

Näringsdepartementet

Enheten för Transportinfrastruktur och Finansiering

103 33 Stockholm

Att: Lena Taillefer

Remissvar N2016/00179/TIF, Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar (SOU 2016:3)

Sammanfattning

Macquarie Infrastructure and Real Assets (MIRA) är en av världens största privata investerare och operatör av infrastrukturtillgångar. Vår erfarenhet är att de positiva samhällsekonomiska effekterna vid investeringar i infrastruktur ofta är mer dynamiska och komplexa än vad traditionella kalkyler kan påvisa och därmed svåra att mäta. Samverkan mellan samhället och privata företag har historiskt fungerat mycket bra i de länder där vi verkar, och skapar ofta synergier inom anläggning, drift eller finansiering i form av innovation och kostnadskontroll. Finns långsiktiga och tydliga spelregler på plats från början minskar målkonflikter och samtidigt minskar avkastningskravet hos de privata investerarna. Det finns idag mycket pensionskapital som söker investeringar inom infrastruktur vilket gör kostnadsskillnaden mellan privat kapital och statlig upplåning historiskt låg.

Avseende Sverigeförhandlingens delrapport anser vi att investeringen och driften av huvudprodukten, snabbtågen mellan Stockholm och Göteborg-Malmö, bäst organiseras som en lång privat koncession med ensamrätt, medan spåranläggningen bäst byggs och ägs i Trafikverkets regi. En lång koncession med tydliga och förutsägbara regler av driften ger låga avkastningskrav på den privata marknaden och på så sätt kan överkomliga biljettpreiser och hög service kombineras med en betydande kapitalåterföring till Staten för att delfinansiera spåranläggningen.

MIRA anser även att det finns en mycket större potential att sälja och/eller överföra ansvar för investeringar för andra befintliga statliga infrastrukturprojekt till den privata marknaden, än vad utredningen framhåller. Staten skulle på så sätt mycket effektivare kunna delfinansiera spåranläggningen än via traditionell OPS. Ägarväxling av befintliga tillgångar skapar lägre

avkastningskrav än vid nyanläggningsrisk, speciellt vid markentreprenader. Dessa risker som uppstår vid s.k. greenfieldprojekt kan Staten ofta bära på ett kostnadseffektivt sätt.

Lagstiftningen behöver ändras på en rad punkter för att möjliggöra dessa strukturer, vilket även utredningen påpekar. MIRAs uppfattning är dock att tankarna som presenteras nedan är i linje med EU's nya direktiv för järnvägar, mm.

3.8.4 OPS

MIRA delar utredningens åsikt att OPS som finansieringslösning för huvuddelen av spåranläggningen inte är en lämplig metod utan att anläggningen bör byggas av Trafikverket och finansieras huvudsakligen via lån i Riksgälden. Dock ser vi ett antal delprojekt som lämpligen kan göras som OPS eller överlätas på privata ägare efter uppförande, som definitivt ägarväxling, eller koncessionsavtal.

- Kraftförsörjningsanläggningen (se punkt 3.8.4 nedan)

- Upplåtelse av huvudoperatörskoncession (se punkt 2.7.1 nedan)

- Stationsbyggnader. Uppförandet av stationsbyggnader kan upplåtas som OPS avtal av respektive kommun, men via en standardiserad upplåtelseform som beskriver tekniska standardkrav och med en prisreglerad anlöpsavgift för alla tågoperatörer modell tredjepartstillträde för Arlandabanans terminaler.

- Spårvagnsanslutningar mellan stationer och stadskärnor/transportnoder. Spårvagnsinvesteringarna bör kunna finansieras i sin helhet som OPS projekt med brukaravgifter som prisregleras. Anbudsgivarna får offerera biljettpriser för en specificerad funktion och tillgänglighet/frekvens av avgångar baserat på en WACC/byggklossbaserad prisregleringsmodell. Upphandlingen kan göras i så god tid före byggandet att metoden kan ställas mot offentliga finansieringsformer

2.7.1 Marknadstillträde

MIRA anser att den optimala driftsformen för huvudoperatören av höghastighetsjärnvägen vore via en långsiktig koncessionsupplåtelse med ensamrätt. Endast genom denna form kan man säkerställa de mycket stora investeringarna i rullande material, en fastställd minimal frekvens av avgångar, samt att Staten via försäljningen av koncessionen, kan återfå en betydande del av investeringen i spåranläggningen. Korta tåglägesperioder som skall upphandlas löpande leder till stor problematik för operatören att investera i rullande material och kommer att ge en hög risk/kapitalkostnad och en mycket ringa kapitalåterföring till Staten. Idealiskt sett så anpassas koncessionens längd till livslängden på det rullande material som ska införskaffas, dvs cirka 30 år.

