
Sverigeförhandlingen

Analys av
finansieringsprinciper
och bedömning av
alternativa
finansieringslösningar
för nya stambanor

2 september 2015

Sammanfattning

Bakgrund och syfte

Mot bakgrund av Sverigeförhandlingens direktiv har Öhrlings PricewaterhouseCoopers, (fortsättningsvis "PwC" eller "vi" i någon böjningsform) fått i uppdrag av Trafikverket att analysera vilka alternativ för finansiering/finansieringsmöjligheter som står till buds för utbyggnad av höghastighetsjärnvägen samt åtgärder i storstäderna. Uppdraget har även omfattat framtagande av en finansiell modell i syfte att illustrera effekterna av olika alternativa finansieringsformer. Vidare har uppdraget omfattat en sammanställning över nuvarande kunskapsläge och erfarenheter i Sverige och utomlands kring alternativa finansieringsformer som underlag för kommande förhandlingsarbete.

Utbyggnad av nya stambanor

Den planerade höghastighetsjärnvägen ska knyta ihop Sveriges storstadsregioner samt skapa ökad kapacitet i järnvägsnätet. Restiden mellan Stockholm-Göteborg kortas ned till två timmar och restiden mellan Stockholm-Malmö till två och en halv timme. Satsningen ska även leda till ökat bostadsbyggande och tillväxt i många kommuner och regioner längs den nya järnvägen. Tidplanen för hela höghastighetsbanan är ännu inte fastställd, hela banan bedöms vara klar tidigast 2035. Investeringen, det totala kapitalbehovet, för den nya höghastighetsjärnvägen beräknas av Trafikverket i nuläget till ca 145 miljarder kronor (2013 års prisnivå). Utöver investeringarna i själva banan tillkommer omfattande privata och offentliga investeringar kopplade till den nya järnvägen. Det handlar om nya fordon, omfattande lokala infrastrukturinvesteringar som t ex anslutande kollektivtrafik, parkeringsplatser, resecentrum samt närliggande bostäder och kommersiella fastigheter. Privat medverkan vid finansieringen av tilläggsinvesteringar till projektet som t ex bostäder och kommersiella fastigheter är nödvändig för att realisera planerade nyttor. Ett lyckat bygge av höghastighetsjärnväg kommer att kräva mycket stora resurser från samhället liksom långsiktighet från offentliga såväl som privata aktörer. För att ambitionerna med projektet ska nås kommer det att krävas överblick och en sammanhållen styrning från regeringen.

Begrepp, definitioner och förutsättningar för statlig finansiering

Ordet finansiering används både för att beskriva behovet av kapital vid byggandet av infrastruktur, men också för att beskriva de betalningsströmmar som uppstår över tid som en följd av att investeringen genomförs. Det är centralt för denna analys att skilja på begreppen finansieringsmetod och finansieringskälla. Finansieringskällan avser det kapital som krävs för att täcka aktuella infrastrukturinvesteringar över tid. Finansieringskällorna utgörs av två principiella finansieringskällor, brukaravgifter och skatter varav banavgifter är den mest uppenbara brukaravgiften. Finansieringskällorna betalas aldrig tillbaka. Finansieringsmetoder beskriver på vilket sätt kapital överförs eller anskaffas då finansieringskällorna inte ger intäkter som möter utgiftsnivån och ett behov uppstår att överbrygga det tidsmässiga gapet. Framförallt behövs finansieringsmetoderna för att överbrygga det kapitalbehov som uppstår mellan investerings- och driftsfas. Finansieringsmetoder ska, till skillnad från finansieringskällor återbetalas till dem som har tillfört kapitalet.

Val av finansieringsform för höghastighetsjärnväg har påverkan på statsfinansiella nyckeltal och av riksdagen beslutade målsättningar såsom:

- *Överskottsmålet:* Det finansiella sparandet > 1 procent av BNP över en konjunkturcykel.
- *Utgiftstaket:* Årligt utgiftstak om 1107 miljarder kronor 2014.

- *Maastrichtkriterierna:* Konsoliderad offentlig bruttoskuld som inte överstiger 60 procent av BNP och att budgetunderskottet inte får överskrida 3 procent av BNP.

Tänkbara målsättningar med medfinansiering

I infrastrukturpropositionen från 2012 framgår att det kan vara motiverat att använda kommunal medfinansiering till en statlig infrastrukturinvestering om kommunens invånare har en tydlig nytta av investeringen samt om den av staten bedömda nyttan av samma investering inte fullt ut motiverar en statlig finansiering.¹ Regeringen menar vidare att ytterligare en fördel med medfinansiering är att det skapar ett gemensamt ägarskap kring investeringen. Det är i sammanhanget viktigt att framhålla att varken kommunal eller privat medfinansiering skapar ett ökat realekonomiskt utrymme då det är skattekollektivet som i slutändan får betala med minskad konsumtion som följd:

1. De pengar som kommunerna kan bidra eller låna till staten kommer från samma källa som statens pengar – skattebetalarna. Det uppstår därför inte ytterligare resurser till följd av att kommunerna och inte staten tar upp skatter.
2. Pengar som lånas från banker eller finansinstitut för att finansiera infrastrukturåtgärder ska betalas tillbaka, med ränta. Således kommer skattekollektivet att belastas med kostnaderna, dock i en senare fas.

Ur en kommuns perspektiv kan medfinansiering vara positivt om det innebär att en åtgärd t ex kan tidigareläggas eller en möjlighet att ytterligare anpassa åtgärdens utformning för att bättre möta lokala eller regionala behov.

Hur en kommun finansierar sitt åtagande har betydelse ur ett realekonomiskt såväl som statsfinansiellt perspektiv, eftersom den offentliga sektorns finansiella sparande inkluderar kommuner. I den mån kommuner behöver låna resurser för att överbrygga tidsmässiga gap mellan den tidpunkt då utbetalning till staten ska ske och värdehöjning/skatteintäkt genereras så får det samma effekt som om staten tagit upp lånet direkt via Riksgälden.

Finansieringskällor och metoder för höghastighetsjärnväg

Anslagsfinansiering är statens primära metod för finansiering av infrastrukturinvesteringar. Detta har även varit den metod som varit vanligast internationellt för investeringar i höghastighetsjärnväg. Anslagsfinansiering kan ske genom ackumulerade statliga medel och statlig upplåning. Finansieras höghastighetsbanan med anslag skulle detta, under byggfasen av höghastighetsbanan medföra att statens utgifter skulle öka med ca 4% givet 2014 års utgiftsnivå. I relation till den nationella planen för infrastrukturinvesteringar under perioden 2014-2025 motsvarar det 60-69% av utrymmet (uppskattat till 44 mdr kr per år), vilket innebär att utrymmet för andra investeringar eller drift och underhåll skulle vara mycket begränsat om inte ramen för den nationella planen kan justeras för att tillmötesgå behovet av nya stambanor. Att finansiera en infrastrukturinvestering med anslag innebär att ett utrymme motsvarande hela investeringen belastar utgiftstaket. Hela utgiften belastar statsbudgetens utgiftssida vid investeringstillfället. Ökas inte intäkterna med motsvarande belopp innebär detta, allt annat lika, att överskottsmålet inte nås.

Banavgifter är den finansieringskälla som har starkast orsakssamband till höghastighetsjärnvägen. Möjligheten att ta in banavgifter för finansiering av höghastighetsjärnväg begränsas primärt av vad som är möjligt för de operatörer som trafikerar banan att bära utan att det får negativ påverkan på tillgängligheten i trafiken. Banavgifterna på höghastighetsbanor internationellt sett är 2-4 gånger högre än avgifterna för konventionell

¹ Prop. 2012/13:25

trafik. Banavgifterna kommer att utgöra en viktig finansieringskälla men uppskattas enligt våra beräkningar endast kunna ge ett begränsat bidrag till finansieringen av höghastighetsbanan.

I syfte att utvärdera möjligheterna att skapa utrymme för investering i höghastighetsjärnväg har därför ett antal finansieringskällor och finansieringsmetoder utvärderats.

Finansieringskällor

Efter att möjliga banavgifter tagits i anspråk bedömer PwC nedan finansieringskällor som prioriterade för finansiering av höghastighetsbanan. Banavgifterna baseras på PwC:s rapport 2015 *Sverigeförhandlingen, Kommersiella förutsättningar för höghastighetståg i Sverige*.

