik. Infrastrukturförvaltarna ska kompenseras av den berörda medlemsstaten för de intäktsförluster ett utnyttjande av bestämmelserna innebär. Medlemsstaterna ska också anmäla till kommissionen om huruvida förordningen ska tillämpas och på vilket sätt (artikel 2.5).

Infrastrukturförvaltarna får enligt förordningen också göra nya bedömningar i fråga om vilka marknadssegment som ekonomiskt klarar av ett uttag av s.k. särskilda avgifter, som inte får sättas så högt att vissa marknadssegment inte har möjlighet att använda infrastrukturen.

De justeringar av villkoren för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen som infrastrukturförvaltare vidtar i enlighet med förordningen ska, när det är lämpligt och utan dröjsmål, redovisas i infrastrukturförvaltarens järnvägsnätsbeskrivning (artikel 3). Regleringsorganen, i Sverige Transportstyrelsen, ska utöva tillsyn över att tillämpningen sker i enlighet med regelverket (artikel 4).

² Senast ändrad genom kommissionens delegerade förordning (EU) 2021/1061 av den 28 juni 2021 om förlängning av referensperioden i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1429 av den 7 oktober 2020 om fastställande av åtgärder för en hållbar järnvägsmarknad mot bakgrund av covid-19-utbrottet.

2.2 Aktuella regler om banavgifter i järnvägslagen

Genom 7 kap. järnvägslagen (2004:519) genomförs avgiftsbestämmelserna i SERA-direktivet. Av bestämmelserna framgår vilka avgifter som en infrastrukturförvaltare ska och får ta ut av järnvägsföretag och andra organisatörer av trafik för att använda järnvägsinfrastrukturen och hur avgifterna ska fastställas. SERA-direktivet innebär att avgiften för ansökan och utnyttjande av tåglägen, trafikledning och trafikinformation ska fastställas till den kostnad som uppstår som en direkt följd av den trafik som bedrivs (direkta kostnader). Detta har för svenskt vidkommande ansetts motsvara den kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaden. Den kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaden motsvaras av de externa kostnader som orsakas av ett tillkommande tåg då järnvägsinfrastrukturens kapacitet och utformning hålls oförändrad. Reglerna har offentligrättslig karaktär. Tillsynsmyndigheten utövar tillsyn över att infrastrukturförvaltarens avgiftsuttag håller sig inom de ramar som uppställs i kapitlet.

Inledningsvis slås i 7 kap. järnvägslagen fast att en infrastrukturförvaltare ska ta ut konkurrensneutrala och icke-diskriminerande avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen (1 §). Huvudregeln innebär att avgifterna inom ramen för infrastrukturförvaltarens kostnader för infrastrukturen ska fastställas till den kostnad som uppstår som en direkt följd av framförandet av järnvägsfordon (2 §). Avgiften är obligatorisk och utgör ett "golv" för avgiftsuttaget och svarar i huvudsak mot slitagekostnaden.

I fråga om överbelastad infrastruktur får infrastrukturförvaltare därutöver ta ut en extra avgift för att åstadkomma ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen. Ett sådant uttag förutsätter dock att infrastrukturförvaltaren gjort eller genomfört en s.k. kapacitetsförstärkningsplan eller fått tillsynsmyndighetens godkännande (3 §). Ett sådant godkännande ska lämnas om kapacitetsförstärkningsplanen inte kan genomföras på grund av omständigheter utanför infrastrukturförvaltarens kontroll eller om de alternativ som står till buds för att komma till rätta med överbelastningen inte är ekonomiskt eller finansiellt rimliga.

Vidare får en infrastrukturförvaltare för att uppnå kostnadstäckning ta ut en högre, s.k. särskild avgift, om det är förenligt med ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Särskilda avgifter 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 (4 §).

Infrastrukturförvaltare får också ta ut s.k. bokningsavgifter, dvs. hela eller delar av avgiften för tilldelad kapacitet som inte har utnyttjats (7 §).

3 Bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag från avgiftsbestämmelser

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om undantag från järnvägslagens regler om avgifter så att de möjligheter som ges i förordning (EU) 2020/1429 att låta infrastrukturförvaltare sänka, avstå från eller senarelägga avgifter kan tillämpas.

Bedömning: Bestämmelsen bör träda i kraft så snart som möjligt.

Skälen för förslaget: Det har slutits en politisk överenskommelse som innebär att det i höständeringsbudgeten ska tillskjutas medel för att utnyttja den möjlighet som ges i förordning (EU) 2020/1429 att under utbrottet av covid-19 stödja järnvägsoperatörer genom att tillåta att banavgifter sänks under den referensperiod som anges i förordningen. Parterna är också överens om att det ska inledas ett lagstiftningsarbete för att möjliggöra ett sådant utnyttjande.

