



Dnr 2016-012

**Yttrande**  
23 mars 2016

Näringsdepartementet  
103 33 Stockholm

## Delrapport från Sverigeförhandlingen: Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar (SOU 2016:3)

N2016/00179/TIF

### **INLEDNING**

Delrapporten studerar alternativa finansieringsformer för en snabbspårsutbyggnad mellan Stockholm-Göteborg och mellan Stockholm-Malmö samt förutsättningarna för trafik på kommersiella grunder på dessa banor. Konjunkturinstitutets remissvar kommenterar dessa två aspekter var för sig. Eftersom utredningen har som utgångspunkt att höghastighetsspåren kommer att byggas ges även några övergripande kommentarer på den samhällsekonomiska bedömningen av snabbspårsutbyggnaden

### **SAMMANFATTNING**

Konjunkturinstitutet noterar att Trafikverkets analyser visar på att en höghastighetsjärnväg mellan Stockholm-Göteborg och Stockholm-Malmö är samhällsekonomiskt olönsam. Kalkylerna är visserligen inte kompletta men få faktorer talar för att en fullständig bedömning skulle ge annat resultat. Sverige riskerar att bygga ett system som kräver omfattande subventioner under lång tid. Även med fyrfaldigt höjda banavgifter och medelhöga investeringskostnader (255 miljarder kronor) indikerar Konjunkturinstitutets överslagskalkyler att staten kan komma att stå för en subvention om ca 700-800 kronor per tågresa på sträckorna Stockholm-Göteborg/Malmö.

När det gäller de kommersiella förutsättningarna för höghastighetsjärnväg finner Konjunkturinstitutet det otillfredsställande att bedömningar görs utan fördjupat underlag kring kostnadsutvecklingen för alternativa trafikslag, operatörernas prissättning och hur denna påverkas av åtgärder för att minska deras riskexponering. Vitala antaganden i detta underlag, såsom resandeutvecklingen, behöver vara konsistenta med Trafikverkets samhällsekonomiska lönsamhetsbedömning.

Vad gäller finansieringen av höghastighetsjärnvägen ser Konjunkturinstitutet inga starka skäl till att frånga huvudregeln i budgetlagen, det vill säga att infrastrukturinvesteringar ska finansieras med anslag över statsbudgeten. Anslagsfinansiering bidrar till att riksdagen har god överblick och kontroll över hur stora utgifter som används för olika ändamål. Härigenom underlättas prioriteringar mellan olika utgiftsslag, vilket är en naturlig del i den politiska processen. Enligt Konjunkturinstitutets bedömning är det lämpligt att överväga höjningar av infrastrukturanslaget för att undvika att andra prioriterade

transportinfrastrukturinvesteringar trängs undan, särskilt de år då investeringarna i höghastighetsjärnvägen är som störst. Det är samtidigt lämpligt att överväga att höja utgiftstaket för statliga utgifter så att inte heller andra prioriterade utgifter trängs undan.

Utredningen öppnar för att försäljning av statliga tillgångar kan övervägas som en finansieringskälla (som ett alternativ till lånefinansiering). Enligt Konjunkturinstitutets bedömning bör eventuella avyttringar av statens tillgångar ses som frikopplade beslut från specifika investeringar i infrastruktur. Konjunkturinstitutet gör vidare bedömning att det inte finns starka skäl att föra över risk från offentlig sektor till privat sektor i detta fall. Om ett upplägg med offentlig-privat samverkan (OPS) ska användas krävs det därmed starka och konkreta belägg för att effektivitetsvinster kan uppnås till ett värde som överstiger den väntade kostnadsökningen som följer av ett OPS-upplägg.

