

Näringsdepartementet

103 33 STOCKHOLM

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

Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, har beretts möjlighet att lämna synpunkter på ovanstående remiss. Delrapporten från Sverigeförhandlingen studerar två aspekter på det övergripande uppdraget, nämligen frågan om huruvida trafiken kan drivas på kommersiella grunder respektive frågan om höghastighetsjärnvägens finansiering. Vi kommenterar dessa båda aspekter var för sig och har därutöver några kompletterande, övergripande kommentarer till betänkandet. Vi kan också konstatera att utredningens premisser är att höghastighetsjärnväg kommer att byggas.

Kan trafiken bedrivas på kommersiella grunder?

Tågtrafik på kommersiella grunder innebär att intäkter för resande med höghastighetsbanor kan sättas på en sådan nivå att verksamhetens kostnader kan täckas. En bedömning av intäkterna bör baseras på en grundlig genomlysning av den aktuella marknaden. Det är särskilt viktigt att klargöra vilka priser som tas ut av konkurrerande färdssätt och hur kvalitén på resor med höghastighetståg förhåller sig till kvalitén på konkurrerande produkter, t.ex. flyg. Resultaten av en sådan analys får konsekvenser för vilka priser som kan tas ut av höghastighetståget och därmed för att bedöma antalet resenärer, dvs. trafikens intäktssida.

Därutöver behövs en bedömning av verksamhetens kostnader. I detta ingår naturligen kostnaderna för att införskaffa rullande materiel liksom kostnaderna för att bedriva verksamheten, dvs. kostnader för löner, energi, marknadsföring och de övriga aktiviteter som verksamheten är beroende av. Dessutom utgör de banavgifter som trafiken ska betala en del av kostnadsmassan.

Utredningen redovisar ingen analys av denna art men bedömer ändå att det finns förutsättningar för, och intresse av att bedriva kommersiell trafik på höghastighetsjärnvägen. Man menar att de risker som finns kopplade till mängden kommersiell trafik kan hanteras genom att ge operatörerna goda förutsättningar, framförallt säkerhet om tåglägen under en lång tid framöver genom ramavtal.

VTI menar att detta inte är ett tillfredsställande sätt att ta ställning till den fråga som formulerats. Redan idag bedrivs trafik med snabbtåg i det befintliga järnvägsnätet på

kommersiell bas. Det är inte möjligt att utan en fördjupning av underlaget ta ställning till om höghastighetstrafik kan bedrivas på kommersiell grund. Detta är särskilt viktigt att klargöra med tanke på de banavgifter som man tänker sig att trafiken ska kunna betala.

Finansieringsaspekter

För att bättre förstå höghastighetsjärnvägens statsfinansiella intäkter och kostnader har VTI sammanställt dessa i två tabeller. Tabell 1 sammanfattar de årliga inkomstströmmarna som utredningen uppskattar. Tabellen anger både en ”låg” och en ”hög” uppskattning för intäkterna, där den låga uppskattningen baserar sig på utredningens lägre intäktsuppskattning och den höga siffran är den högre gränsen som anges av utredningen. Intäkterna delas i dem som går till staten och dem till kommunerna. Tabellen tar inte hänsyn till att vissa skattekällor, framförallt den tillfälliga infrastruktur-skatten föreslås gälla bara under 20 år.

Tabell 1. Av Sverigeförhandlingen uppskattade årliga inkomstströmmar från olika finansieringskällor. Miljoner kronor i 2015 års penningvärde.

Intäktskälla (mottagare)	Årlig intäkt, miljoner kr		Utredningens sida
	Låg uppskattning	Hög uppskattning	
Banavgifter (staten)	1000	1400	174
Inkrementella skatteökningar (staten)	45	45	175
Tillfällig infrastrukturskatt (staten)	615	615	176
Skatt på kommersiella lokaler i stationer och flygplatser (staten)	36	36	181
- Inklusive fastigheter i hela Sverige	56	96	
Värdestegringsersättning (kommuner)	300	300	178
Planvinster (kommuner)	130	130	179
Totala intäkter/kostnader till staten, exkl. skatt på kommersiella lokaler i hela Sverige	1696	2096	
Totala intäkter/kostnader till staten, inkl. skatt på kommersiella lokaler i hela Sverige	1716	2156	
Totala intäkt till kommuner	430	430	

Tabell 2 sammanfattar de uppskattade årliga kostnaderna (från s. 185). Även här presenteras ett lågt och ett högt ”scenario” beroende på utredningens lägre och högre kostnadsuppskattning. Dessa delas vidare utifrån den antagna återbetalningstiden. Startpunkten för utgiftsströmmarna antas vara år 2015 enligt Figur 3.6 på s. 161. VTI har beräknat den årliga räntekostnaden schablonmässigt vara lika för varje år under bygg- och återbetalningstiden, så att för återbetalningstiden till 2055 delas den av Sverigeförhandlingen uppskattade totala räntekostnaden (65-110 miljarder kr) med 40

och till 2065 (100-170 miljarder kr) med 50. Detta är naturligtvis inte en korrekt behandling av räntekostnaderna, men utredningen presenterar inte någon mer detaljerad fördelning av räntekostnaden, och tillvägagångssättet räcker för illustrativa ändamål.

