



SVENSKT NÄRINGSLIV

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Vår referens/dnr:
11/2016

Er referens/dnr:
N2016/00179/TIF

2016-03-29

Remissyttrande

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

Svenskt Näringsliv har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerade rapport och vill framföra följande synpunkter.

Sammanfattande synpunkter

Svenskt Näringsliv anser att Sverigeförhandlingens delrapport saknar avgörande element för att utgöra ett robust beslutsunderlag. Avsaknaden av ett konkretiserat syfte och mål med en ny stambana för höghastighetståg är anmärkningsvärd. Delrapporten bortser från den utmanande osäkerheten kring projektets totalsumma och analyserar inte heller den starkt ifrågasatta samhällsekonomiska nyttan av hela projektet. Att Sverigeförhandlingen också bortser från det reella faktum att det befintliga transportinfrastruktursystemet är i behov av en omfattande och kostnadskrävande upprustning de närmaste åren är mycket olyckligt.

Mot denna bakgrund anser Svenskt Näringsliv att det varken är meningsfullt eller lämpligt att ägna delrapportens finansieringsförslag någon djupare uppmärksamhet eller föra en närmare diskussion om enskildheter bland dessa.

Frågan om höghastighetsbanor kan inte bortse från Sveriges infrastrukturskuld

Ett flertal analyser och utredningar pekar på att Sverige under lång tid satsat för lite resurser på infrastruktur, speciellt med tanke på ökad trafikefterfrågan och accelererande slitage. Svenskt Näringsliv har tidigare lyft fram att Sverige under flera decennier byggt upp en infrastrukturskuld.¹ Ett liknande resonemang återfinns i exempelvis SNS konjunkturråd 2012.²

Svenskt Näringsliv har tidigare påpekat att det inriktningsunderlag som Trafikverket presenterade i november 2015 ger en tydlig bild av att det under lång tid funnits en korrelation mellan otillräckliga resurser i form av statliga anslag och en allt accelererande bristande

¹ För ett utvecklat resonemang och diskussion se "Infrastrukturskulden, Svenskt Näringsliv (2013)", Se även "Fem röster om godset – Industrins beroende av järnvägen, Svenskt Näringsliv (2012)"

² Se "SNS konjunkturråd 2012, Enkla regler, svåra tider – behöver stabiliseringspolitiken förändras? (2012)"

infrastrukturkvalitet.³ Inriktningsunderlagets huvudslutsatser sätter en prislapp på den sedan länge uppbyggda infrastrukturens skulden, vilket har medfört till vissa delar en kapacitetssvag och mycket sårbar svensk infrastruktur. Detta är allra mest påtagligt inom järnvägssystemet.

Underlåtenheten att satsa tillräckliga medel på infrastruktur är förvånande. Förhållandet borde vara det motsatta. Sverige är ett förhållandevis stort och glesbefolkat land i utkanten av Europa där vår gemensamma välfärd är starkt beroende av utrikeshandel. För att ekonomin ska kunna fungera är vi i hög grad beroende av att människor smidigt kan transportera sig mellan boende och arbetsplatser och att varor och tjänster kan flöda så fritt som möjligt.

Många företag i Sverige verkar också på en global marknad där konkurrensen är knivskarp. Effektiva och resurssnåla transporter, till konkurrenskraftiga priser, utförda på ett robust och kapacitetsstarkt transportinfrastruktursystem är därför ett viktigt konkurrensmedel och en ryggrad för hela det svenska samhället.

Svenskt Näringsliv anser att, utifrån det upprustningsbehov som finns i befintligt system, bör anslagen till drift- och underhållsåtgärder på väg och järnväg höjas väsentligt under kommande planperiod. Ambitionen bör vara en nivå på infrastrukturbudgeten som eliminerar det eftersläpande underhållet under en tolvårsperiod. Detta skulle utgöra en robust bottenplatta, en räddningsplan, för att stärka funktionaliteten. Som ett minimum behöver transportsystemets olika delar återställas till den nivå det är avsett för. Det är den lägsta godtagbara miniminivån vad gäller kvaliteten på infrastrukturen. Kommande nationella plan (för åren 2018-2029) bör således i första hand prioritera drift-, underhålls- och trimningsinsatser och först därefter stora nyinvesteringar.