- De samhällsekonomiska nyttor som uppstår som följd av en höghastighetsbana uppstår i form av ökad tillväxt. En ökad tillväxt kan i sin tur förväntas leda till en ökad generell skattebas i de delar av Sverige som, direkt eller indirekt får tillgång till banan. Det kan dock vara svårt att härleda generella skatteökningar som exempelvis inkomstskatter till enskilda projekt. I första hand bör därför inkrementella effekter och skatter och avgifter som har ett tydligt orsakssamband med höghastighetsbana användas för finansiering. Värdeökning på befintliga och nya fastigheter utgör den skattebas som är möjligt att, med någorlunda god precision härleda till höghastighetsbanan. Metoden skulle heller inte medföra ytterligare uppbördskostnader. Särskilda och tidsbegränsade fastighetsskatter är en metod som använts med framgång i bl.a. Storbritannien. Det innebär att lokal tillfällig fastighetsskatt, skatt på kommunikationsbyggnader, exploateringsavgifter och planvinster som bygger på förhöjda fastighetsvärden eller förändrad markanvändning till följd av höghastighetsjärnvägen bör tillämpas i första hand.
- I den mån ovan nämnda skatter och avgifter inte ger tillräckliga intäkter till projektet bör andra bredare skatter och avgifter såsom vägslitageavgift eller flygskatt beaktas. Dessa bör dock användas i andra hand då dessa saknar direkt orsakssamband och kan medföra oönskade externa effekter. Viktigt att nämna är att regeringen och riksdagen har möjlighet att ta ut dessa skatter och avgifter oavsett höghastighetsbanan varför det är en politisk prioriteringsfråga om dessa skatter ska tas ut och vad intäkterna i så fall ska användas till. Möjlighet för ytterligare uttag av trängselskatt för att finansiera höghastighetsbanan bedöms vara begränsade. Dessa är i stor utsträckning i anspråktaga för beslutade åtgärder i storstäderna och eventuellt utrymme för ytterligare uttag kommer sannolikt behövas för kommande trängselreducerande åtgärder i storstäderna. Motsvarande resonemang kan även föras avseende försäljning av statliga eller kommunala tillgångar där värdet av tillgången inte ökas av höghastighetsjärnvägen.

Finansieringsmetoder

För att hantera det kapitalbehov som kvarstår när intäkter från höghastighetsbanan och ovan nämnda skatter, avgifter och bidrag beaktats, samt för att hantera det tidsmässiga gapet mellan intäkter och utgifter, behöver en eller flera finansieringsmetoder användas.

Enligt statens budgetregler kan infrastrukturinvesteringar undantagsvis finansieras genom metoden lån via Riksgälden. Användande av metoden kräver beslut av Riksdagen. Det bör påtalas att även vid anslagsfinansiering sker den faktiska finansieringen, i den mån investeringsutgiften inte kan bäras av statens inkomster genom upplåning via Riksgälden. Till skillnad från huvudmetoden, anslag, påverkas inte statens utgifter och därmed budgettaget förrän höghastighetsbanan tas i drift, vid användande av metoden lån via Riksgälden. Av vad som framkommit under vårt uppdrag skulle en upplåning via Riksgälden för höghastighetsbanan inte påverka statens upplåningsmöjligheter negativt. Denna metod bedöms därför vara den mest lämpliga finansieringsmetoden.

Vissa av de fastighetsrelaterade nyttor som uppstår till följd av höghastighetsbanan, som exempelvis exploateringsavgifter, kommer att tillfalla de kommuner där nyttorna uppstår. Det är statens avsikt att dessa nyttor till del skall användas för att finansiera höghastighetsbanan genom kommunal medfinansiering och

förskottering. Då dessa nyttor i huvudsak uppstår efter att höghastighetsbanan har tagits i drift så kommer kommunerna i likhet med staten att behöva lånefinansiera den medfinansiering som görs fram till att nyttorna uppstår. Generellt kan sägas att kommunerna har goda förutsättningar att låna på kapitalmarknaden och multilaterala banker som Europeiska Investeringsbanken och Nordiska investeringsbanken för infrastrukturinvesteringar, även om de har en något högre finansieringskostnad än staten. Enligt Riksgälden skulle denna merkostnad kunna minskas genom att tillåta kommuner att låna via Riksgälden.

Det framförs från tid till annan att infrastrukturinvesteringar kan finansieras genom avyttring av statlig egendom, exempelvis statliga bolag. Ur ett finansieringsperspektiv kan det vara en lockande lösning då framtida intäkter kan flyttas till nutid. Det förutsätter dock, för att vara samhällsekonomiskt försvarbart, att den ersättning staten erhåller vid försäljningen överstiger värdet av de framtida intäkter som tillgången genererar. Detta är även en möjlighet som staten löpande kan överväga oavsett höghastighetsbana. Metoden bör därför endast övervägas om det finns ett tydligt samband mellan höghastighetsbana och tillgångens värde.

Järnvägsobligationer är, om de är utfärdade av Riksgälden i allt väsentligt att likställa med de obligationer som ges ut idag. Är de däremot utgivna av en privat aktör så kan de anses utgöra en del av finansieringen vid en OPS-lösning. Järnvägsobligationer behandlas därför som en del av lån i Riksgälden respektive OPS.

Lån i Europeiska investeringsbanken och Nordiska Investeringsbanken bedöms av PwC enbart som aktuella för kommunal upplåning (på grund av en högre räntekostnad än Riksgälden) vid medfinansiering och som en möjlig finansieringsmetod för en privat part vid en OPS-lösning, och är därmed inte att betrakta som en lämplig finansieringsmetod ur statens perspektiv.

OPS bör enbart användas om det kan göras troligt att det är möjligt att överföra projektrisker på den privata parten i sådan utsträckning att det förväntas ge så stora effektivitetsvinster att det uppväger de högre finansieringskostnader en privat aktör har jämfört med staten.

Om det primära skälet för att överväga OPS är att minska projektets påverkan på statens utgifter och budgettaket under investeringsperioden, så är i stället lån via Riksgälden att föredra. Lån via Riksgälden ger samma principiella effekter på statens utgifter, överskottsmålet och konvergenskraven men med en lägre finansieringskostnad än OPS-alternativet. Det finns ett betydande intresse från kapitalmarknaden att finansiera svensk infrastruktur och gapet mellan statens finansieringskostnad och kostnaden för privat finansiering för infrastruktur har minskat. Möjligheten att använda sig av OPS för delar av höghastighetsbanan eller i intilliggande infrastruktur bör därför utvärderas vidare då det inte kan uteslutas att det finns potential för betydande effektivitetsvinster. På grund av projektets storlek och projektets karaktär bedöms det inte som sannolikt att projektet kan genomföras i OPS-form till sin helhet.

Finansieringspotential

Banavgifterna för höghastighetsbanan har beräknats uppgå till 32 kronor per tågkm, vilket innebär intäkter från banavgifter om närmare 1 miljard kronor per år när banan är i full trafik, vilket enligt PwC:s analys av kommersiella förutsättningar beräknats vara år 2039. Under perioden fram till 2055 beräknas de sammanlagda intäkterna från banavgifter uppgå till 23,4 miljarder kronor.

PwC har vidare bedömt finansieringspotentialen för följande fastighetsrelaterade intäkter:

- *Inkrementella skatteökningar* - PwC gör bedömningen att en utbyggnad av höghastighetsjärnväg, enligt nuvarande utredningsalternativ, delvis kan finansieras genom inkrementella effekter till följd av ökade taxeringsvärden för lokaler. Sådana effekter kan rimligen rymmas inom ramen för nuvarande lagstiftning till skillnad för om även bostäder skulle omfattas där det finns ett tak på fastighetsavgiften. Effekten har bedömts till 40-50 miljoner kronor årligen i 2015 års prisnivå.

- *Lokal tillfällig fastighetsskatt²* - Införandet av en lokal tillfällig fastighetsskatt har bedömts till 500-600 miljoner kronor årligen i 2015 års prisnivå och bör enbart införas under en begränsad period, i PwC:s antaganden har tidsperioden bestämts till 20 år. Beräkningarna är baserade på marknadsvärde och bygger på att en skattesats om 0,2 procent läggs på nuvarande beskattning av bostäder, lokaler och industrier på de orter där höghastighetsbanan rimligtvis kan ge nyttor som kommer samtliga till del.
- *Exploateringsbidrag* - Det är möjligt att ta ut en avgift i samband med tecknade av exploateringsavtal och markanvisningsavtal. Alternativt kan en avgift kopplas till bygglovsprocessen. Bidraget till höghastighetsbanan bedöms kunna uppgå till 700-800 miljoner årligen i 2015 års prisnivå. Exploateringsbidraget bör kopplas direkt till investeringen och gälla under en begränsad period. Enligt vår uppfattning bör den vara bred för att undvika tröskeffekter och relativt låg för att inte hindra önskvärd exploatering. Bidraget gäller byggnation av lokaler, bostadshus och fritidshus och har baserats på marknadsvärden på berörda orter, varför det beräknade bidraget per kvadratmeter varierar mellan ca 20 och 250 kr. Exploateringsbidraget bedöms utgöra grund för kommunal medfinansiering.
- *Planvinster vid fastighetsutveckling* - En möjlighet till att finansiera en utbyggnad av höghastighetsjärnväg är via fastighetsutveckling i anslutning till blivande stationer. De exploateringsvinster som uppstår av fastighetsutveckling och ändrade markvärden tillfaller främst markägaren varför rådighet över marken är viktigt för att kunna tillgodogöra sig vinster av betydelse från framtida fastighetsutveckling. Fastighetsutveckling vid rådighet över marken i anslutning till stationerna där en ökad byggnation kan förväntas ske kan maximalt förväntas ge 100-150 miljoner kronor per år i nettovärdestegring under en 20-årsperiod. Viktigt att notera är att ingen analys har gjorts av vilken part som idag äger aktuell mark. Av det skälet har ett bidrag från planvinster om 30 miljoner per år, i 2015 års prisnivå, antagits med start från 2028. Detta motsvarar en andel om 20-30% av det maximala bedömda värdet för planvinster vid fastighetsutveckling.
- *Skatt på kommunikationsbyggnader* - Ett bidrag från en förändrad taxering av kommunikationsbyggnader (stationsbyggnader t ex) bedöms uppgå till 50-100 miljoner kronor årligen i 2015 års prisnivå. I PwC:s finansiella modell har nivån på skatten satts till 75 miljoner kronor per år med början 2018. Tillgodogörandet av bidraget från förändrad taxering av kommunikationsbyggnader bedöms inte kunna genomföras inom befintlig lagstiftning.

