



## Trafikverket

# Revisionsrapport – Granskning av avgiftsfinansierad verksamhet 2016

Riksrevisionen har som ett led i den årliga revisionen av Trafikverket (TRV) granskat myndighetens avgiftsfinansierade verksamhet.

Granskningen har resulterat i iakttagelser som Riksrevisionen vill fästa TRV:s uppmärksamhet på i denna revisionsrapport.

Riksrevisionen önskar information senast 2017-05-05 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

## Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat TRV:s avgiftsfinansierade verksamhet utifrån kravet på full kostnadstäckning enligt 5 § avgiftsförordningen (1992:191). Granskning visar att TRV ställer krav på lönsamhet för vissa konkurrensutsatta avgiftsfinansierade verksamheter, trots att regeringen inte har gett undantag full kostnadstäckning (nollresultat). TRV rekommenderas därför att kontakta regeringen och be om förtydliganden kring vilka ekonomiska mål som gäller för dessa verksamheter. Vid kontakterna rekommenderas TRV att hänvisa till konkurrenslagstiftningen och att konkurrensen på marknaden inte bör snedvridas.

Vidare rekommenderas TRV att se över och utveckla skrivningarna om den avgiftsfinansierade verksamheten i myndighetens årsredovisning. TRV rekommenderas även att i samråd med regeringen se över inriktning och syfte med försäljning av överkapacitet i myndighetens fibernät.

## 1. Trafikverkets avgiftsfinansierade verksamheter

### 1.1 Bakgrund

TRV tar ut avgifter med stöd av myndighetens instruktion<sup>1</sup> och regleringsbrev. Verksamheten omfattar färje- och utbildningsverksamhet, uthyrning av järnvägsfordon och bilar för körprov, it- och kommunikationstjänster, upphandling och tillhandahållande av material till järnvägens infrastruktur och uppdrag inom ban-, el- och signalområdet. TRV tar även ut banavgifter med stöd av 7 kap. järnvägslagen (2004:519). En mindre del av TRV:s avgiftsfinansierade verksamhet är konkurrensutsatt.

Om regeringen inte har föreskrivit något annat är det ekonomiska målet för avgiftsfinansierad verksamhet full kostnadstäckning enligt 5 § avgiftsförordningen (1992:191). Full kostnadstäckning innebär att intäkterna, inom respektive område, på ett eller några års tid ska täcka samtliga kostnader som direkt eller indirekt hör till den avgiftsbelagda verksamheten (nollresultat).

### 1.2 Oklarhet kring vilka ekonomiska mål som gäller

Regeringen har i regleringsbrevet gett TRV två undantag från full kostnadstäckning. Banavgifter ska enligt regleringsbrevet tas ut enligt 7 kap. järnvägslagen (2004:519), vilket innebär att de är marginalkostnadsbaserade (ej full kostnadstäckning). Enligt ett uppdrag i regleringsbrevet ska TRV i sitt fibernät erbjuda tjänster på grossistnivå på konkurrensneutrala villkor. Konkurrensneutrala villkor innebär enligt TRV:s tolkning marknadsmässiga priser (ej full kostnadstäckning). I TRV:s fastighetsförvaltning gäller förordning (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, vilken ställer krav på marknadsmässiga villkor. För TRV:s övriga avgiftsfinansierade verksamheter har regeringen inte gett något undantag från 5§ avgiftsförordningen (1992:191), varför full kostnadstäckning gäller.