#### **HÖGHASTIGHETSJÄRNVÄGENS SAMHÄLLSEKONOMISKA LÖNSAMHET**

Enligt Trafikverkets underlagsrapport (Publikation 2015:241) är en snabbspårsutbyggnad mellan Stockholm-Göteborg och Stockholm-Malmö samhällsekonomiskt olönsam. För de olika utformningar som studeras bedöms Sverige få tillbaka 0,6-0,7 miljarder kronor för varje miljard kronor som investeras i utbyggnaden. Dessa kalkyler beaktar inte värdet av ökad godstrafik på andra delar av järnvägsnätet, av ökad punktlighet och av utlandsresenärer (till och från Köpenhamn). Samtidigt ska det noteras att kalkylerna inte heller omfattar alla kostnadsposter. Fordonsdepåer, resecentra, stationsbyggnader och anslutningsbanor ingår inte. Inte heller ingår slutsträckorna in mot de tre stora städerna. Dessa utgör idag flaskhalsar och behöver byggas ut för att intäkterna av snabbspårsutbyggnaden fullt ut ska kunna realiseras. Vidare görs kalkylen givet antagandet att sträckorna Järna-Linköping (Ostlänken) och Mölnlycke-Bollebygd redan är utbyggda. Att en fullständig samhällsekonomisk kalkyl skulle resultera i en positiv nettonuvärdeskvot är således långt ifrån uppenbart, för att inte säga osannolikt.

Inte heller utifrån ett klimatpolitiskt perspektiv går det att motivera en snabbspårsutbyggnad. Tidigare studier<sup>1</sup> visar att kostnaden för att på detta sätt minska koldioxidutsläppen uppgår till mer än åtta kronor per kg, även om man bortser från de utsläpp som själva byggandet av banorna genererar. Mer verksamt och kostnadseffektivt vore att höja den svenska koldioxidskatten som i dag uppgår till cirka 1,12 kr per kg.

Som illustration kan en förenklad överslagsberäkning vara belysande. Den totala investeringen antas vara 255 miljarder kronor (medelvärde av intervallet 190-320 miljarder, SOU 2016:3, s. 99). Med en antagen realränta om 2 procent, avskrivning på 50 år och underhållskostnader om 650 miljoner kronor per år (baserat på 38 miljoner tågkilometer per år, SOU 2016:3, s. 99), motsvarar detta approximativt en årlig kostnad om 8,3 miljarder kronor för höghastighetsjärnvägen.<sup>2</sup>

Trafikverkets prognoser innebär ca 12,3 miljoner resor per år, varav 5,4 miljoner på sträckorna Stockholm-Göteborg/Malmö (SOU 2016:3, s. 35-37) och resterande 6,9 miljoner resor är ”mellanstationsresor”. Under antagandet att två ”mellanstationsresor” motsvarar en resa på sträckorna Stockholm-Göteborg/Malmö, motsvarar det totala resandet knappt 9 miljoner resor på sträckorna Stockholm-Göteborg/Malmö. Kostnaden, för enbart höghastighetsspåren, per resa på sträckorna Stockholm-Göteborg/Malmö blir i denna överslagsberäkning ca 940 kronor.

<sup>1</sup> Jan-Eric Nilsson och Roger Pyddoke, *Höghastighetsjärnvägar – ett klimatpolitiskt stickspår*, Rapport till Expertgruppen för miljöstudier 2009:3.

<sup>2</sup> Kalkylen bortser från eventuellt restvärde efter 50 år.

Med en av utredningen antagen banavgift om 42 kronor per tågkilometer (SOU 2016:3, s.), vilket är mer än fyra gånger så högt som nuvarande nivåer, blir de totala intäkterna ca 1,60 miljarder kronor per år (baserat på 38 miljoner tågkilometer per år, SOU 2016:3, s. 99). Per resa på sträckorna Stockholm-Göteborg/Malmö motsvarar detta ca 180 kronor. Enligt denna förenklade överslagskalkyl riskerar alltså den statliga subventionen för en enkel resa på sträckorna Stockholm-Göteborg/Malmö så hög som 760 kronor.