Tabell 2. Av Sverigeförhandlingen uppskattade årliga kostnader, miljoner kronor i 2015 års penningvärde.

	Årlig nad	räntekost- nad	Årlig anslagskost- nad	Årlig anslagskost- nad	Totalkostnad per år	
	2015- 2055	2015- 2065	2015- 2055	2015- 2065	2015- 2055	2015- 2065
Lägre uppskattade kostnadsgräns	1625	2000	6500	5500	8125	7500
Högre uppskattade kostnadsgräns	2750	3400	12000	10500	14750	13900

Den första frågan som VTI ställde sig var huruvida de löpande årliga intäkterna räcker för att täcka räntekostnaderna. Detta illustreras i Tabell 3 med fyra olika scenarier som illustrerar både den först-bästa och det sämsta fallet, samt två intermediära fall.

Tabell 3. Årliga inkomstströmmar ställda mot investeringens räntekostnad: nettointäkten från investeringen från löpande intäkter och räntekostnader.

Scenario baserad på tabellerna 1 och 2	Benämning	Återbetalningstid, intäkt - räntekostnad	
		2015-2055	2015-2065
Skillnad maxintäkt stat (högt, ¹ inkl. skatt ²) - årlig räntekostnad (min ³)	Best-case scenario	531	156
Skillnad maxintäkt stat (högt, inkl. skatt) - årlig räntekostnad (max ⁴)	Intermediärt scenario	-594	-1244
Skillnad maxintäkt stat (lågt, ⁵ exkl. skatt ⁶) - årlig räntekostnad (min)	Intermediärt scenario	71	-304
Skillnad maxintäkt stat (lågt, exkl. skatt) - årlig räntekostnad (max)	Worst-case scenario	-1054	-1704

¹ Högt betyder att siffror från den tredje kolumnen i Tabell 1 har använts.

² Inkl. skatt betyder att intäkten inkluderar intäkter från skatt på kommersiella lokaler i stationer och flygplatser i hela Sverige.

³ Min betyder att den lägsta beräknade årliga räntekostnaden, från andra kolumn i Tabell 2 har använts.

⁴ Max betyder att den högsta beräknade årliga räntekostnaden, från tredje kolumn i Tabell 2 har använts.

⁵ Lågt betyder att siffror från den andra kolumnen i Tabell 1 har använts.

⁶ Exkl. skatt betyder att intäkten inkluderar enbart intäkter från skatt på kommersiella lokaler i stationer och flygplatser i anknytning till höghastighetsjärnvägen.

Tabell 3 visar att ifall det absolut bästa scenariot inträffar, där höga intäkter förenas med låg ränta, kan de löpande inkomstströmmarna täcka höghastighetsjärnvägens årliga räntekostnader oberoende av lånetidens längd, och även en del av amorteringarna. I ett fall räcker också låga intäkter till staten till att täcka räntekostnaderna. Då förutsätts att räntan är låg och att återbetalningstiden begränsas till 40 år. I de övriga fallen räcker inte de årliga intäkterna till för att ens täcka räntekostnader från höghastighetsjärnvägen.

De potentiella nyttor som presenteras i delrapporten, till följd av utbyggnaden av höghastighetsjärnväg, handlar om ökade fastighetsvärden, ekonomisk utveckling och ökad konkurrenskraft, samt snabbare resor, fler resenärer och attraktiva stationer. För att många av dessa nyttor ska kunna realiseras och kompensera för höga kostnader krävs ett tillräckligt stort befolkningsunderlag. Enligt Expertgruppen för Miljöstudier indikerar en rapport som lämnats till gruppen, och som innehåller jämförelser med motsvarande infrastruktursatsningar i områden i Spanien med ett liknande befolkningsunderlag som här är fallet, att Sverige med stor marginal saknar det befolkningsunderlag som krävs för att investeringen ska kunna ge upphov till ett positivt nettovärde för samhället.⁷

Eftersom det inte heller kan förutsättas att räntan blir låg är VTI:s sammantagna slutsats att det finns mycket som talar för att det inte går att finansiera höghastighetsjärnvägen utifrån dess löpande intäkter. Som en följd därav finns det också mycket som talar för att höghastighetsjärnvägen måste finansieras utifrån allmänna skatteintäkter, antingen direkt i samband med att kostnaden uppstår, eller med en fördröjning genom lån.

Slutligen noterar VTI att intäkterna från banavgifterna i dagsläget används till drift- och underhållsåtgärder. De intäkter från banavgifter som redovisas ovan ligger på ungefär den nivå som banavgifterna från järnvägsnätet som helhet inbringar idag och skulle därmed tyda ungefär på en fördubbling av intäkterna från banavgifterna. Om hela intäkten från höghastighetsjärnvägens banavgifter används för räntebetalningar och eventuellt för amortering måste höghastighetsjärnvägens drift och underhåll helt finansieras med anslagsmedel.

