



Stockholms Handelskammare

Näringsdepartementet

103 33 Stockholm

Anna Wersäll
070-580 89 04

HK dnr 2016-0003

Stockholm, den 29 mars 2016

N2016/00179/TIF

Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar

Stockholms Handelskammare har givits tillfälle att lämna synpunkter i rubricerat ärende.

Sammanfattning

Handelskammaren finner det märkligt att regeringen frångått fyrstegsprincipen genom att föreslå en ny och mycket kostsam järnvägsutbyggnad, utan att först utreda de alternativ som finns för att lösa problemen med kapacitetsbrist och dålig tillförlitlighet på Södra och Västra stambanan. I första hand borde Kapacitetsutredningens förslag till upprustning och komplettering av befintligt järnvägsnät övervägas.

Det finns en konflikt mellan kraven på snabba resor mellan storstäderna å ena sidan och förväntad tillväxt och bostadsbyggande i mellanliggande orter å den andra. Att blanda höghastighetståg med regionaltåg kommer att försvåra trafikeringen och försämra resandeunderlaget.

Höghastighetsjärnvägen når inte ända fram till storstäderna. För Stockholms del stannar den i Järna samtidigt som höghastighetstågen förväntas gå på befintliga spår ända till Arlanda. Det är ofrånkomligt att det kommer att tränga bort annan trafik på de redan överfulla spåren mellan Järna och Arlanda. Detta kommer framför allt att drabba regionaltågstrafiken i Mälardalen. Även pendeltågstrafiken i Stockholm kan komma att påverkas av höghastighetstågens krav på prioritet i tilldelningen av tåglägen.

Om man vill förbättra förutsättningarna för pendling och underlätta bostadsbyggandet är det betydligt mer verkningsfullt att bygga ut infrastrukturen i anslutning till storstäderna än att förbättra för det fåtal personer som reser mellan storstäderna. Dessutom på sträckor där flyget utgör ett fullgott alternativ.

Prislassen för höghastighetsjärnvägen stiger raskt i takt med att förutsättningarna blir klarlagda och är nu uppe i 320 miljarder kronor. Och då saknas ändå ett antal mycket stora kringinvesteringar som är nödvändiga för att

anläggningen ska fungera. Sverigeförhandlingen har fått hård kritik från forskarhåll för att underskatta kostnader och överskatta nyttor i sin samhälls-ekonomiska bedömning. Om vedertagna modeller används hamnar den samhälls-ekonomiska nyttan på ett kraftigt minus.

Om höghastighetsbanorna ska finansieras med lån kommer räntor och amorteringar att ta i anspråk hela det statliga anslaget för investeringar i infrastruktur i hela landet under 40 års tid.

Förutsättningarna för att bedriva kommersiell trafik på de nya banorna kommer inte att finnas med höjda banavgifter och svagt trafikunderlag. Det blir en ytterligare kostnad för staten när även trafikeringen kommer att kräva omfattande subventioner.

Inledning

Det viktigaste åtgärderna för väl fungerande bostads- och arbetsmarknader är att bygga ut infrastrukturen för att underlätta pendling inom storstadsområdena. Framför allt Stockholm och Göteborg har stora brister när det gäller möjlighet att pendla mellan regionernas olika delar.

Det är också viktigt att hålla ihop Sverige. Vi behöver ett fungerande järnvägsnät i hela landet, men också ett väl fungerande inrikesflyg med hög turtäthet och välbelägna flygplatser.

Remisseminarium

Handelskammaren har genomfört ett remisseminarium för medlemsföretag och andra intresserade. Medverkade gjorde Maria Börjesson från KTH samt Sven-Åke Eriksson och Héléne Bratt från Sverigeförhandlingen. Seminariet bekräftade bilden av alldeles för höga kostnader och stora problem med den tänkta finansieringsmodellen. Bland Handelskammarens medlemsföretag i byggbranschen finns en oro för att värdeåterföring och infrastrukturskatt får negativ effekt på byggandet. Det finns stor osäkerhet kring hur de nya tågen kommer att påverka trafikering av regionalståg och pendeltåg på befintliga spår mellan Järna och Arlanda, samt hur depåer och andra kringinvesteringar ska finansieras. Dessa frågetecken lyckades inte Sverigeförhandlingens representanter räta ut.