En synpunkt på den samhällsekonomiska bedömningen är valet av jämförelsealternativ. Trafikverkets rapport saknar en tydlig beskrivning av detta alternativ, men läsaren ges intrycket att i frånvaro av höghastighetsspårutbyggnaden kommer inte mycket att göras för att komma tillrätta med de problem järnvägen uppvisar idag (bristande punktlighet och kapacitet). Eftersom det torde finnas en mängd alternativa, mindre åtgärder för att öka punktligheten och kapaciteten för såväl person- som godstrafiken, ifrågasätter Konjunkturinstitutet huruvida snabbspårutbyggnaden utvärderas mot det relevanta jämförelsealternativet.

#### **FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR KOMMERSIELL TRAFIK**

Intresse från kommersiella aktörer förutsätter intäkter stora nog för att täcka deras kostnader. Intäkterna bestäms bland annat av graden av konkurrens från andra operatörer och andra trafikslag och kostnaderna bestäms i hög grad av kostnaderna för rullande material samt vilka banavgifter som kommer att tas ut. Utredningen presenterar inte någon omvärldsanalys beträffande kostnadsutvecklingen för andra transportalternativ. Trots detta bedömer utredningen (sid 13) att kommersiell trafik kan bedrivas på spåren. Utredningen menar att eftersom kommersiell trafik bedrivs idag och att snabbspårutbyggnaden ökar resandeunderlaget, förkortar restiderna och ger bättre punktlighet än idag så bör förutsättningar för kommersiell trafik även finnas i framtiden. Någon hänsyn till hur banavgifter och operatörernas kostnader utvecklas verkar inte ha tagits.

Det underlag utredningen vilar sig mot är en rapport från PwC (bilaga 3 i utredningen). PwC:s analys av de kommersiella förutsättningarna utgår från att dagens biljettprisnivåer ska gälla även framtida snabbspårstrafik. Det är möjligen ett antagande som är förenligt med Trafikverkets samhällsekonomiska bedömning, men likväl ett orealistiskt sådant. Att en bransch som får ökade kostnader (högre banavgifter och dyrare rullande materiel) och som ges tillfälle att sälja en produkt med avgjort högre kvalitet kan inte utan vidare antas behålla dagens prisnivå. Högre pris minskar resandet och därmed även den samhällsekonomiska lönsamheten.

Utredningen menar att den risk operatörerna tar genom investeringar i rullande materiel kan begränsas/lyftas över till andra genom att de ges goda förutsättningar genom främst säkerhet kring tåglägen under lång tid. Men härigenom ges operatörerna monopolmakt, något som gör antagandet om biljettpriser på dagens nivå än mer orealistiskt.

PwC antar en betydligt högre efterfrågan på järnvägstransporter mellan Stockholm-Göteborg respektive Stockholm-Malmö än vad som görs i Trafikverkets beräkningar. Dels adderar man en trafikökning beräknad enligt annan modell än den Trafikverket använder i den samhällsekonomiska bedömningen. Dels räknar man upp efterfrågan på järnvägstransporter på basis av (i) egna beräkningar, (ii) internationella erfarenheter, (iii)

egen resvaneundersökning samt (iv) diskussion med operatörer.<sup>3</sup> Slutresultatet innebär en aggregerad inducerad transportförändring om 109 procent. Motsvarande storhet i Trafikverkets analyser uppgår till knappt 50 procent. PwC har inte beskrivit förfarande på ett tillräckligt transparent vis för att det ska kunna rimlighetgranskas.

I en känslighetsanalys räknar PwC även med en 20 procent lägre efterfrågan. De bedömer att om bara operatörerna ges tillfälle att anpassa sin vagnpark så finns det förutsättningar att bedriva kommersiell trafik även med denna lägre efterfrågan. Det ska dock noteras att den antagna efterfrågan i denna känslighetsanalys inte ligger särskilt långt från den resandenivå som antas i Trafikverkets analyser.

#### **UTREDNINGENS SLUTSATSER OM HUR EN HÖGHASTIGHETSJÄRNVÄG BÖR FINANSIERAS**

Huvudregeln enligt budgetlagen är att infrastrukturinvesteringar ska finansieras med anslag över statsbudgeten. Undantag från denna regel kan beslutas av riksdagen. Av utredningens direktiv framgår det att om finansieringsförslagen skiljer sig från gällande principer för finansiering av transportinfrastruktur, ska detta motiveras särskilt. Utredningen gör bedömningen att det är rimligt att i det här fallet göra undantag från huvudregeln.