Övriga kommentarer

Utöver de låga statsfinansiella intäkterna, uppskattar Trafikverket att höghastighetsjärnvägens samhällsekonomiska netto nytta är negativ. Därav finns en motsättning till det övergripande transportpolitiska målet som stipulerar ”att säkerställa en *samhälls-ekonomiskt effektiv* och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet” (Prop. 2008/09:93, vår kursivering). Vidare kan det vara

⁷ www.ems.expertgrupp.se

vårt att påminna om att hållbarhetsmålet även har en ekonomisk dimension som innebär att åtgärder/reformer ska vara ekonomiskt hållbara. En tolkning av detta är att kostnader på sikt ska motsvaras av intäkter eller nyttor.

VTI saknar en konsekvensanalys i samband med förslaget att den delen av investeringskostnaden som ska finansieras med anslag inte kan belasta infrastrukturanslaget med den storleksordning det har i dag (s. 161). Under förutsättning att kostnaderna för höghastighetsjärnvägen överstiger intäkterna, vilket VTI bedömer som sannolikt mot bakgrund av analysen ovan, uppstår rimligen därmed ett behov av att minska kostnadsposter i övriga delar av statsbudgeten.

Sverigeförhandlingen föreslår flera finansieringskällor. Vissa förslag rör nya skattebaser. VTI saknar en helhetsanalys av skattesystemet - hur påverkar t.ex. en tillfällig infrastrukturskatt det övriga skattesystemet, inklusive frågan om skatternas snedvridningseffekter (skattefaktor II), som förvisso nämns av utredningen (s. 186) men inte analyseras vidare. Även frågan om lånefinansieringen av höghastighetsjärnvägen, och det tryck som återbetalningen av lånen sätter på skattesystemet och dess snedvridningseffekter, borde ha analyserats mer ingående. Oavsett om investeringen finansieras med höjda skatter eller undanträngning av offentliga utgifter så kan man tänka sig att volymerna är så stora att de marginella kostnaderna för skatteupptag stiger i båda fallen.

Vidare konstaterar VTI att de uppskattade kostnaderna på 190-335 miljarder kronor gäller för sträckan Järna-Almedalen (Göteborg) samt Jönköping-Lund.⁸ Såsom Sverigeförhandlingen konstaterar lämnar denna sträckning tre redan existerande flaskhalsar, nämligen infarterna till alla tre storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö, utan ytterligare förstärkning av kapaciteten. Sverigeförhandlingen konstaterar vidare (bl.a. s. 44) att det för dessa sträckor sannolikt måste byggas ytterligare spår om kapaciteten i höghastighetsjärnvägen inte ska begränsas. Även om det bästa alternativet för att lösa dessa flaskhalsar i dagsläget är oklart (s. 197) skulle VTI önska sig en kostnadsuppskattning för den vidare utbyggnad som höghastighetsjärnvägen medför. VTI antar att nyttan från fri tillgång till Stockholm C, Göteborg C och Malmö C ingår i nyttokalkylen, som måste revideras ned om flaskhalsarna leder till att all kapacitet inte kan utnyttjas och/eller att resetiderna och pålitligheten i trafiken äventyras p.g.a. flaskhalsarna.

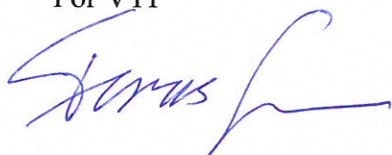
Slutligen saknar VTI en analys av alternativen. För det första skulle VTI gärna vilja se att höghastighetsjärnvägen utvärderades i samband med planeringen av övriga investeringar i transportinfrastrukturen. På detta sätt kan höghastighetsjärnvägen hanteras korrekt i relation till övriga möjliga investeringar. Dessutom har resenärerna mellan de tre stora städerna, Stockholm – Göteborg/Malmö har redan i dag välförsörjda alternativa färdmedel. De som vill resa snabbt kan ta flyget medan andra kan ta tåget. Tågresandet skulle dessutom antagligen kunna ökas om kapaciteten i det existerande bansystemet utökades och om tågens punktlighet förbättrades. De senaste 25 åren har

⁸ På s. 184 anges att kostnaden är 190-335 *miljoner* kronor.

utbudet och efterfrågan på pendel- och regionaltåg ökat kraftigt. VTI anser att alternativet att bygga ut såväl ban- som utbudskapaciteten bör undersökas som ett alternativ till höghastighetsjärnvägen.

I detta ärende har ställföreträdande generaldirektör Tomas Svensson beslutat. Forskare Johanna Jussila Hammes har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också professor Jan-Eric Nilsson samt forskarna Johan Nyström, Roger Pyddoke samt VTI:s styrelse deltagit.

För VTI



Tomas Svensson
Stf generaldirektör