Den sammantagna bedömningen av medfinansieringspotentialen från kommuner bygger på beräkningar av exploateringsbidraget. Detta ger en sammantagen medfinansiering om 2,3 miljarder kronor i 2015 års prisnivå. Tidpunkten för medfinansieringen är vald för att matcha statens behov av ytterligare kapital, utöver banavgifter och övriga finansieringskällor.

Bostadsbyggande

För att beräkna bostadsbyggandet relaterat till ny höghastighetsjärnväg har en parallell dragits till byggandet av Hyllie-området i närheten av Citybanan i Malmö. Parallellen bygger på antagandet om att en motsvarande utveckling som skedde för bostäder vid Hyllie kan förväntas även vid planering av bostadsproduktion i Stockholms Län, Östergötlands län, Jönköpings län, Västra Götaland och Region Skåne. Enligt en sådan indexberäkning skulle byggandet av höghastighetsbanan kunna bidra med ca 34 000 bostäder som placeras på platser motsvarande Hyllie.

Scenario 1 med fastighetsrelaterade intäkter

Sammantaget beräknas finansieringskällorna i ett scenario med fastighetsrelaterade intäkter ge ackumulerade intäkter till staten om ca 19,3 miljarder kronor fram till och med 2055 i 2015 års prisnivå. Givet en kommunal medfinansiering om ca 2,3 miljarder kronor blir intäkterna till staten 21,6 miljarder kronor i 2015 års prisnivå. Merparten av intäkterna kommer från den lokala tillfälliga fastighetsskatten. Intäkterna från banavgifter samt fastighetsrelaterade skatter och avgifter räcker inte för att finansiera höghastighetsbanan över tid. Det finns

² Motsvarande tidsbegränsade åtgärder har införts bl.a. i Storbritannien för att finansiera Crossrail-projektet

därmed ett behov av ytterligare finansiering. Staten behöver med andra ord skjuta till ytterligare medel över statsbudgeten vid ett eventuellt beslut om att genomföra investeringen.

Scenario 2 – fastighetsrelaterade intäkter och vägslitageavgift

I scenario 2 består finansieringskällorna av de fastighetsrelaterade intäkterna beskrivna ovan samt införande av en vägslitageavgift för lastbilstrafik. Syftet med scenariot är att illustrera hur stora intäkter / finansieringskällor som krävs för att i möjligaste mån undvika att staten behöver skjuta till ytterligare medel över statsbudgeten och därmed prioritera bort andra åtgärder. Därmed inte sagt att den ytterligare intäkten behöver vara en vägslitageavgift, utan detta är därmed enbart att betrakta som en illustration och inte som en rekommendation från PwC:s sida. Baserat på beräkningar från SIKAs uppskattade vägslitageavgiften kunna ge 4,2 miljarder kronor per år från 2018. Sammantaget beräknas finansieringskällorna i scenariot ge ackumulerade intäkter till staten om ca 166,7 miljarder kronor fram till och med 2055 i 2015 års prisnivå. Givet en kommunal medfinansiering om ca 2,3 miljarder kronor blir intäkterna till staten 169 miljarder kronor i 2015 års prisnivå. Merparten av intäkterna kommer från vägslitageavgiften. Givet att inflödet från intäkterna till statskassan inte matchar investeringsutgifterna beräknas finansieringskällorna generera ett överskott till statskassan under åren 2018-2023 då intäkterna under den här perioden överstiger projektutgifterna. Därefter beräknas intäkterna understiga utgifterna varför ett finansieringsbehov uppstår under åren 2024-2032.

Föreslagen finansieringsmetod (Lån via Riksgälden)

När finansieringskällorna i scenario 2 adderas finns ett kvarvarande finansieringsbehov om ca 97,8 miljarder kronor i 2015 års prisnivå som sträcker sig mellan 2024-2032. Då lån via Riksgälden bedömts som den mest fördelaktiga lånefinansieringen utgår PwC:s beräkningar från detta. Beräkningarna bygger på att Riksgälden lånar upp när lånebehovet uppstår, dvs ett nytt lån tas upp varje år under den aktuella perioden. Lånekostnaden uppgår till en ränta om 3%. Räntenivån motsvarar en långsiktig nivå för nominell ränta och utgörs av en real räntekomponent om 1% samt inflation om 2%. Den sammantagna räntekostnaden uppgår till närmare 32,2 miljarder kronor i 2015 års prisnivå för perioden 2024-2055.

OPS-lösning

PwC har även beräknat statens kostnader för projektet om en OPS-modell skulle tillämpas. Modellen är relativt övergripande och bygger på ett 30-årigt avtal där staten betalar en årlig avgift till OPS-bolaget från det att den första delen av höghastighetsbanan tas i drift, år 2028. Den årliga avgiften för staten uppgår till 20,6 miljarder kronor/år, vilket skulle ge en sammantagen kostnad för staten på 355,8 miljarder kronor i 2015 års prisnivå. Metoden bör därför endast komma ifråga om nuvärdet av projektriskerna kan anses överstiga denna merkostnad. Beräkningarna är baserade på en IRR³ om 9%.

Internationell utblick

I rapporten redovisas ett antal internationella fallstudier med erfarenheter och lärdomar av tidigare höghastighetsjärnvägsprojekt, vilka sammanfattas nedan:

- Statlig anslagsfinansiering har internationellt varit den vanligaste modellen för att anskaffa kapital till investeringar i höghastighetsjärnväg.
- Det är fördelaktigt att bygga de mest lönsamma sträckorna av höghastighetsbanan tidigt - det gör det enklare och mindre riskabelt att finansiera följande delar.
- I Storbritannien finns goda erfarenheter av att använda fastighetsrelaterade intäkter för finansiering av järnväg. I Crossrail-projekten tillämpades både en lokal tillfällig fastighetsskatt (Business Rate Supplement - BRS) och en form av exploateringsbidrag (Community Infrastructure Levy - CIL). En av lärdomarna är att nivån på fastighetsbaserade skatter och avgifter inte bör vara så höga så att de

³ Internal Rate of Return eller internränta

hämmar tillväxten och hindrar investeringar som befinner sig på marginalen från att genomföras. Ytterligare erfarenheter är att värdeåterföring och lokalt höjda skatter och avgifter framför allt är användbara där skillnaden mellan den befintliga värderingen skiljer sig kraftigt från en värdering med förbättrad infrastruktur. Eventuella förhandlingar bör inledas innan spårdragningen är fastställd för att säkerställa en god förhandlingsposition.

- I HSL Zuid-projektet i Nederländerna delades projektet upp i flera kontrakt där staten finansierade infrastruktur med stor risk, d v s underbyggnad så som banvall, tunnlar och broar. Överbyggnad i form av räls, signalsystem etc. genomfördes i OPS-form och trafiken bedrivs genom koncession. Att dela upp projektet i flera olika kontrakt medför ökad gränssnittsproblematisering. Den långa tidsperioden mellan det att avtal sluts och den faktiska driftsstarten innebär att marknaden såväl som tekniska förutsättningar kan ändras med följder som i förhand kan vara svåra att förutspå.
- Strukturering och förhandling mellan alla parter som involveras i en OPS kan vara mycket tidskrävande och tar mer resurser i anspråk än ren offentlig finansiering
- I Hongkong har den s k "Rail & property-modellen" tillämpats. I huvudsak består affärsmodellen av att järnvägsoperatören MTR åtar sig att finansiera ny spårtrafik fullt ut. Bolaget erhåller inget stöd eller bidrag för att bekosta utbyggnad. Istället erhåller bolaget en exklusiv rätt att utveckla fastigheterna ovan och kring stationerna. Med hänsyn tagen till att det saknas såväl tillräckligt befolkningsunderlag och oexploaterad mark i tillräcklig utsträckning i anslutning till en tänkt höghastighetsbana får möjligheten att använda den aktuella affärsmodellen anses vara begränsad för banan som helhet. Modellen kan vara tillämplig för utveckling av utvalda kommunala åtgärder.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1. Bakgrund och syfte	11
1.1. Bakgrund	11
1.2. PwC:s uppdrag	11
1.3. Syfte och avgränsning	12
1.4. Metod	12
2. Utbyggnad av nya stambanor	14
2.1. Projektbeskrivning höghastighetsjärnväg	14
2.1.1. Tidplan	15
2.1.2. Investeringskostnad	15
3. Begrepp, definitioner och förutsättningar för statlig finansiering	17
3.1. Statens syn på finansiering	17
3.1.1. Det finanspolitiska ramverket	17
3.1.2. Finansiering av infrastruktur	18
3.1.3. Risk ur statens perspektiv	19
3.1.4. Statens räkenskaper	19
3.1.5. Riksgäldskontorets roll och funktion	20
3.1.6. Statsfinansiella kriterier	20
3.2. Finansieringskällor respektive finansieringsmetoder	21
3.2.1. Finansieringskällor	21
3.2.2. Finansieringsmetoder	22
4. Tankbara målsättningar med medfinansiering	24
4.1. Målsättningar ur statens perspektiv	24
4.2. Målsättningar ur kommuners/regioners perspektiv	24
5. Finansieringskällor och -metoder för höghastighetsjärnväg	26
5.1. Banavgifter	27
5.2. Anslagsfinansiering	28
5.3. Föreslagna finansieringskällor för höghastighetsjärnväg	30
5.3.1. Inkrementell skatteökning	30
5.3.2. Specialdestinerade skatter och avgifter	32
5.3.3. Brukaravgifter	36
5.3.4. Bidrag	40
5.3.5. Sammanfattande bedömning av finansieringskällor	41
5.4. Kommunal medfinansiering och förskottering	42