Utredningen identifierar ett antal lämpliga intäktskällor som bedöms ha en direkt koppling till utbyggnaden av höghastighetsjärnvägen (banavgifter, skatt på stationsbyggnader, inkrementella skatteökningar, infrastrukturskatt, planvinst och värdestegringersättning). Dessa bedöms ha en potential att finansiera 5–10 procent av den sammantagna investeringen om 190–320 miljarder kronor (15–85 procents sannolikhetsintervall). Eftersom intäkterna uppstår först när höghastighetsjärnvägen är klar, eller strax innan, föreslår utredningen att ett belopp motsvarande de framtida intäkterna lånas upp i Riksgälden för att bidra till att finansiera investeringen. De framtida intäkterna används sedan till räntebetalningar och amortering av skulden. Utredningen hänvisar härvidlag till infrastrukturpropositionen från 2012<sup>4</sup> där det (enligt utredningen) anges att lån i Riksgäldskontoret kan utgöra finansiering av investeringsutgifter under förutsättning att återbetalningen inte belastar statsbudgeten eller den offentliga sektorns finansiella sparande.

Utredningen gör vidare bedömningen att det kvarstående finansieringsbehovet (90–95 procent) är för stort för att kunna belasta det årliga infrastrukturanslaget. Istället anser utredningen att det är rimligt att överväga att staten tar upp lån i Riksgälden även för denna del. Försäljning av statliga tillgångar förs fram som ett alternativ till lån i Riksgälden. Dessutom öppnar utredningen för finansiering via offentlig-privat samverkan (OPS) om vidare utredningar visar att det kan ge effektivitetsvinster.

Som argument för lånefinansiering i Riksgälden för utredningen fram argumentet att det är rimligt att kostnaderna fördelas över en längre period än investeringen tar att genomföra, eftersom höghastighetsjärnvägen ger nyttor långt in i framtiden. Det är

<sup>3</sup> PwC anger att många anser att Trafikverkets modell ger för låg prognos. Det är förvisso sant att Trafikverkets prognoser från mitten av nittioalet har visat sig kraftigt underskatta järnvägsresandet. Men utan någon analys om orsakerna bakom denna diskrepans är detta i det närmaste ett poänglöst konstaterande. Järnvägsresandet snabba ökning kan ju exempelvis bero på att svenska skattebetalare har subventionerat trafiken via lägre banavgifter och/eller på att drivmedelspriserna blev högre än de Trafikverket antog i sitt prognosarbete.

<sup>4</sup> Prop. 2012/13:25, *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem*

därför rimligt att framtida generationer är med och bär kostnaderna. I den mån investeringen lånefinansieras i Riksgälden minskar behoven av anslagsfinansiering under investeringsperioden i motsvarande grad. Belastningen på infrastrukturanslaget blir då mindre, liksom utgifterna under det statliga utgiftstaket. Utredningen lyfter fram detta som positivt.

Det ska dock noteras att det offentligfinansiella sparandet försvagas även när projektet finansieras via lån i Riksgälden om inte statens intäkter höjs i motsvarande utsträckning. En omfördelning av kostnadsbördan mellan generationer förutsätter alltså att sparmålet för de offentliga finanserna åsidosätts, eller ändras. Utredningen är inte tydlig på denna punkt.

#### **LÄMPLIG METOD FÖR FINANSIERING ENLIGT KONJUNKTURINSTITUTET**

Konjunkturinstitutet ser inga starka skäl till att frångå huvudregeln i budgetlagen, det vill säga att infrastrukturinvesteringar ska finansieras med anslag över statsbudgeten. Anslagsfinansiering bidrar till att riksdagen har god överblick och kontroll över hur stora utgifter som används för olika ändamål. Härigenom underlättas prioriteringar mellan olika utgiftsslag, vilket är en naturlig del i den politiska processen. Konjunkturinstitutet anser därför att huvudregeln i budgetlagen om anslagsfinansiering bör tillämpas för hela investeringen av höghastighetsjärnvägen, med undantag för eventuell lokal och regional medfinansiering.