- Funktion och tekniska prestanda kan fastställas i upphandlingen
- Upphandlingen skall avse ensamrätt på höghastighetståg för huvudlinjerna Stockholm-Malmö/Stockholm Göteborg. Interregionala tåg upphandlas separat och ingår ej

- Det är också möjligt att en separat koncession kan etableras för sträckan Göteborg C till Landvetter där stora trafikvolymmer kan vara möjliga och resenärers betalningsvilja per resekilometer troligen är högre än på andra sträckor.
- Anbudsgivaren skall garantera en viss minimal frekvens av avgångar och passagerarplatser, med rätt att öka dessa i ett förutbestämt intervall om efterfrågan finns.
- Anbudsgivaren/operatörsbolaget skall vara ett svenskt AB med endast denna verksamhet som kan prisregleras och där kapitaltäckningsgrad/belåningsgrad kan fastställas i underlaget för att skapa finansiell stabilitet och beskattningsbarhet. Detta ger även en god insyn från samhället.
- Biljettpriser skall vara oreglerade för att operatören skall ha frihet till en elastisk prissättning, men operatörsbolaget kan ges någon form av s.k. intäkstak via en WACC/byggklossbaserad prisreglering. Detta för att förhindra eventuella framtida "övervinster" vid en monopol-situation. Man kan tänka sig en vinstdelning över intäkstaket om trafikvolymen överstiger prognoser, alternativt reglera snittpriset på biljetter. Det ska dock noteras att det är viktigt att operatören har frihet att sätta pris till kund då olika kundkategorier har olika betalningsvilja beroende på reseomständigheterna och den faktiska betalningsviljan kommer enbart att vara känd efter att verksamheten har påbörjats.
- Staten kan tillhandahålla en trafikriskgaranti genom en garanti för ett minimum vad gäller intäkter för att minska kapitalkostnad/öka värdet på koncessionen (se punkt 2.6.4 nedan) vilket är särskilt lämpligt om operatörsbolaget har ett intäkstak för att på så vis ha en rimlig riskfördelning mellan parterna.
- Banavgifter (se punkt 3.7.1 nedan)
- Anbudsgivare/operatörsbolaget skall ha rätt att få tåglägen för anlöp utanför höghastighetsbanan, men får då konkurrera på villkoren för övrig trafik. Detta kan inte ingå i koncessionen.
- Koncessionstiden bör vara minst 25 år för att skapa en låg kapitalkostnad/hög värdeåterföring till Staten samt och en vilja hos operatörsbolaget att göra lämpliga investeringar i rullande material. Staten kan även bjuda ut koncessionen på nytt efter den ursprungliga koncessionen har löpt ut, och på så sätt återfå ytterligare värde vid den tidpunkten. En anbudsgivare kommer idag inte att lägga särskilt stort värde på en koncession som överstiger livslängden på det rullande materialet då nuvärdet kommer vara minimalt. Dock vid tidpunkten för nästa anbudsgivning kommer budgivarna säkerligen göra en hög värdering.
- Upphandlingen av koncessionen kan påbörjas mycket tidigt med en kvalificeringsrunda för att säkerställa tillräckligt goda anbudskonsortier, samt för att kunna ställa finansierings/drifmetoden mot andra alternativ. Staten ges då även möjlighet att rätta till anbudssunderlagen baserat på erfarenheten från kvalificeringsrundan.

3.7.1 Banavgifter

Banavgifter skall fastställas i förväg för hela koncessionstiden med en inflationsjustering samt jämnställas med avgifter för interregional trafik. De kan läggas på en högre nivå än dagens spåravgifter på befintligt järnvägsnät.