Varför höghastighetsjärnväg?

Sverigeförhandlingen har i uppdrag att lämna förslag till utbyggnad och finansiering av höghastighetsjärnväg mellan Stockholm och Göteborg och mellan Stockholm och Malmö. Syftet är att avlasta Västra och Södra stambanorna och främja ett ökat tågresa för att bidra till mindre koldioxidutsläpp från trafiken. Målet som satts upp är att resan från Stockholm till Göteborg ska ta två timmar och till Malmö två och en halv timme. Detta mål finns dock inte i direktiven, men har ändå tillmätts avgörande betydelse.

Fyrstegsprincipen frångås

Det är märkligt att regeringen i sina direktiv till Sverigeförhandlingen så uppenbart har frångått fyrstegsprincipen. Södra och Västra stambanan lider av kapacitetsproblem som framför allt beror på bristande underhåll och att tåg med olika hastighet och trafikeringsmönster blandas på samma spår. När det gäller kapaciteten på stambanorna finns Kapacitetsutredningens väl underbyggda förslag, i enlighet med fyrstegsprincipen, till åtgärder för att höja kapaciteten och förbättra funktion och pålitlighet i järnvägsnätet. För en tiondel av pengarna, jämfört med investering i höghastighetsjärnväg, kan en stor del av dagens problem på stambanorna undanröjas.

Mellanliggande stopp och blandad trafikering har stora nackdelar

Det finns en tydlig motsättning mellan snabb ändpunktstrafik och den betydelse som den nya järnvägen tillmäts för mellanliggande regioner. För att de korta restiderna för höghastighetstågen ska kunna hållas medges högst ett stopp på vägen mellan ändpunkterna, vilket rimligtvis måste bli Jönköping. Inga andra orter kommer att få höghastighetståg som stannar. Hoppet ställs i stället till snabba regionaltåg som ska trafikera höghastighetsbanorna.

Dessa regionaltåg kommer dock att påverkas av höghastighetstågens krav på prioritet och regularitet. Det innebär att de kan tvingas invänta förbipasserande höghastighetståg och därmed inte bli så snabba. Det blir också svårt att upprätthålla en så kallad styv tidtabell på dessa pendeltåg (dvs. att tågen går varje kvart eller varje halvtimme). En stor del av poängen med den nya järnvägen försvinner om tåg med olika hastighet och upphållsmönster blandas.

Grundtipset är att de allra flesta orter som nu tror att de kommer att blomstra tack vare höghastighetståg till storstäderna i stället kommer att få se bullrande tåg svischa förbi på höga och breda banvallar rakt igenom känsliga kultur- och naturmiljöer.

Problem finns kring storstäderna och förvärras med förslaget

Problemen på stambanorna härrör sig i stor utsträckning från eftersatt underhåll och bristande reinvesteringar i växlar, elsystem och spår. Även själva fordonen utgör en del av problembilden, där gamla tåg och lok ofta går sönder eller bidrar till skador på anläggningarna. De största kapacitetsproblemen på järnvägen är i storstädernas närhet. I det föreslagna projektet finns bara höghastighetsbanor utanför storstäderna. Där kapacitetsproblemen är störst kommer de nya banorna inte att underlätta, utan snarare förvärra, situationen.

