



2016-03-18

Näringsdepartementet

Mäster Samuelsgatan 70

103 33 Stockholm

Dnr N2016/00179/TIF

Handläggare: Lars Sandberg

**Utkast: Remissyttrande Delrapport från Sverigeförhandlingen:
Höghastigjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar
(SOU 2016:3)**

Svensk Kollektivtrafik är bransch- och serviceorganisation för alla länstrafikbolag och regionala kollektivtrafikmyndigheter, vilka också är organisationens medlemmar. Årligen görs mer än 1,4 miljarder resor i våra medlemmars trafik, vilket motsvarar 96 % av landets busstrafik och 62 % av landets persontågstrafik.

Inledning

Sverigeförhandlingens delbetänkande innehåller en analys av dels kommersiella förutsättningar för höghastighetsjärnväg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö, dels möjliga finansieringsprinciper för den nya järnvägen inklusive legala förutsättningar för differentierade särskilda banavgifter.

Kapitel 2 Kommersiella förutsättningar för trafik

Syftet med höghastighetsjärnväg

Sverigeförhandlingens tolkning är att syftet med utbyggnaden av höghastighetsjärnvägen är att den ska knyta de tre storstadsregionerna närmare varandra, bidra till utveckling i mellanliggande regioner och i övriga Sverige, bidra till mindre koldioxidutsläpp från trafiken och bidra till ett ökat bostadsbyggande samt att utbyggnaden ska ske snabbt, maximera den samhällsekonomiska lönsamheten och vara kostnadseffektiv.

För att kunna bedöma vilken utformning och vilken etappindelning som är mest lämplig anser Sverigeförhandlingen att syfte och mål med höghastighetsjärnvägen behöver tydliggöras. Vidare anser utredningen att utbyggnaden

- i första hand möjliggöra snabb, punktlig och konkurrenskraftig ändpunktstrafik med tåg mellan Stockholm C och Göteborg C samt mellan Stockholm C och Malmö C,
- i andra hand möjliggöra snabb, punktlig och konkurrenskraftig storregional¹ trafik med tåg, och

¹ Sverigeförhandlingen definierar storregional trafik som snabb regional trafik (Trafikverket har i sina prognoser antagit hastigheter på 250 km/h) på



SVENSKKOLLEKTIVTRAFIK

- i tredje hand bidra till att frigöra kapacitet på befintlig Västra och Södra stambana för en kombination av mer regionaltrafik, godstrafik och bättre punktlighet.

På de befintliga sträckorna närmast de tre största städerna anser Sverigeförhandlingen att det behövs andra kriterier eftersom höghastighetstågen kommer att dela bana med annan tågtrafik. Kriterier som innebär att annan trafik, inte minst storstädernas lokala trafik, kan fortsätta att utvecklas. Svensk Kollektivtrafik delar denna uppfattning, eftersom regional- och pendeltågstrafiken i de stora städerna annars skulle prioriteras ned, vilket skulle få stora negativa trafikkonsekvenser.

Sverigeförhandlingen föreslår även att höghastighetsjärnvägen ska uppfylla ett antal mätbara och uppföljningsbara mål vad gäller restider, punktlighet och järnvägens marknadsandelar. Hur dessa mål bör formuleras behöver studeras ytterligare, men följande mål föreslås redan nu vara styrande:

- Tåg Stockholm C–Göteborg C utan uppehåll på mellanliggande stationer ska kunna köra sträckan på högst två timmar.
- Tåg Stockholm C–Malmö C utan uppehåll på mellanliggande stationer ska kunna köra sträckan på högst 2 timmar 30 minuter.
- Höghastighetsjärnvägen ska byggas på ett sådant sätt att de tåg som trafikerar den tekniskt sett också ska kunna nå bland annat Arlanda, Uppsala, Kastrup, Köpenhamn och Hamburg.
- Höghastighetsjärnvägen ska byggas så att tillväxten sprider sig till fler orter än storstäderna, vilket ska avspeglas i bland annat ökat bostadsbyggande.
- Andelen tåg som är i tid ska på de nybyggda sträckorna uppgå till minst 98 procent.

I praktiken innebär Sverigeförhandlingens prioriteringstrappa att den regionala tågtrafiken prioriteras ned på höghastighetsbanorna. Detta trots att det framförallt är de regionala kollektivtrafikmyndigheternas tågtrafik som vidgar arbetsmarknadsregionerna och skapar nytta för flest resenärer.