5.4.1. Direkta medfinansieringsbidrag	42
5.4.2. Förskottering från kommuner	43
5.4.3. Kommunal upplåning	44
5.5. Föreslagna finansieringsmetoder för höghastighetsjärnväg	47
5.5.1. Lån	47
5.5.2. Offentlig-privat samverkan	51
5.5.3. Sammanfattande bedömning och rangordning av finansieringsmetoder	58
6. Bedömd finansieringspotential	59
6.1. Projektet och banavgifter	59
6.1.1. Bedömning av finansieringskällor	60
6.1.2. Bedömning av finansieringsmetoder	65
6.1.3. Resultat av OPS-lösning	69
6.1.4. Statsfinansiella konsekvenser	70
6.2. Beräknat bostadsbyggnade	72
6.3. Övergripande begränsningar med att planera och genomföra byggandet av nya bostäder	72
7. Internationell utblick	73
7.1. Höghastighetsbanor i Europa	73
7.2. Fallstudier	74
7.2.1. Frankrike - TGV och LGV	74
7.2.2. Hong Kong - Rail and property	76
7.2.3. Holland – HSL Zuid	76
7.2.4. UK - Crossrail 1 & 2	78
7.2.5. UK - Northern Line Extension	79

1. Bakgrund och syfte

1.1. Bakgrund

Regeringen beslöt i juli 2014 att tillsätta en kommitté (Sverigeförhandlingen) för ”utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna” (kommittédirektiv 2014:106). Enligt kommittédirektivet ska en särskild utredare fungera som förhandlingsperson och ska ta fram förslag till en utbyggnadsstrategi för nya stambanor för höghastighetståg mellan Stockholm – Malmö och Stockholm – Göteborg. Finansieringsmodeller och finansieringsmöjligheter måste identifieras och utredas. Även om de nya stambanorna i huvudsak ska finansieras genom anslag är det viktigt att analysera möjligheter till alternativa finansieringskällor, som t.ex. banavgifter samt medfinansiering från kommuner och landsting av stationer och eventuella åtgärder för att komplettera den statliga finansieringen. Det är samtidigt angeläget att det ges ekonomiskt utrymme för en snabb utbyggnad av stambanorna.

Trafikverket stöttar Sverigeförhandlingen genom att ta fram underlag samt svara för utredningar kring fysisk framkomlighet i landskapet, ekonomiska kostnader/ vinster för höghastighetsjärnväg samt regionalekonomiska analyser mm.

1.2. PwC:s uppdrag

Mot bakgrund av Sverigeförhandlingens direktiv har Öhrlings PricewaterhouseCoopers, (fortsättningsvis ”PwC” eller ”vi” i någon böjningsform), fått i uppdrag av Trafikverket att analysera vilka alternativ för finansiering/ finansieringsmöjligheter som står till buds för utbyggnad av stambanorna samt åtgärder i storstäderna.

PwC:s uppdrag omfattar att sammanställa, utveckla och analysera kunskap kring synkroniserad finansiering av

Lån 1. Förskottering från kommuner 2. Riksgälden 3. Kommunal upplåning 4. Järnvägsobligationer	höghastighetsjärnväg och stadsutveckling. En del i uppdraget är också att ta fram en finansiell modell som kan användas av intressenter och i förhandlingsarbetet som ett illustrativt verktyg för att kommunicera och åskådliggöra effekterna av olika alternativa finansieringsmetoder.
Brukaravgifter 5. Koncessioner 6. Trängselskatt/vägavgift/banavgift 7. Vägslitageavgift	Uppdraget omfattar även en sammanställning över nuvarande kunskapsläge och erfarenheter i Sverige och utomlands kring alternativa finansieringsformer som underlag för kommande förhandlingsarbete. Som utgångspunkt för analysen angavs i uppdragsbeskrivningen tretton identifierade finansieringsformer som beskrivs i tabellen till höger. Uppdraget har även innefattat att analysera kombinationer och varianter samt eventuella ytterligare alternativ som i detta tidiga skede kan vara intressanta ur ett finansieringsperspektiv för nya stambanor/ höghastighetsbanor.
Specialdestinerade skatter 5. Lokal tillfällig fastighetsskatt 6. Flygskatt	
Bidrag 10. Värdeåterföring vid ny bebyggelse 11. Kommunal medfinansiering utifrån regionala nyttor 12. Företagsekonomiska nyttor	
Privat investeringskapital 13. OPS	

Tabell 1 I förfrågningsunderlaget beskrivna finansieringsformer

1.3. Syfte och avgränsning

Syftet med PwC:s uppdrag är att förse samtliga berörda aktörer och intressenter med ett gemensamt kunskapsunderlag om finansieringslösningar och finansieringsprinciper för nya stambanor. Kunskapsunderlaget ska kunna fungera som plattform för att underlätta kommande förhandlingsarbete inom ramen för Sverigeförhandlingens mandat. Uppdraget innebär att översiktligt uppskatta den ekonomiska potentialen för olika finansieringsformer. Ambitionen är att beskriva och analysera tänkbara modeller och konstruera en kalkylmodell som möjliggör praktisk tillämpning i förhandlingsarbetet och som genom att beräkna finansiella kostnader för olika intressenter både kan åskådliggöra effekter av olika metoder samt undvika risker för dubbelräkning av finansieringspotentialen. EU-bidrag som finansieringskälla utreds på uppdragsgivarens begäran inte närmare i denna rapport.

Denna rapport har skrivits i det syfte som redovisats ovan och vi accepterar inget ansvar för dess användning till andra ändamål än detta. Bedömda värden i rapporten representerar vår kvalificerade bedömning baserat på tillgängligt material samt tillvägagångssätt beskrivna i denna rapport. De beräkningar som gjorts inom ramen för uppdraget är illustrativa och bygger på tillgänglig data från Trafikverket samt PwC:s antaganden. Vi har utgått från befintliga makroekonomiska förutsättningar och mål gällande t ex inflation, överskott och skuldsättning och antagit att dessa kommer gälla även i framtiden.

Vi har inom ramen för detta uppdrag inte utfört någon granskning eller revision av det material och de uppgifter vi erhållit från Trafikverket. Vi har därmed antagit att den är korrekt. PwC:s antaganden i den finansiella modellen redovisas i Appendix B. Antagandena bygger på PwC:s erfarenheter från tidigare uppdrag i Sverige och internationellt. I Appendix C redovisas metoden för beräkningarna av de fastighetsrelaterade intäkterna. Beräkningarna bygger på aktuell marknadsinformation 2015. Eventuella antaganden gällande intäkter är baserade på tidigare erfarenheter. Samtliga beräkningar är illustrativa. I rapporten presenteras ett flertal finansieringskällor som bygger på internationella erfarenheter. Då dessa har använts som finansieringskälla har källan anpassats till svenska förhållanden. Däremot har PwC inte inom ramen för detta uppdrag analyserat skillnader i förutsättningar, t ex gällande demografi och liknande.

1.4. Metod

PwC har genomfört ovan beskrivna uppdrag genom att genomföra en analys som bygger på empiriska erfarenheter och internationell forskning på området. Arbetet har genomförts i fyra moment. En kunskapsinhämtande del (i), en analyserande och utvärderande del (ii), en kvantitativ finansiell modell (iii), samt en del där en skriftlig rapport tagits fram (iv).

Den *kunskapsinhämtande* delen presenteras huvudsakligen i avsnitt 3 och 4 syftar till att samla befintlig information kring möjliga finansieringskällor och -metoder samt att beskriva det ramverk som finns för offentlig finansiering idag. Därtill har information samlats in kring olika finansieringslösningar i internationella infrastrukturprojekt. Kunskapsinsamlingen har skett genom ca 15-20 intervjuer med intressenter och tänkbara finansiärer. Bland de som intervjuats finns representanter för SKL, Riksgälden, ESV, banker, operatörer m fl samt personer från PwC:s internationella järnvägsnätverk. Därtill har dokumentstudier genomförts där i huvudsak regionala, nationella och internationella studier och rapporter på området har gått igenom. Den kunskapsinhämtande delen har resulterat i en sammanställning av finansieringskällor och -metoder för vidare analys.

Inom ramen för *analysen och utvärderingen* har de identifierade finansieringskällorna och -metoderna utvärderats mot ett antal kriterier. Kriterierna har valts för att belysa aspekter som kan påverka genomförbarheten och lämpligheten med respektive finansieringsform. Kriterierna har stämts av med

uppdragsgivaren inom ramen för en workshop. Därefter har samtliga alternativ utvärderats mot de valda kriterierna. Sammantaget har detta resulterat i att de utvärderade alternativen har prioriterats.

Den *finansiella modellen* har två syften. Det första syftar till att illustrera hur finansiering eller medfinansiering skulle påverka statens, kommuners och landstings ekonomi.

Det andra syftet är att synliggöra hur finansieringsbehovet ser ut vid olika tidpunkter samt att illustrera hur finansieringskällorna och -metoderna kan bidra till finansieringen över tid.

Det ovan beskrivna arbetet har sammanställts i denna *rapport*. Den slutliga rapporten har kvalitetsgranskats av interna experter inom PwC samt av Trafikverket och Sverigeförhandlingen.