Höghastighetsjärnvägen mot Stockholm slutar i Järna. Tanken är dock att höghastighetstågen ska gå ända till Arlanda på befintliga spår. Hela den sträckan har i dag ett högt kapacitetsutnyttjande. När Citybanan öppnar 2017 får pendeltågen egna spår från Tomtebodavägen till Södertälje. Syftet med den investeringen är - förutom att öka turtäthet och pålitlighet för pendeltågen - att skapa utrymme på befintliga spår för ökad regionalstågstrafik till övriga

Mälardalen. Det är också anledningen till att flera kommuner i Mälardalen bidragit till medfinansiering av Citybanan.

Trovärdighet för staten som avtalspart undergrävs

Kommuner som har bidragit till Citybanan kommer att få se den nya kapaciteten tas i anspråk av höghastighetståg till Göteborg i stället för av regionaltåg till Eskilstuna. Frågan är hur staten efter det med någon trovärdighet ska kunna förhandla om framtida kommunal medfinansiering av nya järnvägsprojekt.

Fortsatt stor kapacitetsbrister i Stockholmsregionen

Även när Citybanan öppnar kommer det att vara fullt på spåren från Stockholms Central och norrut. Om höghastighetstågen ska beredas plats måste annan trafik prioriteras bort. Handelskammaren ser snarare stora behov av utökad trafik med pendeltåg och regionaltåg på sträckan Stockholm–Arlanda–Uppsala.

Även godstågen behöver utökade tåglägen med den nya godsterminalen i Rosersberg. Stängningen av de båda oljehamnarna i Stockholm, Loudden och Bergs, kan medföra ökat behov av bränsletransporter på järnväg från Gävle till en lämplig omlastningspunkt norr om Stockholm. Det finns ingen möjlighet att ge tåglägen till höghastighetstågen med mindre än att det görs mycket stora investeringar i ny järnvägskapacitet på hela sträckan Järna–Arlanda. Utan nya spår på sträckan kommer annan trafik att trängas ut. Det drabbar i första hand regionaltåg och godståg, men kan även få negativ effekt på den så viktiga pendeltågstrafiken med 280 000 resande per dygn.

Investeringsbehovet i Göteborg och Malmö underskattat

Den nya höghastighetsjärnvägen når inte heller centrala Göteborg och Malmö. Även där kommer att krävas ytterligare dyra och komplicerade investeringar för att tågen ska nå målpunkten utan att annan trafik får stryka på foten.

Passagerarunderlag

I dag sker cirka 5 500 resor med tåg mellan Stockholm och Göteborg, något färre mellan Stockholm och Malmö. Ungefär lika många reser med flyg på dessa sträckor. Även om tåget skulle ta över alla resenärer från flyget skulle det bli svårt att komma upp i 20 000 resenärer per dygn. Det är lika många som varje dag åker tåg mellan Stockholm och Uppsala och mindre än en procent av antalet kollektivtrafikresor bara i Stockholms län. Det är betydligt mer angeläget att investera i åtgärder som bidrar till att förstora starka arbetsmarknadsregioner än att knyta de tre storstäderna närmare varandra.

Det blir mycket höga kostnader per resenär på en sträcka där flyget kan erbjuda ett restidsmässigt, prismässigt och – med nya biobränslen – miljömässigt mycket konkurrenskraftigt alternativ.

Kostnader och nyttor

Prislappen för höghastighetsjärnvägen har under utredningsarbetets gång stigit från 145 miljarder kronor till ett spann mellan 190 miljarder och 320 miljarder kronor. Enligt Sverigeförhandlingens delrapport är det 85 procents sannolikhet att kostnaden ligger närmare det övre beloppet.

Dyra investeringar täcks inte av kostnaderna

I den utvärdering som Riksrevisionen gjorde av Botniabanan 2011 konstaterades att resandet blev betydligt lägre än beräknat och att kostnaderna blev betydligt högre. Restidvinster och trafiknytta hade överskattats och antalet godståg på den nya banan blev bara hälften av det som förväntats. Den beräknade kostnaden var 8,2 miljarder kronor, men notan slutade på över 15 miljarder. Det senare berodde framför allt på kostnader för miljöintrång och att många kringinvesteringar som var nödvändiga för att anläggningen skulle fungera som det var tänkt inte fanns med från början. I utredningen om höghastighetsbanorna har samma misstag gjorts i form av överskattade nyttor, underskattade kostnader – bland annat för intrång – och utelämnade kringinvesteringar.