Svenskt Näringsliv anser att man inte kan frångå dessa reella utmaningar när man utreder ett eventuellt byggande av en ny stambana för höghastighetsjärnväg. Detta i synnerhet som ett argument för denna satsning är att avlasta befintlig infrastruktur men samtidigt kommer att belasta anslagen till infrastruktur under mycket lång tid framöver.

Syftet och målen med en eventuell höghastighetsjärnväg måste konkretiseras

I delrapporten konstateras att *"Vi bedömer att syfte och mål för den nya höghastighetsjärnvägen behöver tydliggöras. Utan tydliga syften och mål är det inte möjligt att bedöma vilken utformning och vilken etappindelning som är mest lämplig."*

Därefter presenterar Sverigeförhandlingen en egen mycket övergripande och vag tolkning av syftet och målet i delrapporten.

Vad detta i princip innebär är att Sverigeförhandlingen redan presenterat en föredragen sträckning av banan och startat förhandlingarna med berörda kommuner om medfinansiering, utan att den som förväntas betala merparten (staten) konkretiserat syfte och mål. Vidare ligger första etappen, Ostlänken, redan inräknad i gällande nationella plan med succesiv byggstart år 2017.

Detta uppmärksammades i Utredningen om järnvägens organisations slutbetänkande "En annan tågordning – bortom järnvägsknuten". Utredningen efterlyser ett tydligt ställningstagande från statligt håll om vad de nya höghastighetsbanorna ska användas till. Utredningen menade att osäkerheten kring de kommersiella förutsättningarna att driva

³ Se "Remissvar till Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2018-2029, Svenskt Näringsliv (237/2015)"

höghastighetstrafik kan medföra att banorna i första hand kan komma att användas till snabba regionalståg, vilket går stick i stäv med grundtanken om ändpunktstrafik med höga hastigheter mellan Stockholm – Göteborg/Malmö.

Innan ett sådant ställningstagande fanns på plats ansåg utredaren Gunnar Alexandersson att regeringen inte skulle inleda några förhandlingar med kommuner om medfinansiering. Med facit i hand valde regeringen och Sverigeförhandlingen att gå vidare, utan att hörsamma utredningens rekommendation.

Svenskt Näringsliv anser att det är principiellt problematiskt att frågan om ny stambana för höghastighetståg forcerats utan att grundfrågorna utretts och besvarats.

Om det är Sverigeförhandlingens tolkning av syftet och målet som gäller framöver är det ytterst problematiskt att lägga tolkningsföreträdet hos någon som inte har i uppgift att utreda den totala finansieringen eller tar ansvar för hela projektet utan i realiteten en mycket liten del.

Delrapporten bortser från oklarheterna gällande totalsumman och finansieringen av hela projektet

Under alla år detta har utretts har bedömningen av totalsumman för projektet skiftat betydligt. Vad som är ytterligare oroväckande är att spannet som investeringsstorleken bedöms ligga inom tenderat bli bredare för varje utredning.

I exempelvis Kapacitetsutredningen (2012) gjordes en bedömning för höghastighetsbanorna Götalandsbanan och Europabanen att slutnotan borde ligga mellan 110-135 miljarder.