2.6.4 Sätt att minska och hantera risker

Privata investerare ser skillnad i risk mellan olika projekt, dels baserade på vilken typ av företag eller tjänst som privatiseras men även med hänsyn till hur säkert framtida kostnader och intäkter kan prognosticeras. En befintlig verksamhet som privatiseras utan förväntningar på ytterligare investeringar har lägst risk och leder således till högst pris till staten vid en privatisering. Ett projekt som är helt baserat på s.k. greenfield studier, med inga befintliga kunder och stora projektinvesteringar har högst risk då det finns osäkerhet vad gäller framtida löpande intäkter och kostnader samt risker för att investeringar vida överstiger de beräkningar budgivaren använder vid anbudsförfarandet. Greenfield projekt ger därför lägst pris till staten vid en privatisering eller en OPS lösning. Det finns även möjlighet att privatisera befintliga tillgångar eller företag som behöver stora kapitalinvesteringar för att upprätthålla eller expandera befintlig kapacitet, s.k. brownfieldprojekt. Vid ett brownfieldprojekt har anbudsgivaren en god förståelse för verksamheten och även om risken överstiger en renodlad privatisering så uppnås en lämplig balans på riskfördelning mellan staten och den privata aktören då stora delar av riskerna kan kvantifieras då befintlig verksamhet används som bas för prognoserna.

Staten kan minska risker för anbudsgivarna i en koncessionsupphandling enligt punkt 2.7.1 ovan och på så sätt minska riskpremien (kapitalkostnaden) för dem. Att föra över hela eller delar av dessa risker på Staten kommer att öka värdet /kapitalåterföringen från koncessionen på ett sätt som är effektivt för både Samhället och anbudsgivaren. Det finns betydande risker i utvecklingen av trafikvolymen vid en nysatsning av detta slag. Erfarenheten från starten av Arlanda Express visar tydligt detta. Dessa risker kan bli dyra att i sin helhet överföra på operatören.

- Staten kan ge en intäktsgaranti för att reducera trafikrisken som kommer vara en blandning mellan greenfield och brownfield risk då det idag finns tågtrafik på sträckorna men även många nya användare kommer förutspås då höghastighetstågen kommer ta marknadsandel från flyget samt ytterligare resande förväntas

- Staten kan ge en garanti för att vara "lender of last resort" vid en refinansiering av operatörsbolaget i framtiden vid en turbulent marknad. På så sätt kan bolagets externa upplåning bli billigare då den s.k. omfinansieringsrisken blir minimal eller obefintlig.

2.5.3 Operatörernas lönsamhet

MIRA anser att de styrmedel för de framtida biljettpriser som Staten behåller i en koncessionsupplåtelse enligt punkt 2.7.1, som banavgifter, intäktstak och garantier, skall hållas på en nivå så att resandet med höghastighetstågen får en rimligt avvägd prissättning i relation till flyg och övrig passagerartrafik på järnvägen. En alltför subventionerad trafik på höghastighetsjärnvägen skapar lönsamhetsproblem hos andra aktörer och skadar utbudet av tjänster. Resenärernas vilja att betala för en förstklassig service underskattas ofta. Detta är även viktigt att beakta vid upphandling av interregional trafik, som även lämpligen görs via anbud för tåglägen under en längre period

3.8.4/Bilaga 7 Försäljning av Statliga tillgångar

Staten skulle kunna återfå en betydande del av investeringen i höghastighetsjärnvägen via utförsäljning av Statlig egendom samt överförande av ansvar för framtida statliga investeringar i infrastrukturen till privata intressenter. MIRA anser att utredningens belysande av dessa alternativ i Bilaga 7 av PwC, underskattar och utelämnar många av dessa möjligheter. Värt att belysa är även att avkastningskravet från den privata marknaden för färdiga infrastrukturprojekt är mycket låg. Idag är kostnadsskillnaden mellan privatfinansiering och statlig upplåning rekordlåg ur ett historiskt perspektiv. Det kan således vara mycket mer kostnadseffektivt för samhället att avyttra befintliga projekt än att låta privata investerare ta hela projektrisk i nyanläggningar med traditionell OPS finansiering. Staten kan även överväga att vara delägare i projekten tillsammans med privata intressen. Nedan följer några exempel inom infrastruktur tillgångar/projekt som utelämnats/underskattas:

- Swedavia. Svenska staten skulle kunna sälja hela Swedavia med ansvar för att upprätthålla trafik på alla befintliga tio flygplatser under en lång framtida period. Även koncessioner har använts vid privatiseringar av flygplatser. Start-och landningsavgifter skulle prisregleras i linje med vad som görs i resten av Europa, tex. för Köpenhamns flygplats, Kastrup. Värdet överstiger SEK 30mrd i dagens marknad
- Sundsvallsbron, Motalabron. Dessa projekt finansieras redan idag via brukaravgifter i Trafikverkets regi. De skulle kunna säljas till privata investerare som långa koncessionsavtal baserade på befintliga avgifter med inflationsskydd samt ev någon reglerad realprisökning, och på så sätt hjälpa till att brygga finansieringen av höghastighetsjärnvägen. Brukarna skulle inte notera någon skillnad då befintlig struktur kommer fortsätta och brukaravgifterna prisregleras.
- Malmbanan. Svenska och Norska staterna skulle kunna sälja en mycket lång koncession för Malmbanan med ansvar att bygga dubbelspår till Narvik, mm. , inom en utsatt tid. Ersättningen för investeringen och driften skulle utgöras av prisreglerade spåravgifter för malmtrafiken, som skulle ges prioritet. Övrig trafik skulle ges tillträde mot prisreglerade spåravgifter baserade på nivån i Trafikverkets system. Kostnaden för malmtrafiken skulle bli högre än idag, men hanterbar för malmproducenterna. Staterna skulle besparas en kostnad på ca SEK 25 mrd, samt erhålla samhällsvinsten av en tidigarelagd investering
- Järnvägens Kraftförsörjning. Kraftförsörjningen, som inkluderar transformatorer, ställverk hjälpkraft- och kontaktledningar är kraftigt underinvesterad och drabbas av frekventa driftsavbrott. Verksamheten skulle kunna bolagiseras och säljas som en fristående elnätsoperatör och regleras under elnätsregleringen som ger kraftiga incitament till att investera ikapp skulden och hålla hög tillgänglighet. Brukaravgiften blir ca 80 öre/KWh högre än idag, men det borde kunna bäras av tågoperatörerna. Staten kan dessutom jämna ut prisökningen under en 5-årsperiod via subventioner under regleringen. Bolaget skulle få ansvar för all nyanläggning av kraftförsörjning inkl. höghastighetsjärnvägen, vilket bara den uppgår till ca SEK 10-15 mrd. Totalt skulle Staten avlastas med ca SEK 25-35 mrd i form av köpeskilling och överlåtna investeringar

- Öresundsbron. Svenska Och Danska staterna skulle kunna sälja Öresundsbron som en lång koncession. Värdet för en sådan överstiger nuvarande statsgaranterade obligationer även om prisättningen regleras på dagens nivå och hänsyn tas till en andra Öresundsförbindelse. Vid en prisreglering som ger rätt till 1 procent real prisökning av avgifterna, uppgår det uppskattade värdet till minst SEK 25mrd, medan skulderna uppgick till SEK 21 mrd vid årsskiftet 14/15
- Förbifart Stockholm. Ett tunnel/broprojekt som skulle kunna finansieras med brukaravgifter enligt EU's direktiv. Projektet kommer att kosta ca SEK 30 mrd. Förbifarten skulle efter färdigställande, kunna upplåtas som en lång koncession med brukaravgifter för gods och persontransporter med automatisk avgiftshantering som trängselskatterna. Det är ett politiskt beslut på vilken nivå avgifterna skulle läggas, som även påverkas av vilka trängselavgifter som tas ut på alternativa vägar, men betalningsförmågan/viljan för tidsbesparingen att kunna slippa köer är betydande och skulle vinda överstiga underhållskostnaden. Avgifterna skulle heller inte drabba landsbygden, som vägslitageavgifter. Avgifterna skulle kunna prisregleras under koncessionstiden med inflation plus något. Staten skulle vid försäljning av koncessionen kunna återföra betydande medel som skulle kunna användas till höghastighetsjärnvägen.

Stockholm 2016-02-16

Macquarie Infrastructure and Real Assets



Erik von Ehrenheim



Henrik Dahlström