Nödvändiga investeringar i ny järnvägskapacitet i Stockholm, Malmö och Göteborg finns inte med. Inte heller en del spår som kommer att krävas för att de snabba regionaltågen ska ansluta till orter mellan ändpunkterna. Bara för Ostlänken steg prislappen från 35 miljarder kronor till 55 miljarder när anslutningarna till Linköping hade utretts. Stationsbyggnader och depåer finns heller inte med i kalkylen för höghastighetsbanorna.

Höghastighetstågen är för långa för att kunna använda befintliga tågdepåer. Det krävs helt nya. Depåerna måste ligga nära ändpunkterna för att minimera tomkörning av tågen. Det innebär höga markkostnader och dyra lösningar i storstäderna.

Sammanfattningsvis finns det sålunda en stor risk att kostnaderna hamnar en bra bit över 320 miljarder kronor, åtminstone 400 miljarder kronor är nog en försiktig gissning.

Finansiering

Osäkra finansieringskällor

Sverigeförhandlingen föreslår att höghastighetsbanorna ska delfinansieras med banavgifter, värdeåterföring, dvs. extra exploateringsintäkter, skatt på stationsbyggnader, infrastrukturskatt och någon slags skatteökning till följd av ekonomisk utveckling. Det senare verkar riskabelt att räkna hem.

Banavgifter innebär högre biljettpreiser och osäkrare trafikeringsförutsättningar. Skatt på stationsbyggnader gör det svårare att hitta finansiering för dessa och värdeåterföring kommer att medföra ett minskat bostadsbyggande. Totalt räknar Sverigeförhandlingen med att dessa finansieringskällor, som både är

osäkra och ger en mängd oönskade nackdelar, sammanlagt ska kunna bidra med 5–10 procent av finansieringen. Resten måste finansieras av staten.

Är en alternativ finansiering motiverad?

De utvägar Sverigeförhandlingen pekar ut är lån eller försäljning av statliga bolag. Inget av dessa är ju några gratispengar som saknar alternativanvändning. Stockholms Handelskammare har länge förespråkat lån och försäljning av statliga bolag för att finansiera infrastrukturinvesteringar, men då måste det vara projekt som är samhällsekonomiskt och trafikeringsmässigt motiverade. Att finansiera detta olönsamma och riskabla megaprojekt med lån eller försäljning av statliga tillgångar vore ansvarslost.

Påverkar infrastrukturinvesteringar i decennier

I Trafikverkets inriktningsplanering för 2018–2029 finns en ram på sammanlagt 281 miljarder kronor för nyinvesteringar för hela perioden. Redan i denna plan upptar räntor och amorteringar, bland annat för Botniabanan, 36 miljarder kronor. Trafikverket visar hur låneskulden för höghastighetsjärnvägen skulle belasta framtida infrastrukturbudget. Om räntor och amorteringar för ett lån på 190 miljarder ska betalas under en 40-årsperiod skulle halva ramen för investeringar tas i anspråk bara för det. Om nu kostnaderna visar sig bli närmare 400 miljarder innebär det att mer än hela investeringsbudgeten för all infrastruktur, både vägar och spår, i hela landet under 40 års tid skulle gå åt till att betala av lånen för höghastighetsjärnvägen. Därutöver kommer kostnaderna för drift och underhåll.