Trots att regeringen inte har gett några ytterligare undantag från kravet på full kostnadstäckning har TRV beslutat att konkurrensneutralitet även ska gälla för annan verksamhet, närmare bestämt den verksamhet som bedrivs inom myndighetens resultatenheter<sup>2</sup>. Med konkurrensneutralitet menar TRV avkastningskrav som är anpassade till jämförbara privata företag i branschen, vilket innebär krav på lönsamhet. Riksrevisionens genomgång av ekonomiska utfall för olika verksamheter visar att

<sup>1</sup> Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

<sup>2</sup> Enligt GD-beslut (2014/12882) ska verksamhet som bedrivs inom myndighetens resultatenheter (Färjerederiet, Förarprov, Trafikverkets museer, Förvaltning av järnvägsfordon samt Trafikverksskolan) bedrivas konkurrensneutralt.

förvaltningen av järnvägsfordon genererar ekonomiska överskott<sup>3</sup>. Överskottet beror dock främst på att TRV har övertagit avtal från den tidigare myndigheten Rikstrafiken, vilket innebär att intäkterna överstiger kostnaderna för förvaltningen av järnvägsfordonen. Även uthyrning av bilar för körprov genererar överskott<sup>4</sup>. Färjerederiet och Trafikverksskolan redovisar dock ackumulerade underskott<sup>5</sup> trots de lönsamhetskrav som TRV satt upp.

TRV har i samband med Riksrevisionens granskning gjort en historisk tillbakablick och analyserat vilka ekonomiska mål regeringen satt för uppdragsverksamhet som utförts inom Vägverket och Banverket och sedermera Trafikverket. Genomgången visar att det i regleringsbrev för Vägverket och Banverket fanns skrivningar om att uppdragsverksamheten skulle bedrivas med en lönsamhet som var jämförbar med branschen i övrigt. Skälet till detta var att myndigheternas prissättning inte skulle hindra en sund konkurrens. TRV har i samband med granskningen kommenterat att även om skrivningarna i TRV:s instruktion och regleringsbrev saknas, finns det inga skäl för myndigheten att ha en annan utgångspunkt än att vara marknadsanpassad i sin prissättning.

#### **Rekommendation**

Riksrevisionen kan inte se att det finns några undantag från full kostnadstäckning, förutom vad gäller banavgifter, grossisttjänster i fibernät och fastighetsförvaltningen. Riksrevisionen rekommenderar därför TRV att kontakta regeringen och be om förtydliganden kring vilka ekonomiska mål som gäller för myndighetens avgiftsfinansierade verksamheter. Vid kontakterna rekommenderas TRV att hänvisa till konkurrenslagstiftningen och att TRV:s konkurrensutsatta verksamhet inte bör snedvrída konkurrensen.

### *1.3 Skrivningar i årsredovisningen om den avgiftsfinansierade verksamheten behöver utvecklas*

Riksrevisionen har, utifrån den fördjupade granskningen av den avgiftsfinansierade verksamheten, gått igenom TRV:s skrivningar i årsredovisningen 2015.

---

<sup>3</sup> Under 2015 omsatte verksamheten 72,5 mnkr och genererade en vinst på 37,1 mnkr.

<sup>4</sup> Under 2015 omsatte verksamheten 45,8 mnkr och genererade en vinst på 19,1 mnkr.

<sup>5</sup> Färjeleder uppvisar ett ackumulerat underskott på 7,2 mnkr per 2015-12-31 och Trafikverksskolan ett ackumulerat underskott på 9,3 mnkr.

I avsnittet, "uppdragsverksamhet inom bolag och resultatenheter", skriver TRV att denna bedrivs på affärsmässiga och konkurrensneutrala villkor. TRV tar inte upp något om att regeringen inte gett myndigheten undantag från kravet på full kostnadstäckning.

I avsnittet övrig uppdragsverksamhet framgår att det ekonomiska målet är full kostnadstäckning, det vill säga ett nollresultat över tiden. Här beskrivs dock inte uppdraget i regleringsbrevet om att TRV i sitt fibernät ska erbjuda tjänster på grossistnivå på konkurrensneutrala villkor (ej full kostnadstäckning). I årsredovisningen beskrivs inte heller att det i kostnaderna för denna verksamhet endast ingår merkostnader för försäljning av överskottskapaciteten (direkta kostnader). Kostnader relaterade till grundinvesteringen och drift och underhåll av grundinvesteringen ingår inte i prissättningen, utan belastar fullt ut den ordinarie verksamheten.