Som Sverigeförhandlingen påpekar kan nedprioriteringen av den storregionala trafiken öka kostnaderna för den upphandlade tågtrafiken eftersom biljettintäkter minskar när trafiken blir mindre attraktiv, och att trafikeringskostnaderna ökar om exempelvis omloppstiderna blir längre. Ökat behov av subventionering av den upphandlade trafiken ökar i sin tur kostnader för landets kommuner och landsting. Svensk Kollektivtrafik anser därför att regeringen måste ta fram en strategi för Sveriges tågtrafik som höjer den regionala trafikens prioritet.

höghastighetsjärnvägen, med något fler uppehåll än den interregionala höghastighetstågstrafiken. Regional trafik definieras av utredningen som trafik som är långsammare och har fler uppehåll än den storregionala trafiken, och som normalt inte trafikerar höghastighetsjärnvägen



SVENSKKOLLEKTIVTRAFIK

Vi ser dock positivt på utredningens förslag om att regionaltågstrafiken på Västra och Södra stambanan i kapacitetstilldelningsprocessen ska prioriteras före snabba tåg med få uppehåll på dessa järnvägar.

Kommersiella förutsättningar för trafik

Sverigeförhandlingen bedömer att det kommersiella intresset för att köra trafik på höghastighetsjärnvägen framförallt gäller ändpunktsresandet och stationerna i de större städerna såsom Norrköping, Linköping, Jönköping och Borås samt från Malmö till Köpenhamn och eventuellt någonstans mellan Jönköping och Malmö. Övriga stationer längs höghastighetsjärnvägen kommer i huvudsak att trafikförsörjas med upphandlad storregional trafik. Svensk Kollektivtrafik vill i detta sammanhang understryka vikten av att även skapa goda förutsättningar för storregional tågtrafik längs hela höghastighetsjärnvägen.

Svensk Kollektivtrafik anser att Sverigeförhandlingen har haft ett allt för snävt perspektiv i sitt arbete. Utredningens fokus har mer eller mindre fullständigt legat på att utreda och lägga fram förslag som syftar till att skapa goda förutsättningar för kommersiell trafik med höghastighetståg, men som utredningen skriver så ska utbyggnaden av höghastighetsjärnvägen även möjliggöra snabb, punktlig och konkurrenskraftig storregional trafik med tåg. Utredningen framhåller t.ex. följande förutsättningar som behöver vara uppfyllda för att intresset för kommersiell trafik ska vara tillräckligt stort, förutsättningar som i lika hög grad gäller de regionala kollektivtrafikmyndigheternas tågtrafik:

- Korta restider.
- Hög punktlighet.
- Längre framförhållning i kapacitetstilldelningen än i dag.
- Prioritering av höghastighetstågen i kapacitetstilldelningsprocessen.
- Banavgifter på en rimlig nivå.
- Strategiskt belägna depåer.

Svensk Kollektivtrafik anser att det är mycket viktigt att den regionala och storregional tågtrafiken inte trängs undan, vilket skulle innebära färre stationer, färre avgångar och längre restider för kollektivtrafikresenärerna. Konsekvensen skulle bli krympande arbetsmarknadsregioner, att den regionala tillväxten hämmas och samhällsekonomiska förluster.

Vi delar Sverigeförhandlingens bedömning att ramavtal kan bidra till ökad framförhållning i planeringsprocessen och kapacitetstilldelningen och därmed viljan och möjligheten att investera i nya och dyra tåg.

Svensk Kollektivtrafik vill understryka att den korta framförhållningen som dagens kapacitetstilldelningsprocess leder till är ett mycket stort problem även för den regionala och storregionala tågtrafiken. Detta problem blir ännu större när de regionala kollektivtrafikmyndigheterna ska investera i nya och dyra tåg och i depåkapacitet utan att veta om, och i vilken omfattning, de får bedriva trafik förrän ett år i taget och med cirka två och



SVENSKKOLLEKTIVTRAFIK

en halv månads framförhållning.² Svensk Kollektivtrafik anser därför att det är nödvändigt att även de regionala kollektivtrafikmyndigheterna ska få teckna de långsiktiga ramavtal (ramavtal på ca 15 år som reglerar villkor om turtäthet, volym och kvalitet) med infrastrukturförvaltaren som Sverigeförhandlingen föreslår att de kommersiella operatörerna ska få teckna. Det är nödvändigt att samma regler för bl.a. kapacitetstilldelning gäller för den storregionala trafiken som för höghastighetstågen på de nya stambanorna.