Samhällsekonomiskt olönsamt

Höghastighetsbanorna är mycket olönsamma i termer av samhällsekonomiska beräkningar. Ett flertal forskare, bland annat professor Lars Hultkrantz från Örebro universitet och Maria Börjesson, föreståndare för Centrum för transportstudier på KTH, samt WSP Analys och strategi, har visat hur Trafikverket underskattat kostnader och överskattat nyttor i sina modeller för att beräkna den samhällsekonomiska nyttan.

Trafikverket har gjort alltför för optimistiska antaganden om diskonteringsränta, trafiktillväxt, biljettpreiser och trafikeringskostnader. Kostnader för intrång och störningar finns inte med. Ändå kommer Trafikverket nätt och jämnt över noll i samhällsekonomisk nytta med den gamla prislappen som nu visar sig kunna bli det dubbla.

Höghastighetbaneprojektet medför oerhört höga kostnader medan nyttorna är små i form av antal resande, tidsvinster, miljövinster och betydelse för arbets- och bostadsmarknaderna.

Trafikering

Kapacitetstilldelning

Sverigeförhandlingen bedömer att det är möjligt att bedriva kommersiell trafik på höghastighetsjärnvägen men att det bygger på att ett antal förutsättningar måste vara uppfyllda. Det kräver bland annat korta restider och hög punktlighet, vilket kan vara svårt att uppfylla när höghastighetstågen ska blandas med regionaltåg på samma spår och när det kommer krav på stationsuppehåll från fler orter än Jönköping. Det krävs mycket långsiktig kapacitetstilldelning för att någon operatör ska vilja köpa in tåg.

Höghastighetstågssystemen ser olika ut i olika länder, vilket gör det svårt att hyra in eller köpa begagnade tåg från annat håll. Det kommer förmodligen att krävas att en operatör får monopol på trafiken under lång tid. Om tåget skulle slå ut flygtrafiken mellan de tre storstäderna får höghastighetstågen ett ännu starkare monopol på trafiken mellan de tre storstäderna, med höga biljettpriser som följd.

Banavgifter

Banavgifterna måste vara rimliga för att trafiken ska vara kommersiellt gångbar. Men Sverigeförhandlingens egen finansieringsmodell motsäger det genom att högre banavgifter ingår som en del av finansieringen av den nya järnvägen. Högre banavgifter tvingar fram högre biljettpriser vilket kommer att minska efterfrågan på resor. Man kan fråga sig om det är rimligt att låna upp hundratals miljarder kronor till något som främst höginkomsttagare kommer att ha råd att efterfråga.

Dyra depåer påverkar

En annan förutsättning för kommersiellt gångbar trafik är strategiskt belägna depåer. Men Sverigeförhandlingen anser samtidigt att depåfrågan inte är deras problem utan operatörernas. Välbelägna depåer måste ligga i anslutning till järnvägen i eller nära de tre storstäderna. Det innebär att mark- och byggkostnader kan bli mycket höga.

I den utredning som Handelskammaren gjorde om spårvägar i Stockholm räknade vår konsult med fyra gånger så höga kostnader för välbelägna depåer vid spår som för bussdepåer. Om den kostnaden ska belasta operatörerna finns knappast förutsättningar för kommersiell trafik.

Kommersiell trafik orealistiskt

Flera av de förutsättningar som krävs för en kommersiellt gångbar trafik saknas sålunda. Det troliga är staten kommer att tvingas bygga depåer och köpa in tåg för att sedan bedriva upphandlad och subventionerad trafik. Därmed stiger prislappen för projektet ytterligare.

Miljö, buller och intrång i kultur- och naturmiljöer

Liten miljövinst i en tid av snabb teknikutveckling

I dagsläget är tåget det transportslag som har de lägsta koldioxidutsläppen per personkilometer. Men teknikutvecklingen går snabbt inom alla områden. Biobränsle för flyg finns redan, men än så länge utan konkurrenskraftiga priser. Utvecklingen av eldrift när det gäller personbilar, lastbilar och bussar går mycket snabbt, särskilt som batteritekniken utvecklats kraftigt de senaste åren. Byggande av en ny järnväg är i sig en miljöbelastning, i form av tillverkning och transporter av betong och stål samt schaktning och sprängning. I och med den snabba tekniska utvecklingen inom vägtransporter och flyg är det långt ifrån säkert att miljökostnaden för att bygga höghastighetsbanorna kommer att kompenseras av lägre utsläpp i driftskedet jämfört med andra trafikslag.

