

2016-03-11

Ert dnr:
N2016/00179/TIF

Ekonomi och styrning
Peter Sjöquist

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar (SOU 2016:3)

Sammanfattning (SKL:s sammanfattande synpunkter)

- SKL tillstyrker att kommande satsningar på höghastighetsbanor inte får påverka den nationella planen genom att nya medel tas från anslagen till Nationell plan och Länsplaner.
- En statlig prioritering av användningen av järnvägen är särskilt angeläget i planeringen av nya höghastighetsbanor. Detta kan ske genom att staten tar fram en järnvägsplan.
- Den regionala trafiken bör prioriteras i planering av höghastighetsjärnvägen.
- SKL anser att medfinansieringsavtal ska vara bindande för samtliga parter och att risker tydliggörs och hanteras
- SKL anser att eventuella medfinansieringsavtal ska bygga på ökat inflytande över planering och genomförande.
- SKL anser att en höghastighetsjärnväg är ett projekt av stor nationell betydelse och därför bör finansieras av staten. SKL anser att de ekonomiska effekterna av den ökade tillgängligheten är osäker som bas för medfinansiering och ställer sig därför inte bakom den kommunala medfinansieringen som föreslås av utredningen.
- SKL avstyrker förskottering från kommuner, landsting och regioner som finansieringsmetod för höghastighetsjärnvägen.
- I utredningens uppdrag ingår inte att göra någon alternativ planering eller kostnadsberäkning för en spårutbyggnad som byggs med lägre krav på maximal hastighet och därmed lägre investeringsutgift.

Kommersiella förutsättningar för trafik

Syftet med höghastighetsjärnvägen anges av utredningen till (i prioritetsordning)

- Möjliggöra snabb och konkurrenskraftig ändpunktstrafik (Stockholm C – Göteborg C respektive Stockholm C – Malmö C)
- Möjliggöra snabb och konkurrenskraftig storregional trafik
- Bidra till att frigöra kapacitet på befintliga stambanor (Södra och Västra)

Man bedömer att det finns förutsättningar och intresse av att bedriva kommersiell trafik på höghastighetsjärnvägen under vissa förutsättningar. Bedömningen är att det kommersiella intresset i första hand avser ändpunktsresandet och stationerna i de

större städerna såsom Norrköping, Linköping, Jönköping och Borås, och eventuellt någonstans mellan Jönköping och Malmö. Dessutom att det också finns ett kommersiellt intresse att fortsätta från Malmö till Köpenhamn. Övriga stationer längs höghastighetsjärnvägen antas få en trafikförsörjning i huvudsak med storregional upphandlad trafik.

En bedömning av de kommersiella förutsättningarna för trafikeringen försvåras av att det regelverk som finns idag för kapacitetstilldelning ger små möjligheter att styra utnyttjandet av banan. En trafikering av höghastighetsjärnvägen av en kommersiell operatör medför mycket stora investeringar i tåg med begränsade möjligheter till användning i annan trafik. Det skulle behövas möjligheter till en längre framförhållning och beslut om tåglägen för längre tid än ett år. En längre framförhållning är också viktig för den trafik som bedrivs och handlas upp av RKM. Sverigeförhandlingen presenterar inga restidsmål för den regional tågtrafik som ska gå på de nya spåren. Den regionala tågtrafiken tillsammans med övrig kollektivtrafik kommer att vara en förutsättning för att resenärer ska komma till och från de nya tågen. Det är också viktigt att de nya spåren kopplas samman med den befintliga järnvägen och att tågen tekniskt kan köra både på nya och gamla spår.

Sverigeförhandlingen skriver att ”övriga stationer ska trafikeras av ”storregional upphandlad trafik”. Ansvar för denna trafik ligger hos RKM och det krävs därför ett samarbete med kommuner, landsting och regioner för att detta ska bli verklighet. Den regionala tågtrafiken är den mest omfattande i antal resenärer idag och är avgörande för fungerande arbetsmarknadsregioner. Hänsyn behöver tas till den regionala tågtrafik som planeras längs med de tänkta sträckorna.

Förbundets ställningstagande

SKL anser att regeringen behöver ta fram en nationell järnvägsplan för att besluta om användningen av järnvägsnätet. En statlig prioritering av användningen av järnvägen är särskilt angeläget i planeringen av nya höghastighetsbanor. Med en järnvägsplan blir förutsättningar för att bedriva tågtrafik stabilare och mer långsiktiga både för kommersiella tågoperatörer och regionala kollektivtrafikmyndigheter.

SKL tillstyrker förslaget om att det behövs en längre framförhållning i kapacitetstilldelningen jämfört med idag. Detta är bra för alla tågoperatörer som ansvarar persontrafik.

Regional tågtrafik är viktig för arbetspendling och regional utveckling och behöver prioriteras. Det är viktigt att den regionala trafiken kan förenas med en effektiv ändpunktstrafik. I planeringen av tågtrafik på höghastighetsbanorna bör Sverigeförhandlingen (i samarbete med RKM) också ta fram restidsmål för den regionala tågtrafiken som förväntas gå på spåren.