I dagsläget har denna summa vuxit till mellan 190-320 miljarder (där kostnadsintervallet med 15 procents sannolikhet hamnar på totalt 190 miljarder och med 85 procents sannolikhet att den hamnar på totalt 320 miljarder, i 2015 års prisnivå). Det är ett mycket stort kostnadsspann med en stor övervikt mot den högre summan. Viktigt att komma ihåg är att detta inte inkluderar de helt nödvändiga tilläggsinvesteringarna mellan exempelvis Järna och Stockholms C och Lund och Malmö C, kostnader för depåer i ändpunkterna och nödvändiga anslutningsspår utefter banan m.m. vilket givetvis kommer att öka totalkostnaderna ytterligare för projektet.

Svenskt Näringsliv har efterfrågat klarhet och tydliga besked från regeringen i kommande infrastrukturproposition. Det är varken rimligt eller ansvarsfullt att fatta ett beslut utifrån ett kostnadsspann på 130 miljarder kronor, något som också Sverigeförhandlingens delrapport borde ha diskuterat och problematiserat kring.

Trafikverket anser att en förutsättning för deras arbete är att höghastighetsbanorna finansieras på annat sätt, till exempel genom lån, än inom ramen för ordinarie nationella planeringsram. Sverigeförhandlingens arbete utgör i realiteten en mycket liten del av det totala investeringsbehovet (ca 5 till 10 procent av totalen). Sverigeförhandlingen har därför också pekat på att staten bör låna resterande 90-95 procent av totalbeloppet.

Vi kan dela denna uppfattning rent principiellt, något annat vore orimligt med tanke på de oacceptabla undanträngningseffekter detta skulle medföra om det går årsvis över ordinarie budget. Men frågeställningen saknar berättigande i nuvarande sammanhang så länge det saknas en nyttokalkyl som kan ställas mot kostnaderna (se vidare följande avsnitt). Vidare gäller att även lån kommer utgöra en mycket tung belastning för infrastrukturbudgeten i form av framtida räntor och amorteringar. Detta borde problematiserats ytterligare i delrapporten.

Sverige har idag, som tydligt redovisas i Trafikverkets inriktningsunderlag, stora problem med ett underfinansierat befintligt transportinfrastruktursystem, speciellt på järnvägen. Det finns därför en överhängande risk, med den kunskap vi besitter idag, att en eventuell satsning på höghastighetstrafik i Sverige kan komma att bli en mycket stor och samhällsekonomiskt olönsam investering. Risken är överhängande att denna kommer att belasta statskassan under lång tid framöver och ske på bekostnad av utvecklingen av den befintliga samhällskritiska infrastrukturen.

Delrapporten saknar analys av den samhällsekonomiska nyttan

Avsaknaden av en analys i delrapporten beträffande höghastighetsjärnvägens samhällsekonomiska nytta är en fundamental brist. En kvantifiering av ett projekts nytta är nödvändig för att kunna ta ställning till dess kostnader. Den logiken är grundläggande och gäller naturligtvis i än högre grad om kostnaden som i detta fall kan uppgå till 320 miljarder kronor.

Utfallet av den samhällsekonomiska nyttokalkylen har skiftat i varje genomförd utredning. Aktuella bedömningar pekar dock på väsentligt lägre nytta än kostnader.⁴ Förväntade samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler kan förändras och bakomliggande antaganden från tidigare utredningar har kritiserats. Det handlar bland annat om antaganden av konstanta biljettpreiser, kritik mot orimligt låg diskonteringsränta och orimligt hög trafikillväxtprognos.

Dessa bedömningar om höghastighetsbanornas olönsamhet tillsammans med osäkerheter kring lönsamhetskalkylerna leder till slutsatsen att frånvaron av analys i delrapporten är särskilt allvarlig.

En relevant kritik är också att det inte finns sammanhängande alternativkostnadsberäkningar av värdet av förbättringar i det redan befintliga systemet, i relation till de mycket stora kostnaderna för nya stambanor för höghastighetståg. Svenskt Näringsliv har därför tidigare efterfrågat en utredning av alternativkostnaden. Nyligen gav regeringen i uppdrag till Trafikverket att på mycket kort tid uppdatera uppgifterna om åtgärder på befintliga järnvägar Stockholm–Malmö och Stockholm–Göteborg, vilket ligger i linje med vår begäran och som vi ser som positivt. Däremot kommer den korta tiden som Trafikverket förfogar över endast medföra en mycket översiktlig bedömning.