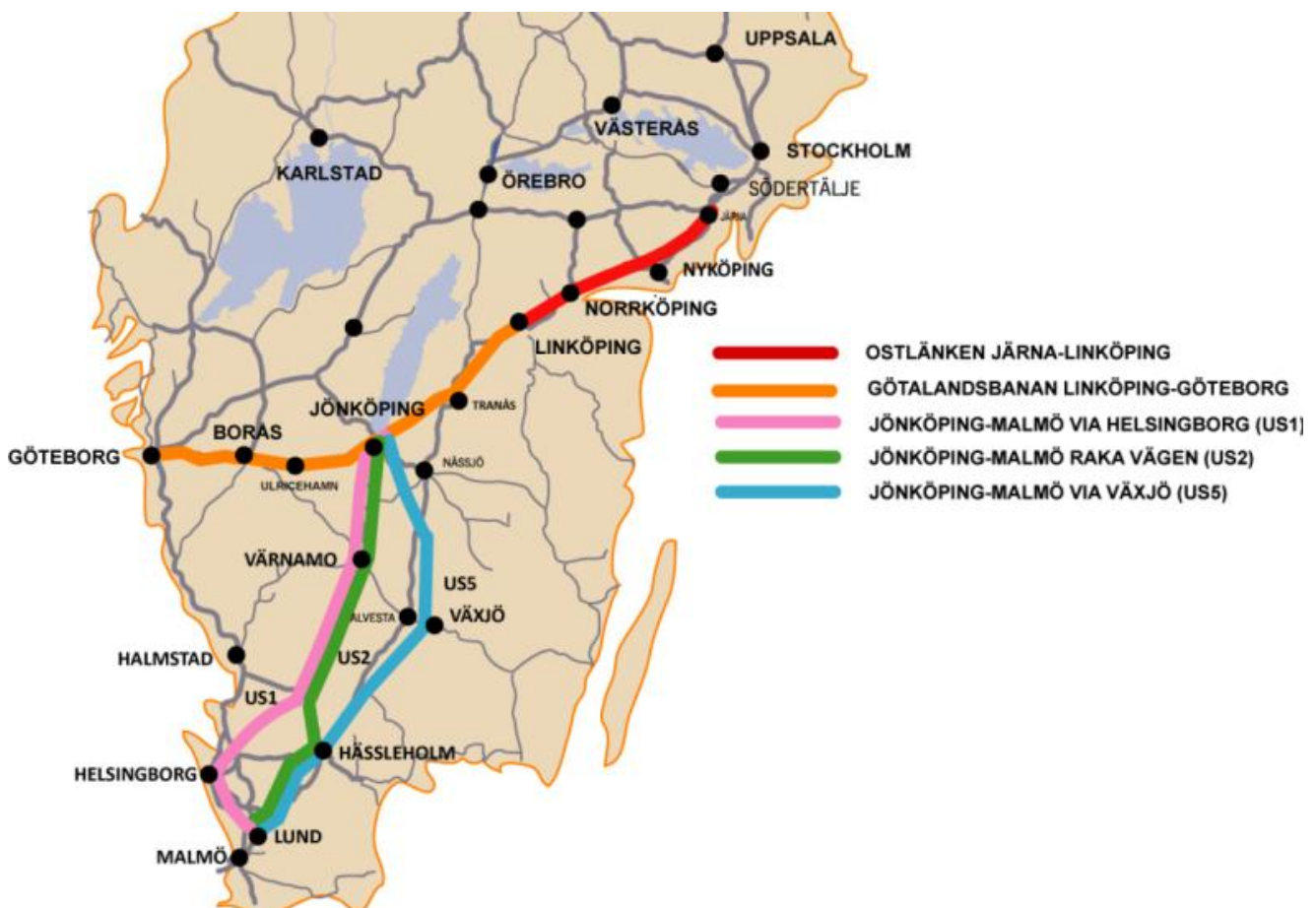
2. Utbyggnad av nya stambanor

2.1. Projektbeskrivning höghastighetsjärnväg

Den planerade höghastighetsjärnvägen ska knyta ihop Sveriges storstadsregioner samt skapa ökad kapacitet i järnvägsnätet. Fordonen ska kunna köra i en hastighet av 320 km/h och restiden mellan Stockholm–Göteborg kan kortas ned till två timmar och restiden mellan Stockholm–Malmö till två och en halv timme. Satsningen ska även leda till ökat bostadsbyggande och tillväxt i många kommuner och regioner längs den nya järnvägen.

I augusti 2012 föreslog regeringen att den nya järnvägen Ostlänken mellan Järna och Linköping samt järnvägssträckan Mölnlycke–Bollebygd skulle byggas som ett första steg mot en ny stambana för höghastighetståg mellan Stockholm–Göteborg och Stockholm–Malmö. Dessa två investeringar ingår i regeringens trafiklagsövergripande nationella plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2014–2025. Övriga järnvägssträckor ligger ännu inte i nationell plan. Vad gäller sträckningen ned till Malmö finns tre potentiella sträckningar där beslut ännu inte tagits om vilken sträcka som är mest lämplig.

Figur 1 Tänkbara alternativ för höghastighetsbanans sträckning (Källa: Trafikverket)

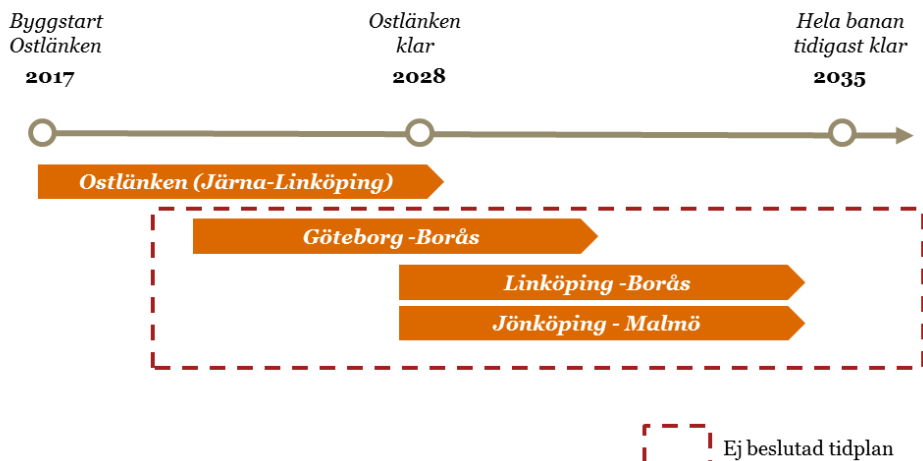


2.1.1. Tidplan

Tidplanen för hela höghastighetsjärnvägen är ännu inte fastställd. Utöver Ostlänken är tidplan för övriga etapper inte beslutad. Hela höghastighetsbanan bedöms vara klar tidigast 2035. Trafikintäkter i form av banavgifter för hela banan kan inte hämtas in förrän den är fullt utbyggd, däremot förväntas vissa intäkter från banavgifter redan när Ostlänken och sträckan Mölnlycke-Bollebygd driftsätts.

Figur 2 Illustrativ tidplan för utbyggnaden

Etapputbyggnad av höghastighetsjärnväg

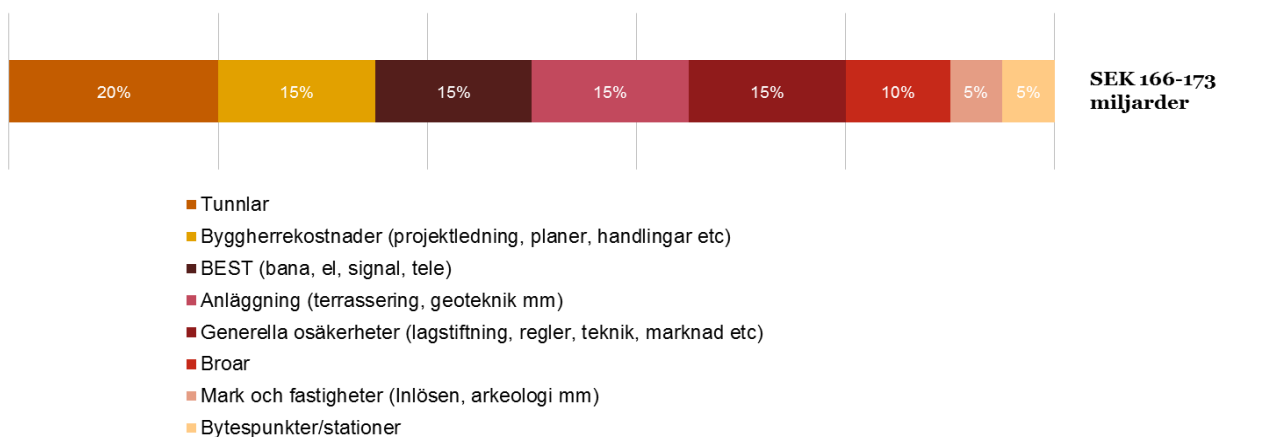


2.1.2. Investeringskostnad

Investeringen, det totala kapitalbehovet, för den nya höghastighetsjärnvägen beräknas av Trafikverket i juni 2015 till mellan 166-173 miljarder kronor (2013 års prisnivå). Nya bedömningar väntas bli klara i slutet av 2015. PwC:s beräkningar har av tidsskäl baserats på data som funnits tillgängliga under våren 2015. Denna tidiga bedömning innefattar poster som markberedning, byggnation av själva banan, räls, signalsystem och stationshus/perronger. Nedan visas en nedbrytning av Trafikverkets nuvarande bedömning av investeringsutgifterna.