SKL anser att de kommuner som medfinansierar järnvägen ska ha möjlighet till tågstopp. Detta kräver dels en station men också att tågen stannar. För att garantera tågstopp behöver järnvägslagen ändras så att det går att styra tågoperatörerna till att

göra vissa stopp. Med en nationell tågplan som grund går detta att genomföra utan att komma i strid med EU-lagstiftning eller intrång i den avreglerade tågtrafiken.

SKL tillstyrker att höghastighetsbanan byggs med en teknisk standard som möjliggör anslutning till befintligt järnvägsnät. Det är också viktigt att höghastighetsbanan ansluter till landets större flygplatser.

Finansiering

Kostnaden för de 74 mil järnväg som föreslås byggas anges till 190-320 miljarder kr med 15 – 85 procent sannolikhet för den sträckning som idag förespråkas av Sverige-förhandlingen. Detta motsvarar 2,6 - 4,3 miljarder/mil. Om investeringen i sin helhet finansieras inom anslaget för utveckling av statlig transportinfrastruktur skulle mer än 10 års anslag intecknas. Om hela investeringen skulle finansieras över statsbudgeten och/eller offentlig upplåning vid sidan av statsbudgeten skulle det betyda en ökning av den offentliga skuldsättningen som motsvarar 4,8 - 8,2 procent av Sveriges bruttonationalprodukt (BNP).

Enligt EU:s så kallade konvergenskriterier får ett lands konsoliderade offentliga bruttoskuld inte överstiga 60 procent av bruttonationalprodukten (BNP). Det är värt att notera att kriteriet tar sikte på konsoliderad offentlig bruttoskuld. Det betyder att det inte spelar någon roll om en skuld uppstår till följd av underskott i statens budget eller annan upplåning av staten, kommunerna eller landstingen. Vid utgången av år 2014 uppgick den svenska offentliga skulden enligt denna definition till 44,9 procent av BNP. Finansiering genom statlig eller kommunal upplåning skulle således ha en klar påverkan på Sveriges förutsättningar att i framtiden uppfylla detta kriterium, även om marginalen dit för närvarande är god.

EU:s finansiella regelverk har också ett konvergenskriterium för offentliga underskott. Det stadgar att den offentliga sektorns finansiella sparande ett enskilt år inte får underskrida minus tre procent av BNP. För svensk del motsvarar det ca 120 miljarder kronor (2014) i tillåtet underskott. Så sent som år 2014 visade den offentliga sektorns finansiella sparande i Sverige ett underskott motsvarande 1,3 procent av BNP. Enskilda år kan investeringsutgiften uppgå till i storleksordningen 30 miljarder kronor några år under andra halvan av 2020-talet. Om Sverige under samma period skulle befinna sig i ett svagt konjunkturläge skulle så stora lånebehov för investering i höghastighetsjärnväg kunna innebära en betydande begränsning för det finanspolitiska handlingsutrymmet.

Utredningens förslag utgår från att den nya järnvägen inte kan finansieras med anslag i sin helhet utan i huvudsak bör lånefinansieras under byggtiden för att sedan amorteras på 40 år via anslaget för utveckling av infrastruktur i statsbudgeten. Dessutom föreslås att 5-10 procent av de totala kostnaderna finansieras med alternativ som:

1. Finansierande banavgifter

2. Värdeåterföring från fastighetsvärdestegring
3. Tillfällig infrastrukturskatt
4. Ökade intäkter via befintlig fastighetsskatt
5. Skatt på stationsbyggnader

Kommunerna och landsting/regioner är berörda av alla föreslagna metoder. De osäkra kostnadsberäkningarna gör att resonemangen om finansiering görs på mer principiell nivå. Punkt nr 2 ligger till grund för de förhandlingar om kommunal medfinansiering som inleds i mars i år. Man förutsätter också att kommuner och regioner förskotterar medel för att hålla nere statens räntekostnader under byggtiden.

Kostnader för depåer, tåg och kommunal infrastruktur ingår inte i kostnadsuppskattningarna så här långt. Vi vet dock att kommunernas investeringar i vissa fall kan bli mycket omfattande eftersom nya stationslägen föreslås i de flesta kommuner där tågen förväntas stanna. Exempel kan tas från kommunerna längst Ostlänken, som är en del av höghastighetsjärnvägen, där Norrköping räknar med ca 4,2 miljarder kronor i kommunala följdinvesteringar, exploateringar ej medräknade.

Förbundets ställningstagande

SKL anser att en höghastighetsjärnväg är ett projekt av stor nationell betydelse och därför bör finansieras av staten. Den intäktskälla som kan användas för att täcka kostnaderna för medfinansiering är värdeåterföring från fastighetsvärdestegring. Det finns en stor tveksamhet bland kommunerna till att i stor utsträckning använda de ökande värdena som skapas vid infrastrukturutbyggnad för att finansiera utbyggnader. Anledningarna till detta är:

- Kommunerna blir förmedlare av intäkter från privata exploitörer till staten och står med risken om de förutsättningar som avtalen bygger på förändras.
- Det finns många andra faktorer som ska vägas in i förhandlingar om exploateringar och i markanvisningar. Medfinansieringen ökar komplexiteten ytterligare och kan försvåra och fördyra bostadsbyggande.
- I bygget av höghastighetsbanan är sambanden mellan markprisutvecklingen och den ökande tillgängligheten mycket osäker speciellt i många kommuner utanför storstadsregionerna.