Som framgår ovan har SERA-direktivets reglering om avgifter för användning av järnvägsinfrastrukturen genomförts i 7 kap. järnvägslagen. I lagen finns för närvarande inga bemyndiganden att på lägre föreskriftsnivå meddela undantag från lagens krav.

För att kunna utnyttja den möjlighet som ges i förordning (EU) 2020/1429 att låta infrastrukturförvaltare sänka, avstå från eller senarelägga avgifter, behövs ett bemyndigande från riksdagen för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om undantag från lagens krav. I viss utsträckning torde sådana föreskrifter även utan ett bemyndigande kunna meddelas i förhållande till Trafikverket i fråga om det statliga järnvägsnätet (se prop. 2003/04:123 s. 392). I fråga om övriga infrastrukturförvaltare är det nödvändigt med ett uttryckligt bemyndigande.

Det bör därför i lagen införas ett bemyndigande som medger undantag i enlighet med förordningen och som möjliggör föreskrifter på lägre nivå i fråga om bl.a. vilka infrastrukturförvaltare och marknadssegment som ska omfattas av undantaget samt under vilken period. I vilken utsträckning EU-förordningens möjligheter att medge undantag ska utnyttjas, bör alltså framgå på lägre föreskriftsnivå än lag. Bemyndigandet bör träda i kraft så snart som möjligt efter det att höständeringsbudgeten har beslutats.

I den utsträckning som det i föreskrifter anges att EU-förordningen ska tillämpas, kommer övriga regler i förordning (EU) 2020/1429 att bli tillämpliga, t.ex. i fråga om på vilket sätt åtgärderna vidtas (artikel 2.1–2.5), eventuell redovisning av tillämpningen i infrastrukturförvaltarens järnvägsnätsbeskrivning (artikel 3) och regleringsorganets uppgifter (artikel 4).

4 Konsekvenser

Järnvägsföretagen har drabbats hårt ekonomiskt av restriktioner och begränsat resande under utbrottet av covid-19. Det är av flera skäl, bl.a. hänsyn till klimatet, angeläget att järnvägsföretagen kan upprätthålla och utveckla sin verksamhet och hävda sig i konkurrensen med andra transportslag. Förordning (EU) 2020/1429 medger att medlemsstaterna under referensperioden 1 mars 2020–31 december 2021, tillåter infrastrukturförvaltare att sänka eller avstå från uttag och ersätter infrastrukturförvaltarna för de förluster ett sådant intäktsbortfall innebär. Ett flertal länder i EU, bl.a. Tyskland, Belgien, Italien, Österrike och Rumänien, har utnyttjat möjligheten. Att från svensk sida avstå från de möjligheter som ges i förordningen att bidra till att mildra effekterna av covid-19-utbrottet på järnvägssektorn skulle kunna leda till att de företag som bedriver trafik på det svenska järnvägsnätet missgynnas genom skeva konkurrensförhållanden och att företagen därmed begränsas i sin verksamhet och utveckling. Det bedöms därför inte finnas några lämpliga alternativ till att införa det föreslagna bemyndigandet. Närmare bestämmelser om hur lagens möjligheter ska utnyttjas bör analyseras ytterligare och bestämmas på lägre föreskriftsnivå än lag. Hur järnvägsföretagen och järnvägsmarknaden påverkas kommer att övervägas ytterligare vid utformningen av stödet.

5 Författningskommentar

5.1 Förslaget till lag om ändring i järnvägslagen (2004:519)

Bemyndigande

10 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. avgiftssamarbetet enligt 1 a §,
2. de analyser av marknadssegment som krävs för att ta ut särskilda avgifter enligt 4 § och krav på offentliggörande av sådana analyser,
3. skyldigheter för tjänsteleverantörer att tillhandahålla information om sina avgifter enligt 8 §, och
4. undantag från bestämmelserna om avgifter i detta kapitel i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1429 av den 7 oktober 2020 om fastställande av åtgärder för en hållbar järnvägsmarknad mot bakgrund av covid-19-utbrottet.

Paragrafen innehåller bemyndiganden i anslutning till 7 kap. järnvägslagen (2004:519). Övervägandena finns i avsnitt 3.

Paragrafen ändras endast genom att det i *punkt 4* tillförs ett bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag från kapitlets bestämmelser om avgifter i enlighet med vad som anges i förordning (EU) 2020/1429. Genom bemyndigandet ges alltså regeringen eller den

myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om sänkning, avstående från eller senareläggning av avgifter. Det rör sig om en möjlighet att göra avsteg från de paragrafer i 7 kap. som motsvarar och genomför de avgifter som regleras i artikel 2 i förordning (EU) 2020/1429, vilket för närvarande är 7 kap. 2–4 och 7 §§. Vidare får föreskrifterna endast avse betalningar som gäller den referensperiod som anges i den senaste lydelsen av förordningen, för närvarande den 1 mars 2020–31 december 2021.