Vi håller även med om att följande förändringar av järnvägslagen bör utredas för att skapa mer långsiktighet:

- Förändring av järnvägslagens (2004:519) nuvarande skrivning om samhällsekonomisk effektivitet till något som närmare överensstämmer med SERA-direktivet, och tydligare utformas för att ge utrymme för att infrastrukturkapaciteten ska användas så effektivt som möjligt, vilket Sverigeförhandlingen anser ska kunna avse att infrastrukturen används på ett sätt som faktiskt stödjer syftet med utbyggnaden.
- Järnvägslagens skrivning om att ramavtal för längre period än fem år bara är tillåtet på infrastruktur som reserverats för viss järnvägstrafik ändras till att mer överensstämmer med SERA-direktivets skrivning om trafikens behov, och att tid överstigande fem år även ska kunna vara motiverad av affärskontrakt, särskilda investeringar eller risker och kunna innehålla turtäthet, volym och tåglagens kvalitet.

Vi vill även understryka vikten av strategiskt belägna depåer för underhåll och service för den storregionala tågtrafiken.

Svensk Kollektivtrafik anser att planeringen av utbyggnaden ska utgå från en etappindelning med fokus på att realisera investeringarna så fort som möjligt genom att få till stånd storregional tågtrafik och höghastighetstågstrafik så snart respektive etapp är färdigbyggd.

Vi delar Sverigeförhandlingens förslag om att utbyggnaden ska ske med en i grunden relativt konventionell teknik för att göra det möjligt för tågen på höghastighetsjärnvägen att också kunna trafikera det övriga järnvägsnätet.

Svensk Kollektivtrafik anser också att det är viktigt att de regionala tågsystemen och höghastighetsbanorna byggs samman så att resenärerna inte tvingas åka buss från regionaltågets stationer till höghastighetstågens stationer, då förlorar man tidsvinsten med höghastighetståg och försämrar komforten och minskar antalet resenärer. Därför måste anslutningsspår för regionaltåg byggas till stationerna för höghastighetstågen. Vi ställer oss

² S. 48



SVENSKKOLLEKTIVTRAFIK

negativa till Sverigeförhandlingens förslag om att antalet hopkopplingar med det övriga järnvägsnätet ska minimeras.

Svensk Kollektivtrafik anser att det är viktigt att stationerna för regional-, storregional och höghastighetståg byggs i centrala lägen för underlätta byten, maximera kollektivtrafikens nätverkseffekter och göra det enkelt för människor att välja kollektivtrafiken istället för bilen. Det är helt nödvändigt att stationen är mycket väl integrerad med det lokala och regionala kollektivtrafiksystemet.

Kapitel 3 Finansiering

Svensk Kollektivtrafik ser med mycket stor oro på de höga kostnaderna för höghastighetsbanorna och att kostnaderna fortsätter att stiga kraftigt. Enligt de senaste prognoserna kommer totalkostnaden att bli betydligt högre än vad som tidigare presenterats i olika utredningar. Från 170 miljarder kr till mellan 190 och 320 miljarder kr (15 procents sannolikhet att projektet kan byggas för maximalt 190 miljarder kr och 85 procents sannolikhet att projektet kan byggas för maximalt 320 miljarder kr) enligt Trafikverkets beräkningar³. På flera ställen i betänkandet nämns dessutom kostnader upp till 335 miljarder kr. Till detta kommer höga kostnader för stationsbyggnader, resecentra, depåer samt upprustning och anpassning av befintliga järnvägar in till storstadsområdena och fordon. På Sverigeförhandlingens uppdrag kommer en second opinion av kostnadsberäkningarna att göras. Vi delar uppfattningen om att en second opinion krävs.

Med tanke på de mycket höga kostnaderna anser Svensk Kollektivtrafik att det är nödvändigt att finansiera de nya stambanorna för höghastighetståg, inklusive anslutningsspår, stationer och andra följdinvesteringar, på annat sätt än från infrastrukturramen. Om inte dessa investeringar finansieras på annat sätt så kommer allt tillgängligt ekonomiskt utrymme tas i anspråk och inga medel kommer att finnas utöver det som är bundet i infrastrukturprojekt som byggstartats före 2019. Även om bara en del av medlen tas från infrastrukturramen så kommer detta att få negativa konsekvenser för transportsystemets utveckling, den regionala utvecklingen och på utsläppen av växthusgaser. Vi delar därför Sverigeförhandlingens bedömning att den nya järnvägen, om den byggs, ska finansieras genom att Riksgäldskontoret tar upp lån.