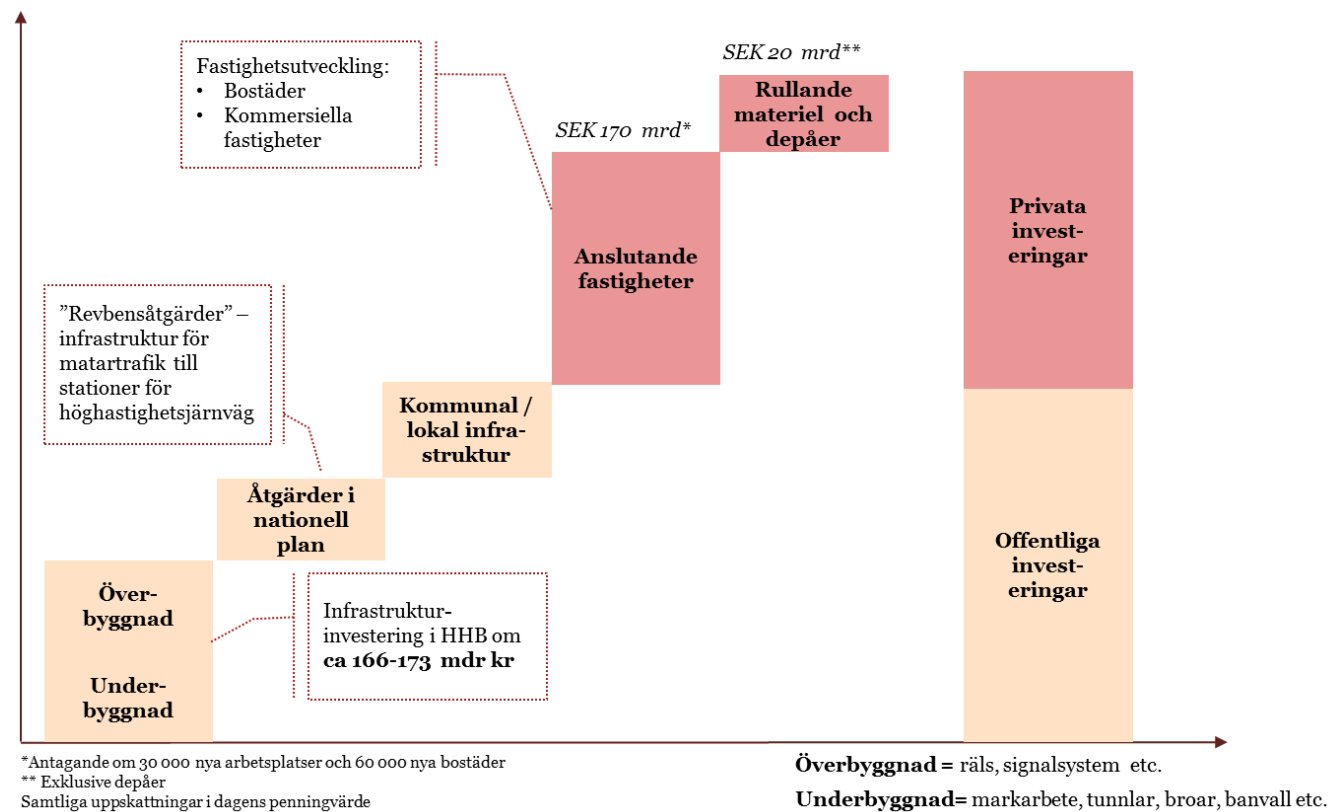
Figur 3 Uppskattad fördelning av bedömd investering vid höghastighetsjärnvägsprojekt (Källa: Trafikverket)

Fördelning av utgifter



Utöver investeringarna i själva banan tillkommer omfattande privata och offentliga investeringar kopplade till den nya höghastighetsjärnvägen. Det handlar om nya fordon (med tillhörande stödsystem, depåer mm) som klarar av att köra i maxhastigheten 320 km/h, omfattande lokala infrastrukturinvesteringar som t ex anslutande kollektivtrafik, parkeringsplatser, resecentrum samt närliggande bostäder och kommersiella fastigheter. Att dessa lokala investeringar görs är en förutsättning för att kunna realisera de bedömda nyttoeffekter som investeringen i själva banan förväntas leda till. Exempelvis är anslutande kollektivtrafik och tillgänglighetsåtgärder centralt för att skapa förutsättningar för fler resenärer och därmed ökade biljettintäkter och följaktligen ett ökat utrymme för banavgifter som kan finansiera banan. Trafikverket kan ännu inte redovisa några bedömningar av storleken på de tillkommande investeringarna. Investeringar i fordon kan göras av de privata trafikoperatörerna. En annan principiell möjlighet är att staten köper in fordon som operatörerna får disponera. De olika alternativen behöver utredas närmare. Vad gäller anslutande kommersiella fastigheter och resecentrum kan dessa sannolikt utgöra privata investeringar. Nya bostäder kan utgöras av både kommunala och privata investeringar. Kommuner och landsting ansvarar för finansiering och planering av anslutande kollektivtrafik och tillhörande infrastruktur. Ur ett statsfinansiellt perspektiv är det dock samma reala resurser som tas i behövs tas i anspråk för att tillgodose kapitalbehovet och finansiera även dessa investeringar.

Figur 4 Illustration av privata och offentliga tilläggsinvesteringar



3. Begrepp, definitioner och förutsättningar för statlig finansiering

3.1. Statens syn på finansiering

I detta stycke (3.1) beskrivs de ramar som idag begränsar eller påverkar hur finansieringen av en höghastighetsbana i Sverige kan se ut. Syftet är att skapa en grundläggande förståelse för statens syn och förutsättningar för finansiering utifrån fem perspektiv:

- Det finanspolitiska ramverket,
- Alternativ för finansiering av transportinfrastruktur,
- Statens syn på risk,
- Statens redovisning, samt
- Statens lånemöjligheter via Riksgälden.

3.1.1. Det finanspolitiska ramverket

Det övergripande målet för finanspolitiken är att ”skapa en så hög välfärd som möjligt genom att bidra till en hög och hållbar ekonomisk tillväxt och sysselsättning (genom strukturpolitiken), en välfärd som kommer alla till del (genom fördelningspolitiken) och ett stabilt resursutnyttjande (genom stabiliseringspolitiken)”. De konflikter som uppstår mellan målen hanteras av de folkvalda i riksdagen och är föremål för politiska beslut, varför finanspolitiken inte kan vara mekanisk. Det finns dock ett antal grundläggande principer som finanspolitiken bygger på för att vara långsiktigt hållbar och transparent.

En central del av finanspolitiken är det budgetpolitiska ramverket, vilket i sin tur omfattar *överskottsmålet* för den offentliga sektorns sparande, ett *utgiftstak* för statens primära utgifter och *ålderspensionssystemets utgifter* kombinerat med *en stram statlig budgetprocess* samt ett *kommunalt balanskrav*:

- Regeringen ska enligt budgetlagen lämna ett förslag till *överskottsmål* som därefter fastställs av riksdagen. Överskottsmålets syfte är i huvudsak framåtblickande och syftar till att bedöma reformutrymmet eller om det finns ett behov av budgetförstärkandet åtgärder. För närvarande är målet att det finansiella sparandet ska uppgå till i genomsnitt 1 procent av BNP över en konjunkturcykel.
- *Utgiftstaket* syftar till att skapa förutsättningar för att nå överskottsmålet och bör främja en långsiktig utveckling av de statliga utgifterna. Utskriftstaket är den övergripande restriktionen för totala utgifter i statens budget och sätter på så vis ramarna för utgifterna i årets budget.⁴⁵
- För att kunna ge en god och rättvisande bild av statens verksamhet och budgetläget för riksdagen ska statsbudgeten innehålla all statlig verksamhet (fullständighetsprincipen). För samtliga verksamheter

⁴ Regeringens skrivelse 2010/11:79, Ramverk för finanspolitiken

⁵ Utgiftstaket uppgick till 1107 miljarder kronor under 2014.

ska även samtliga utgifter och inkomster redovisas (bruttoprincipen). På så vis kan resurser fördelas och prioriteringar mellan olika sektorer i samhället göras.⁶

- Sedan 2000 tillämpas ett balanskrav för den kommunala sektorn, vilket innebär att varje kommun och landsting ska ha en budget i balans.⁷

Utöver det svenska regelverket lyder Sverige under EU:s gemensamma regelverk där Maastrichtfördraget, som trädde i kraft 1993, bl a innehåller ett sk konvergenskriterium om sunda statsfinanser. Kriteriet innebär att medlemsstaten inte får ha en konsoliderad offentlig bruttoskuld som överstiger 60 procent av BNP och att budgetunderskottet inte får överskrida 3 procent av BNP. Maastrichtfördraget blev bindande för Sverige i samband med att Sverige anslöt sig till EU.