Bullerstörningar stora och dyra

Höghastighetstågen bullrar mer än andra tåg. Om de byggs på pelare, för att minska barriäreffekter och underlätta grundläggning, sprids bullret över ett större område. Det ökar kraven på bullerskärmar, vilket ökar kostnaderna men också gör att banorna blir ett fullt inslag i landskapet.

Rak räls skär genom landskap

Höghastighetstågen kan inte ta för snäva kurvor. Därför måste banorna gå ganska rakt genom landskapet. Om det dessutom finns krav på anslutningar till befintliga järnvägsstationer blir möjligheterna att ”välja väg” mycket begränsade.

Vi kommer att få mycket allvarliga intrång i natur- och kulturmiljöer. Det gäller inte minst på Småländska höglandet med sina sjöar, åar, myrar och småskaliga jordbruksmiljöer. Många röda stugor, stengärdesgårdar och värdefulla naturmiljöer kommer att behöva offras.

Alternativt förslag

Det behövs mer kapacitet på Södra och Västra stambanan. De största kapacitetsproblemen finns dock i direkt anslutning till storstäderna. De bristerna har störst påverkan på trafikeringen av stambanorna. Även bristerna i underhåll, reinvesteringar, anslutningsspår och uppställningsspår påverkar kapaciteten på stambanorna.

Kapacitetsutredningens förslag bör genomföras

Mycket kan göras inom trafikledning, drift och förvaltning för att förbättra kapaciteten och minska störningarna. Kapacitetsutredningen har en rad förslag på åtgärder i form av nya och förlängda mötesspår, spårupprustning, förbigångsspår, nya växlar, m.m., som skulle ge avsevärda förbättringar av kapaciteten. Kapacitetsutredningens förslag innebar upprustning och uppgradering av järnvägsnätet i hela landet till en kostnad av 40 miljarder kronor.

Därför är ett bra alternativ till höghastighetsbanorna att genomföra de förslag som fanns med i Kapacitetsutredningen, inklusive tidigareläggning av planerade åtgärder.

Utbyggd kapacitet

Förutom att genomföra Kapacitetsutredningens förslag anser Handelskammaren att det är mest angeläget att bygga ut kapaciteten på sträckan Järna–Stockholm C–Arlanda–Uppsala. Detta öppnar också för ett betydande bostadsbyggande i huvudstadsregionen. Enligt Handelskammarens beräkningar kan förstärkt spårkapacitet mellan Märsta och Uppsala med fyra nya pendeltågsstationer möjliggöra 100 000 nya bostäder i kollektivtrafiknära läge.

Upprustning och kapacitetshöjning av bangården på Stockholm C är en annan viktig åtgärd för att trafiken i hela landet ska fungera.

Många av dem som förespråkar utbyggnad av höghastighetsjärnväg har uppfattningen att det blir bättre järnvägskapacitet på stambanorna. Men en höghastighetsjärnväg hela vägen mellan de tre storstäderna tillför alldeles för liten nytta i förhållande till kostnaderna för att lånefinansiering ska vara försvarbart. Därför är det angeläget att Kapacitetsutredningens förslag, med en del kompletteringar, verkligen kan finansieras och genomföras.

Handelskammaren anser därför att staten ska ta upp lån för att rusta upp och göra kompletterande investeringar i befintligt järnvägsnät. I det bör också ingå nya spår på sträckor med mycket högt kapacitetsutnyttjande.

Maria Rankka

VD

Anna Wersäll

Näringspolitisk expert