I avsnittet avgiftsbelagd verksamhet beskrivs kortfattat banavgifterna. TRV skriver inget om att banavgifterna är marginalkostnadsbaserade (ej full kostnadstäckning) och vad det innebär ur ett kostnadstäckningsperspektiv.

#### **Rekommendation**

Riksrevisionen rekommenderar TRV att se över och utveckla skrivningarna om uppdragsverksamheten i årsredovisningen 2016.

#### *1.4 Försäljning av överkapacitet i fibernät (teletjänster och IT)*

TRV ska i sitt fibernät erbjuda tjänster på grossistnivå på konkurrensneutrala villkor (krav på lönsamhet, d.v.s. ej full kostnadstäckning). I samband med granskningen av avgifter uppmärksammades otydligheter i syftet med försäljningen. Är syftet att uppnå största möjliga lönsamhet eller ska TRV styra försäljningen mot områden där konkurrensen är svag eller där marknaden saknar kommersiella förutsättningar?

En genomgång av TRV:s interna styrdokument visar att dessa främst tar utgångspunkt i lönsamhet och att målet med verksamheten är att positivt bidra till myndighetens ekonomi. Genom att styra mot lönsamhet finns risk att TRV främst verkar där det finns en fungerande marknad och infrastruktur och att TRV:s fibernät inte används optimalt ur ett samhällsperspektiv, d.v.s. inom områden där det saknas kommersiella förutsättningar och där konkurrensen är svag.

Riksrevisionen har i samband med granskningen också tagit del av underlag som visar att TRV:s fiberförsäljning i hög grad inriktas mot områden där konkurrens och leveransförmåga är hög. En indikator är att en stor del av verksamhetens omsättning

avser geografiska områden där det finns fler än tre nätägare<sup>6</sup>. En annan indikator är att TRV:s fem största kunder står för 65 % av verksamhetens totala omsättning.

Som framgår av avsnittet 1.3 ovan belastas verksamheten endast med merkostnader för försäljning av överskottskapacitet (direkta kostnader). Kostnader relaterade till grundinvesteringen och drift och underhåll av grundinvesteringen ingår inte i prissättningen, utan belastar fullt ut den ordinarie verksamheten. Trots att verksamheten endast belastas med direkta merkostnader för försäljningen uppvisar verksamheten en begränsad lönsamhet. Enligt verksamhetsplanen för 2016 är budget en omsättning på 93 mnkr och en vinst på 8 mnkr. Prognosen för kommande år är både en minskad omsättning och vinst.

### Rekommendation

TRV rekommenderas att, gärna i samråd med regeringen, se över inriktning och syfte med verksamheten. Är syftet att uppnå största möjliga lönsamhet eller bör TRV ha en annan roll och främst verka på marknader där det saknas kommersiella förutsättningar? Om målet med verksamheten bör vara ett annat än att generera vinster bör TRV även lyfta frågan om verksamhetens ekonomiska mål och finansiering till regeringen.

Ansvarig revisor Stefan Andersson har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Ellen Hansen har varit föredragande.

Stefan Andersson

Ellen Hansen

Kopia för kännedom:

*Regeringen  
Näringsdepartementet*

---

<sup>6</sup> I samband med granskningen analyserade TRV hur stor del av omsättningen som avsåg områden med fler än tre nätägare. Det TRV hann analysera var den så kallade "Triangeln" mellan Stockholm-Göteborg-Malmö men även från avlämningspunkter i Oslo och in i Sverige samt från Köpenhamn in i Sverige. Grovt räknat står denna för cirka 37,5% av omsättningen. Om man även räknar med leveranser som sker mellan orter längs vägen Stockholm-Göteborg-Malmö, t.ex. Stockholm-Norrköping, Malmö-Helsingborg, där också flertalet nätägare finns registrerade är det inte osannolikt att anta att "Triangeln" står för 50 % av verksamhetens totala omsättning.