Svenskt Näringsliv anser att en oberoende part, exempelvis Riksrevisionen, bör granska den samhällsekonomiska kalkylen bakom hela projektet. Staten borde också överväga att testa lönsamheten, testa de bakomliggande kalkylberäkningarna, i höghastighetsbaneprojektet genom att ta in anbud från privata finansiärer, exempelvis internationella och nationella pensionsfonder.

Övergripande synpunkter på delrapportens finansieringsförslag

Svenskt Näringsliv är som framgått kritisk till avsaknaden av en analys i delrapporten beträffande höghastighetsjärnvägens samhällsekonomiska nytta. Mot den bakgrunden är det olämpligt att ägna finansieringsförslagen uppmärksamhet eller föra en närmare diskussion om enskildheter bland dessa.

⁴ SNS Konjunkturrådsrapport 2016 konstaterar att "Höghastighetsbanor mellan Stockholm och Göteborg respektive Malmö är samhällsekonomiskt olönsamma och kan inte väntas skapa högre tillväxt". Vidare refererar professorerna Johansson och Kriström i SvD 2016-02-13 forskning som visat att "den svenska befolkningen inte räcker till för att ge samhällsekonomisk lönsamhet" och nämner ett underskott på 200 miljarder kr.

Allmänt kan konstateras att floran av olika skatter i Sverige redan i dag är omfattande. Vidare är det svenska skattetrycket bland världens högsta och den allt hårdare internationella konkurrensen lämnar inte utrymme för skattehöjningar. I stället är stramare utgiftspolitik att föredra som finansieringskälla.

Därtill är flera av de detaljförslag som delrapporten ofullständigt skisserar såväl systemfrämmande som administrativt problematiska. Förslagen är också principiellt allvarliga och skadliga redan genom det negativa signalvärde som en diskussion om skattehöjningsförslagen för med sig. Delrapportens prognosticerade skatteintäkter på enstaka miljoner kronor i enskilda delar framstår generellt som mycket tveksamma i ljuset av den flertusenfaldigt större kostnadsberäkningen, inklusive dess enorma osäkerhetsspann, för projektet i sin helhet.

Delrapportens resonemang kring att på marginalen indirekt finansiera projektet med exempelvis en kilometerskatt på lastbilar är inte adekvat då samhällets totala resurser inte ökar och de negativa konsekvenserna för näringslivets konkurrenskraft är helt outredda. Svenskt Näringsliv har tidigare fört fram denna problematik till regeringen, bland annat i skrivelsen *"Tillsätt en särskild utredning om hur det totala antalet skatter och avgifter på transporter påverkar näringslivets konkurrenskraft"*.⁵

Det som delrapporten anför om att "det finns ett visst samband mellan den planerade flygskatten och höghastighetsbanan" anser vi vara tunt. Istället för att svävande hänvisa till principen om internalisering borde utredningen beskriva vilka negativa samhällsekonomiska effekter ett eventuellt införande av en flygskatt skulle få. De negativa internationella erfarenheterna av en flygskatt borde också ha utvecklats i delrapporten.

Stockholm som ovan,

Mårten Bergman

Ansvarig Infrastruktur, Svenskt Näringsliv

Johan Fall

Skatteavdelningen, Svenskt Näringsliv

⁵ Skrivelse från Svenskt Näringsliv, S16/2015: "Tillsätt en särskild utredning om hur det totala antalet skatter och avgifter på transporter påverkar näringslivets konkurrenskraft". Skrivelsen bygger på delar av innehållet i rapporten "Transportpolitikens kostnader och näringslivets konkurrenskraft", Copenhagen Economics, november 2015.