SKL anser att de ekonomiska effekterna av den ökade tillgängligheten är osäker som bas för medfinansiering och ställer sig därför inte bakom den kommunala medfinansieringen till höghastighetsbanan som föreslås av utredningen.

Markvärdestegringen har varit störst i storstadsområdena under de senaste åren. I dessa finns dock stora behov av utbyggnad av lokal och regional infrastruktur för transportändamål. Dessa utbyggnadsbehov ligger ju inom kommunernas och regionernas ansvarsområden och konkurrerar naturligtvis om ekonomiskt utrymme

med höghastighetsjärnvägen. Här ser SKL att värdeåterföring i exploateringsavtal kan vara värdefulla ur en finansieringssynpunkt.

Eftersom ändpunktsresandet med höghastighetståg är högst prioriterat är osäkerheten stor i de kommuner som ligger efter den tänkta bansträckningen eftersom det inte finns några garantier för att tågen ska stanna. Den mycket långa tidsperioden innan banorna är fullt utbyggda ökar naturligtvis också osäkerheten.

Sammantaget räknar utredningen med intäkter för kommunerna från värdeåterföring (inklusive det man kallar för planvinster) på 7-8 miljarder kronor under en period på 15-20 år. Detta ser man som grund för den kommunala medfinansieringen som finns med i kommande förhandlingarna.

Förskottering från kommuner och landsting har hittills använts för att tidigarelägga projekt som finns i åtgärdsplaneringen, här föreslås ett nytt användningsområde där totalkostnaden för offentliga sektorn totalt blir högre eftersom staten genom Riksgälden får lägre upplåningskostnad, under de senaste 6 åren har skillnaden var 0,2-1,0 procentenheter. Vi avstyrker därför förskottering som finansieringsmetod.

Av de övriga föreslagna finansieringskällorna är den tillfälliga infrastrukturens skatten, ihop med höjda banavgifter de mest inkomstbringande. Det är naturligtvis viktigt att belysa och värdera dessa finansieringar med tanke på projektets omfattning men SKL tar inte ställning i nuläget till dem.

En lånefinansiering som amorteras via anslaget för infrastrukturutveckling efter byggtiden kommer att ta ett stort utrymme under hela amorteringstiden. Det finns alltså stor risk att det minskar utrymmet för kandra investeringar i infrastruktur för transporter under lång tid. Redan idag finns kostnader för tidigare infrastrukturprojekt som belastar anslaget för utvecklingsinsatser med ca 2 miljarder per år.

I utredningens uppdrag ingår inte att göra någon alternativ planering eller kostnadsberäkning för en spårutbyggnad som byggs med lägre krav på maximal hastighet och därmed lägre investeringsutgift, vilket är en stor brist. Inte minst med tanke på SKL:s inriktning att den regionala trafiken bör få en högre prioritet än hittills. Vid en så stor och genomgripande utbyggnad av landets järnvägssystem bör flera alternativ kunna beaktas i det tidiga skede som projektet befinner sig i.

SKL anser att kommunernas kostnader i form av barriäreffekter och buller som orsakas av höghastighetsbanan också måste tas med i de beräkningar som görs som grund för kommunal medfinansiering.

De förslag som Sverigeförhandlingen presenterar med huvudbana och bibanor riskerar att skapa fler fysiska barriärer i landskapet samt medföra större områden som utsätts för buller. Detta kan i sin tur ha en direkt negativ påverkan på möjligheten att bygga nya bostäder och motverkar därmed den del av Sverigeförhandlingen som syftar till att bidra till ett ökat bostadsbyggande.

Lokalisering av de olika stationerna på huvudbana, bibana, centralt eller perifert kommer också påverka utbyggnadsmöjligheter samt kostnader för kommunal infrastruktur och anslutande kollektivtrafik. Detta är också kostnader som måste tas med i de beräkningar som görs och som har påverkan på möjligheterna för bostadsbyggande.

Underlag till kommande infrastrukturproposition

I betänkandet beskrivs översiktligt de kapacitetsproblem som kan uppstå i närheten av storstäderna. De har inte gjorts några kostnadsberäkningar eftersom osäkerheten är stor om hur dessa problem kan lösas. Det är ju inte självklart att nya spår är nödvändiga, klart är dock att kapaciteten in till centralstationerna i storstäderna respektive sambandet vidare till Arlanda i norr och Köpenhamn i söder kan vara problematiska rätt snart efter att den nya järnvägen tagits i bruk om de prognosticerade ökningarna av antalet resande slår in.

Sveriges Kommuner och Landsting

Anders Henriksson
1:e vice ordförande