3.1.2. *Finansiering av infrastruktur*

För att riksdagen ska ha kontroll över de utgifter som går till transportinfrastruktur och vilken belastning som infrastrukturen har på statsbudgeten är huvudregeln, enligt ovanstående, att all statlig infrastruktur ska finansieras med anslag över statsbudgeten.⁸

Traditionellt har tre olika finansieringsformer använts för att finansiera transportinfrastruktur; skatter, lån och avgifter.⁹ Skattefinansiering, eller anslagsfinansiering, innebär att investeringsutgiften betalas med löpande skatteinkomster vid investeringstillfället. Lånefinansiering innebär att investeringsutgiften fördelas under en längre tid, lånets återbetalningstid. Avgifter på trafiken innebär att staten får intäkter efter att trafiken startats vilket kan kombineras med antingen skatte-/anslagsfinansiering eller lånefinansiering för att finansiera investeringsutgiften. Bland argumenten för att använda andra finansieringslösningar än anslagsfinansiering finns stabilare finansieringsförutsättningar, att minska statens riskexponering och att fördela resursuppostringen rättvisare mellan generationer.¹⁰

I infrastrukturpropositionen från 2013 gjorde regeringen bedömningen att följande finansieringsformer, utöver skatte-/anslagsfinansiering, ska vara möjliga under perioden 2014-2025:

- Medfinansiering i form av bidrag från kommuner, landsting och företag,
- Brukaravgifter,
- Trängselskatt,
- Lånefinansiering förutsatt att återbetalningen inte belastar statsbudgeten eller den offentliga sektorns finansiella sparande.¹¹

Eventuella undantag från huvudregeln om anslagsfinansiering ska beslutas av riksdagen.¹² Beslut om undantag bör enligt medfinansieringsutredningen grunda sig i ”att det finns särskilda skäl som talar för att en annan tillämpning ger en bättre situation än om man följer huvudregeln.”

Medfinansieringsutredningen beskriver att eventuella avgifter som tas ut för att finansiera ny infrastruktur bör utformas på ett sätt som ger så små negativa konsekvenser som möjligt och att pålagor på trafiken ska leda till ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av transportinfrastrukturen. Vidare beskriver utredningen att:

⁶ SOU 2011:49, Medfinansiering av transportinfrastruktur

⁷ Regeringens skrivelse 2010/11:79, Ramverk för finanspolitiken

⁸ SOU 2011:49, Medfinansiering av transportinfrastruktur

⁹ Finansiering av statlig infrastruktur, SKL [PwC rapport]

¹⁰ ESV – Alternativ finansiering av vägar och järnvägar

¹¹ Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem, Prop. 2012/13:25

¹² SOU 2011:49, Medfinansiering av transportinfrastruktur

- Likvärdig infrastruktur som förvaltas av en infrastrukturförvaltare bör avgiftssättas på samma sätt,
- Samma principer bör gälla för avgiftsuttag oavsett om avgiften gäller väg-, järnväg-, sjö- eller luftfart.¹³

3.1.3. *Risk ur statens perspektiv*

Varje investering i transportinfrastruktur är associerad med ett flertal olika risker som kan medföra att nyttan av investeringen blir mindre eller att kostnaden för infrastrukturen blir högre. Dessa risker inkluderar planrisker, miljörisker, geotekniska risker, genomföranderisker, upphandlingsrisker, trafikrisker, finansiella risker etc. Vid investeringar i statlig infrastruktur är det staten eller myndigheter under staten som har ansvar för att riskerna hanteras på ett effektivt sätt.¹⁴

Även om det huvudsakligen är staten som bär risken för infrastrukturinvesteringar kan det vara rationellt för staten att betala en annan aktör för att överta risken. Ett skäl till att föra över risk är att statens förväntade kostnad för risken minskar, t ex till följd av att den andra aktören är mer effektiv, har högre kompetens eller starkare incitament att lösa problem.¹⁵ En diskussion kring risköverföring aktualiseras såväl vid lån eller investeringar från banker och fonder som vid olika typer av upphandlings- eller entreprenadavtal med privata aktörer, t ex vid offentlig-privat samverkan (OPS). Intressant att notera är att en myndighet inte får teckna försäkringsavtal (vilket är vad man gör när man för över risk) för statens egendom, ansvarighet eller i övrigt för skador som staten ska ersätta, om inte Kammarkollegiet beslutar om undantag, vilket kräver att det finns särskilda skäl.¹⁶

Erfarenheter visar att projekt av höghastighetsbanans dignitet är förknippade med stora osäkerheter, bl a gällande tidplanering och kostnadsbedömningar. Osäkerheterna i planeringen kan förhoppningsvis till viss del fångas upp av att successivkalkylering med osäkerhetsanalyser genomförs. Det finns begränsade möjligheter att minska risken för förseningar till följd av kostnadsöverskridanden och de metoder som finns används i begränsad utsträckning. Det innebär att de statsfinansiella konsekvenserna sannolikt blir betydande när förseningar och kostnadsöverskridanden uppstår och att man då riskerar en negativ spiral med ytterligare förseningar.¹⁷

3.1.4. *Statens räkenskaper*

Den statliga budgeten utgör ett viktigt styrinstrument för regeringen. I budgetpropositionen redovisar regeringen sitt samlade förslag till hur statens utgifter ska fördelas mellan olika verksamheter under ett år samt sin beräkning av hur stora inkomsterna under året väntas bli.¹⁸ Genom att använda en metod där olika utgiftsområden tilldelas anslag ställs olika verksamheter mot varandra vilket tydliggör de prioriteringar som gjorts och den inriktning som politiken har. En budget som baseras på anslag och där investeringsutgifterna tas direkt gör det även möjligt för politikerna att årligen göra nya satsningar och prioriteringar.¹⁹ Nackdelen är dock att metoden inte tidsmässigt matchar utgiften för investeringen med eventuella nyttor eller intäkter. Följden av detta är att en investering som ger nyttor långt in i framtiden kan anses drabba skattebetalarna idag på ett orättvist sätt istället för framtida skattebetalare. Eventuella underskott i budgeten lånar Riksgälden upp på kapitalmarknaden.²⁰

¹³ SOU 2011:49, Medfinansiering av transportinfrastruktur

¹⁴ SOU 2011:49, Medfinansiering av transportinfrastruktur

¹⁵ VTI rapport 588

¹⁶ SFS 2011:248

¹⁷ Nya stambanor mellan Stockholm-Göteborg/Malmö - Analys av möjliga organisations- och finansieringslösningar samt effekter på de offentliga finanserna [PwC rapport]

¹⁸ <http://www.regeringen.se/sb/d/2459>

¹⁹ Intervju ESV

²⁰ Statsbudgeten visade ett underskott om 72 miljarder 2014.

ESV tar årligen fram en konsoliderad årsredovisning för svenska staten där samtliga myndigheters årsredovisningar slås samman och där interna mellanhavanden och transaktioner elimineras. På så vis synliggörs statens tillgångar och årliga investeringar. I årsredovisningen visas även utfallet för året som gått och där synliggörs alltså skillnaden mellan statsbudgeten och faktiskt resultat. I Trafikverkets årsredovisning syns statens investeringar i infrastruktur, samt övriga kostnader såsom drift och underhåll.²¹ Det har ofta framförts i debatten att staten saknar balansräkning, vilket alltså inte stämmer.

Infrastruktur som öppnats för trafik redovisas som tillgångar i Trafikverkets balansräkning och skrivs årligen av med så kallad rak avskrivning, d v s med ett fast belopp beroende på tillgångarnas ekonomiska och tekniska livslängd. Avskrivningen kostnadsförs i resultaträkningen.²²

3.1.5. Riksgäldskontorets roll och funktion

Riksgäldskontoret har som uppdrag att agera som statens internbank, att ta upp lån och förvalta statsskulden samt att ge statliga garantier och krediter. När Riksgälden lånar upp pengar för den svenska statens räkning görs det genom försäljning av statspapper, huvudsakligen obligationer. Räntan på obligationerna avgörs i ett auktionsförfarande där den som erbjuder sig att låna ut pengar till staten, d v s att köpa obligationer, till lägst ränta, får tilldelning först. Köpare av svenska statspapper är huvudsakligen svenska och internationella institutionella köpare såsom pensionsfonder, försäkringsbolag, banker och centralbanker.²³

Generellt lånar Riksgälden upp pengar för att hantera underskott i statens budget och för att ersätta lån som förfaller.²⁴ I teorin kan Riksgälden även ge ut riktade obligationer, som syftar till att täcka en särskild investering, t ex i form av järnvägsobligationer.

Riksgälden erbjuder även lån till statliga myndigheter på marknadsmässiga villkor baserat på Riksgäldens upplåningskostnader på kapitalmarknaden. Efter beslut hos regeringen har myndigheter, statliga bolag och även andra aktörer möjlighet att låna hos Riksgälden.²⁵ Riksgälden har i en skrivelse från 2013 föreslagit att regeringen bör överväga att begära riksdagens bemyndigande om att tillåta Riksgälden att låna ut pengar till kommuner och landsting/regioner i samband med att kommunerna medfinansierar eller förskotterar pengar till statlig infrastruktur. Riksgälden resonerar att kommunerna på marginalen finansierar sådan medfinansiering eller förskottering med lån, vilket innebär att kostnaderna för att genomföra en infrastrukturinvestering blir dyrare för skattekollektivet som helhet, då kommunerna har en högre lånekostnad än vad staten har.²⁶ Sannolikt skulle en sådan möjlighet inte leda till lägre upplåningskostnader för kommunerna då staten inte har möjlighet att låna ut till kommunerna till väsentligt lägre villkor än vad som är marknadsmässigt.