Men även en lånelösning medför stora kostnader som behöver finansieras och att utrymmet för andra investeringar och åtgärder minskar. Om 90 till 95 % av kostnaden finansieras med lån i Riksgäldskontoret som sedan betalas tillbaka med anslag, som utredningen föreslår, krävs en årlig anslagsbelastning på uppskattningsvis 6,5 till 12 miljarder kronor per år i 2015 års priser från och med år 2020 till och med år 2055 för att finansiera

³ I dessa kostnader ingår underhållskostnaderna som beräknas till 650 miljoner kr per år



SVENSKKOLLEKTIVTRAFIK

högstastighetsjärnvägen. Om återbetalningstiden förlängs till 2065 krävs 5,5 till 10,5 miljarder kronor per år. Bara räntekostnaderna uppskattas med andra ord bli 65 till 110 Mdr kr med en återbetalningstid till 2055 och 100 till 170 Mdr kr med en återbetalningstid till 2065, givet en realränta på 3,3 procent. Svensk Kollektivtrafik vill därför understryka att inte heller framtida kostnader för räntor och amorteringar under kommande decennier och eventuella kostnader från PPP/OPS-lösningar får tränga undan andra infrastrukturprojekt som är viktiga för den regionala och lokala kollektivtrafiken.

Sverigeförhandlingen bedömer att den samlade potentialen för kompletterande finansieringskällor kan finansiera i storleksordningen fem till tio procent av totalkostnaden på 190 till 335 miljarder kr.⁴ Vi delar Sverigeförhandlingens bedömning att principen för de finansieringskällor som ska användas bör vara att de ska ha tydlig koppling till högstastighetsjärnvägen, dvs. intäkter som uppstår till följd av investeringarna, därför ställer vi oss bakom utredningens förslag om att använda planvinst⁵, värdestegringsersättning⁶, inkrementella skatteökningar⁷, infrastrukturskatt⁸ och fastighetsskatt på de kommersiella delarna av de tillkommande stationerna längs den nya järnvägen. När det gäller finansierande banavgifter⁹ behövs däremot ytterligare analyser.

Svensk Kollektivtrafik tillstyrker därför förslaget om att banavgifternas nivå, dess effekt på biljettpriiset och resandet samt påverkan på högstastighetsjärnvägens samhällsekonomiska lönsamhet behöver analyseras, men i de fortsatta analyserna är det nödvändigt att även analysera konsekvenserna för de regionala kollektivtrafikmyndigheternas tågtrafik.

Sverigeförhandlingen har bara analyserat konsekvenserna för den kommersiella trafiken och de har i sina analyser utgått från att

⁴ S.18

⁵ Innebär att den värdeökning som högstastighetsjärnvägen bidrar med på kommunal mark, ligger till grund för kommunens medfinansiering till staten.

⁶ Metoden innebär att kommuner i samband med exploateringsavtal kan ingå en frivillig och förhandlingsbaserad överenskommelse med fastighetsägare om återföring av fastighetsvärdesökning, som uppstår på grund av transportinfrastruktur som finansieras av en kommun.

⁷ Innebär att ökade intäkter från befintliga skatter, t.ex. den statliga fastighetsskatten på lokaler, som uppstår av att en investering genomförs, används i finansieringen

⁸ Infrastrukturskatt är en metod för att fånga de nyttor som uppstår i det befintliga fastighetsbeståndet av både bostäder, lokaler och industrier till följd av utbyggnaden av en högstastighetsjärnväg. Utredningen anser att skatten bör införas i ett begränsat omland med tydlig närhet till stationen och att skatten bör vara statlig, men att kommunerna bör ha inflytande över hur skatten tillämpas lokalt

⁹ Finansierande banavgifter är banavgifter som betalas av operatörer på den framtida järnvägen som syftar till att finansiera högstastighetsbanorna