Konjunkturinstitutet ser inga starka skäl till varför förväntade framtida intäkter från höghastighetsjärnvägen ska in-tecknas i förväg genom lån i Riksgälden, i syfte att finansiera investeringen vid sidan om statsbudgeten. Härvidlag bör det noteras att den av utredningen föreslagna nya skatten på stationsbyggnader inte har en särskilt stark koppling till höghastighetsjärnvägen; den kan införas oavsett om bygget blir av eller inte. Dessutom är de förväntade inkrementella skatteökningarna från den statliga fastighets-skatten högst osäkra. Värdestegringar på fastigheter nära stationer vid höghastighets-järnvägen kan, precis som utredningen noterar, bidra till ökade intäkter från fastighets-skatten. Men enligt Konjunkturinstitutets bedömning är det samtidigt troligt att fastighetsvärden utvecklas svagare i områden som ligger längre från höghastighetsjärnvägens stationer. Den samlade effekten på fastighetsskatten är därmed oklar.

Investeringsbeloppen för höghastighetsjärnvägen kommer att vara stora. Enligt Konjunkturinstitutets bedömning är det därför lämpligt att överväga höjningar av infrastrukturanslaget för att undvika att andra prioriterade transportinfrastrukturinvesteringar trängs undan, särskilt de år då investeringarna i höghastighetsjärnvägen är som störst. Det är samtidigt lämpligt att överväga att höja utgiftstaket för statliga utgifter så att inte heller andra prioriterade utgifter trängs undan.

Konjunkturinstitutet delar utredningens syn att det är rimligt att framtida generationer är med och bär en del av investeringskostnaden för höghastighetsjärnvägen eftersom den kan väntas ge nyttor långt in i framtiden. För att uppnå detta kan målet för det offentligfinansiella sparandet sänkas tillfälligt, till exempel under de 10–15 år som investeringarna är som störst. Perioder av särskilt stora offentliga reala investeringar (infrastrukturinvesteringar) kommer då att gå hand i hand med lägre finansiella investeringar. Resultatet blir en, allt annat lika, högre offentlig skuld som kommer att belasta framtida generationer genom högre räntebetalningar. När investeringarna är färdigställda är det lämpligt att målet för det offentligfinansiella sparandet är högre än normalt så att den tillkommande offentliga skulden kan amorteras av under en rimlig avskrivningsperiod.

Syftet är att undvika att generationer längre in i framtiden, som inte får nytta av investeringen, belastas av den kostnadsmässigt.

Utredningen öppnar för att försäljning av statliga tillgångar kan övervägas som en finansieringskälla (som ett alternativ till lån). Enligt Konjunkturinstitutets bedömning bör eventuella avyttringar av statens tillgångar ses som frikopplade beslut från specifika investeringar i infrastruktur.

Utredningen öppnar också för finansiering via offentlig-privat samverkan (OPS) om vidare utredningar visar att detta kan ge effektivitetsvinster. Utredningen konstaterar att OPS-upplägg generellt innebär ökade kostnader då en privat aktör tar på sig risk och vill ha betalt för denna. Konjunkturinstitutet delar denna syn. Även om investeringen i höghastighetsjärnvägen är stor motsvarar den trots allt bara en blygsam del av den samlade statsbudgeten under investeringsperioden. Konjunkturinstitutet gör därför bedömningen att det inte finns starka skäl att föra över risk från offentlig sektor till privat sektor i detta fall. Om ett OPS-upplägg ska användas krävs det därmed starka och konkreta belegg för att effektivitetsvinster kan uppnås till ett värde som överstiger den väntade kostnadsökningen.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mats Dillén. Föredragande har varit Björn Carlén och Kristian Nilsson.

Mats Dillén

Kristian Nilsson

Björn Carlén