SVENSKKOLLEKTIVTRAFIK

banavgifterna betalas av operatörerna. Detta stämmer i sak att det är operatörerna som genomför själva betalningstransaktionen, men för den upphandlade tågtrafiken är det de regionala kollektivtrafikmyndigheterna som finansierar kostnaderna för banavgifterna med skattemedel och biljettintäkter. Nivån på banavgifterna kommer (operatörerna klarar enligt utredningen banavgifter på 32-52 kr/tågkilometer jämfört med dagens banavgifter på 10 kr/tågkilometer¹⁰) även att påverka den samhällsupphandlade tågtrafikens biljettpriser och trafikeringen på banorna, den regionala och storregionala trafikens möjligheter att attrahera resenärer samt kommunerna och landstingens kostnader.

I dag är kommunikationsbyggnader inom transportområdet (stationer och flygplatser) undantagna från den statliga fastighetsskatten på lokaler. Sverigeförhandlingen anser att kommersiella lokaler i stationer bör beskattas på samma sätt som andra kommersiella lokaler och att intäkterna bör användas till finansiering av höghastighetsjärnvägen. Därför föreslår de att statlig fastighetsskatt på kommersiella lokaler i stationer ska utredas och att i första hand intäkter från skatten på de stationer som tillkommer längs höghastighetsjärnvägen används i finansieringen. Men de öppnar också för att intäkter från skatt på befintliga stationer längs höghastighetsjärnvägen och eventuellt från stationer i resten av landet och flygplatser skulle kunna användas i finansieringen.

Även när det gäller konsekvensanalysen av fastighetsskatt på stationer i resten av landet och flygplatser finns det betydande brister. Enligt utredningen kommer konsekvensen bli att Jernhusen tar ut den ökade skatten genom högre hyror från hyresgästerna och att skatten i praktiken kanaliseras medel som skulle komma staten till del oavsett om skatten införs eller inte. Men det finns flera brister i denna analys. För det första ägs inte alla stationer av Jernhusen och antalet stationer som ägs av Jernhusen sjunker över tid, vilket innebär att även de regionala kollektivtrafikmyndigheterna och kommunerna som äger stationer kommer att få höjda kostnader. För det andra tillämpar Jernhusen marknadsprissättning när det gäller hyror på kommersiella lokaler, vilket gör det svårt att höja just hyror på just dessa lokaler. När Jernhusens skattekostnader stiger kommer de istället att höja priserna där det är enkelt att höja, dvs. mot kollektivtrafikutövarna på väg och spår som har svårt att flytta sina väntsalar till andra lokaler än stationsbyggnaderna.

Man kan anta att även pendeltågs- och regionaltågsstationer skulle beröras av den föreslagna fastighetsskatten, men det framgår inte om Sverigeförhandlingen anser att skatten även ska tas ut på tunnelbanestationerna i Stockholm.

Trafikverket skriver i inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018-2029 att det finns indikationer på att de

¹⁰ S.72



SVENSK KOLLEKTIVTRAFIK

samhällsekonomiska nyttorna är högre än de som tidigare redovisats. Men de samhällsekonomiska nyttorna är tydligen inte tillräckligt stora för att projekten ska vara samhällsekonomiskt lönsamma att genomföra. Såväl transportforskarna på KTH¹¹ som SNS Konjunkturråd¹² har pekat på att de bristfälliga beslutsunderlagen och att bl.a. banorna för höghastighetståg inte är samhällsekonomiskt lönsamma. Transportforskarna på KTH pekar även på att det vore bättre att investera i regional tågtrafik om man vill öka tillväxten. Till detta kommer att höghastighetstågen troligen kommer att minska kapaciteten för pendel- och regional tågtrafiken i storstadsregionerna och därmed försämra för pendlarna, vilket skulle vara mycket allvarligt. Eftersom det uppenbarligen finns stora oklarheter om höghastighetsbanornas samhällsekonomiska lönsamhet anser Svensk Kollektivtrafik att det behövs en second opinion från utomstående experter av de samhällsekonomiska beräkningarna.

SVENSK KOLLEKTIVTRAFIK

Stefan Sedin
VD

¹¹ Maria Börjessons, Jonas Eliassons och Per Kågessons debattartikel på DN-debatt, 2016-01-01

¹² SNS (2016) Konjunkturrådets rapport 2016 Vart är vi på väg? Systemfel i transportpolitiken, samt rapportförfattarnas debattartikel på DN-debatt 2016-01-28