3.1.6. Statsfinansiella kriterier

Val av finansieringsform kan påverka ovan beskrivna statsfinansiella kriterier. I bedömningen av respektive finansieringsmetod nedan analyseras om metoden strider mot dessa kriterier. D v s vilken påverkan har finansieringsmetoden på de statsfinansiella nyckeltal och målsättningar såsom:

- *Överskottsmålet:* Det finansiella sparandet > 1 procent av BNP över en konjunkturykel.
- *Utgiftstaket:* Årligt utgiftstak om 1107 miljarder kronor 2014.

²¹ Intervju ESV

²² Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna? Riksrevisionen

²³ www.riksgalden.se

²⁴ www.riksgalden.se

²⁵ <https://www.riksgalden.se/sv/myndigheter/Likviditetsstyrning/In--och-utlaning/>

²⁶ Skrivelse Dnr 2013/228 Förslag om lån i Riksgälden.

- *Maastrichtkriterierna:* Konsoliderad offentlig bruttoskuld som inte överstiger 60 procent av BNP och att budgetunderskottet inte får överskrida 3 procent av BNP.

3.2. Finansieringskällor respektive finansieringsmetoder

Finansiering används både för att beskriva behovet av kapital vid byggandet av infrastruktur, men också för att beskriva de betalningsströmmar över tid som uppstår som en följd av att investeringen genomförs. För att undvika sammanblandning av dessa begrepp är det centralt för analysen att skilja på finansieringsmetod och finansieringskälla.²⁷ Finansieringskällan utgör det kapital som krävs för att täcka aktuella infrastrukturinvesteringar över tid och är inte återbetalningspliktig. Finansieringsmetoden beskriver på vilket sätt kapital anskaffas, t ex genom lån och avser kapital som någon gång ska betalas tillbaka.

3.2.1. Finansieringskällor

För att bygga nya stambanor behöver reala resurser föras till projektet och dess drift. Dessa resurser eller kapital binds genom bygget i den nya infrastrukturen och kommer att resultera i samhällsnyttoeffekter och ekonomisk avkastning för aktörer i samhället. Det reala kapital som krävs för bygget av nya stambanor/höghastighetsjärnväg kommer inte att betalas tillbaka. Finansieringskällan är den identifierade intäktsström som täcker kapitalkostnader för infrastrukturinvesteringen. Finansieringskällor beskriver därmed det reala investeringskapital som krävs. För att täcka kapitalbehovet vid investering i höghastighetsjärnväg finns två principiella typer av finansieringskällor:²⁸

1. *Banavgifter* – som betalas av tågoperatörerna och i förlängningen resenärerna. Det är alltså brukarna som betalar för banan.
2. *Skatter* – olika typer av skatter och avgifter kan tas ut från hela eller delar av skattekollektivet, för att finansiera den gemensamma tillgången som järnvägen utgör, i den mån ban-/brukaravgifter inte är tillräckliga.

Oavsett typ av finansieringskälla så utgör den en inkomst bland statens andra inkomster och kan således fördelas till den verksamhet som beslutas av riksdagen – d v s även annat än infrastruktur kan i teorin finansieras av banavgifter. Därmed har banavgiften inte något direkt inflytande på finansieringen av olika typer av åtgärder i infrastrukturen, däremot finns en styrande funktion. Under 2000-talet har successivt mer och mer vikt lagts på avgifternas finansierande funktion.

3.2.1.1. Banavgifter

Infrastrukturansvariga myndigheter kan täcka kapitalbehovet genom banavgifter för operatörernas nyttjande av banan. Tågoperatörer i sin tur kan täcka banavgifterna genom biljettavgifter men även genom andra intäkter från t ex fastighetsutveckling. Hur stor banavgift som kan tas ut av tågoperatörerna beror på storleken på deras intäkter som i sin tur är kopplat till storleken på biljettintäkterna och resandevolym. Regelverket och resonemang kring banavgifter och andra typer av brukaravgifter beskrivs i kommande avsnitt.

3.2.1.2. Skatter

De kapitalbehov som inte kan täckas med banavgifter behöver täckas med andra avgifter eller skatter. Sådana skatter eller avgifter kan tas ut på nationell, regional eller lokal nivå och inkluderar både breda skattebaser såsom mervärdes- och inkomstskatter, bolagsskatter, miljöskatter och skatter med mer riktad uppbörd från infrastrukturen eller närliggande berörda områden som t ex, flygskatt, trängselskatter, vägsplitageavgifter

²⁷ Finansieringskälla motsvarar det engelska begreppet "funding" och finansieringsmetod det engelska begreppet "financing".

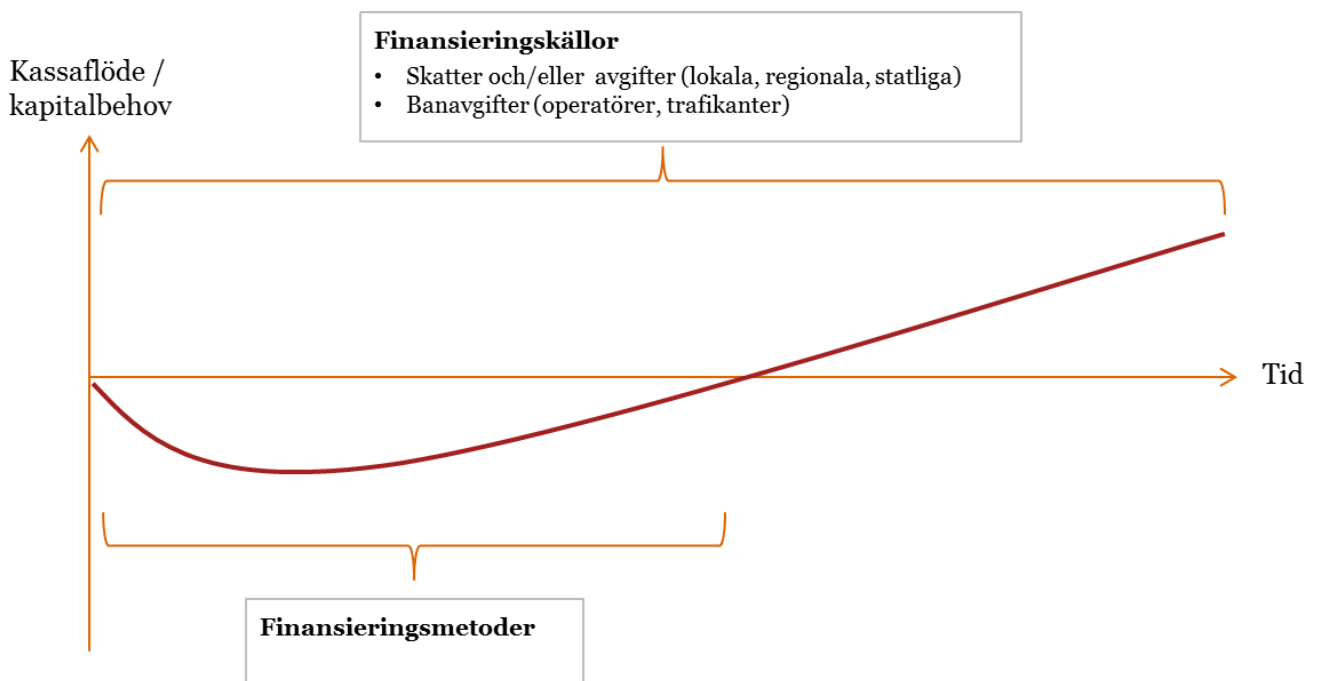
²⁸ Adler, Pels and Nash (2010) High-Speed rail and air transport competition: Game engineering as tool for cost-benefit analysis Transportation Research Part B 44 (2010) 812 – 833.

etc. Uttag av nya skatter eller justeringar i befintliga skattenivåer kan leda till förändrade beteenden och avsedda eller oönskade externa effekter, sådana effekter kommer inte att utredas i den här rapporten. Några exempel som ofta nämns är förändrade konkurrensförutsättningar mellan transportslag, demografiska styreffekter, rättvisaspekter i förhållande till boende i glesbygd, konsekvenser för miljö och ekosystem, förändrade resvanor. Ett annat exempel kan vara minskad investeringsvilja om det generella skattetrycket ökar. Inför beslut om särskild skatt för finansiering av höghastighetsprojektet bör därför skattens effekter utredas vidare. De skatter som pekats ut som relevanta för finansiering av höghastighetsjärnväg beskrivs närmare i avsnitt 5.

3.2.2. Finansieringsmetoder

Vid investering i höghastighetsjärnväg uppstår en tidsmässig förskjutning mellan den takt när investeringskapitalet behöver finnas tillgängligt för bygge av höghastighetsjärnväg och de nyttor som uppstår till följd av banan och som är tillgängliga för att finansiera densamma. Det finns ett flertal tänkbara finansieringsmetoder för att under en tidsbegränsad period överbrygga denna förskjutning. Finansieringsmetod innebär att en aktör mot viss säkerhet erbjuder den som vill bygga stambanor resurser som i ett senare skede kommer att betalas tillbaka. Beroende på innehållet i de garantier som uppställs och hur lång tid som förflyter till återbetalning kommer finansiären att ta ut en ersättning för de risker som finansieringen innebär. Finansieringsmetoder kan därmed skiljas från finansieringskällor, ungefär som begreppet utlåning skiljer sig från kapitaltillskott.

Figur 5 Illustration: Finansieringsmetoderna behöver täcka kapitalbehovet för investeringen över tid



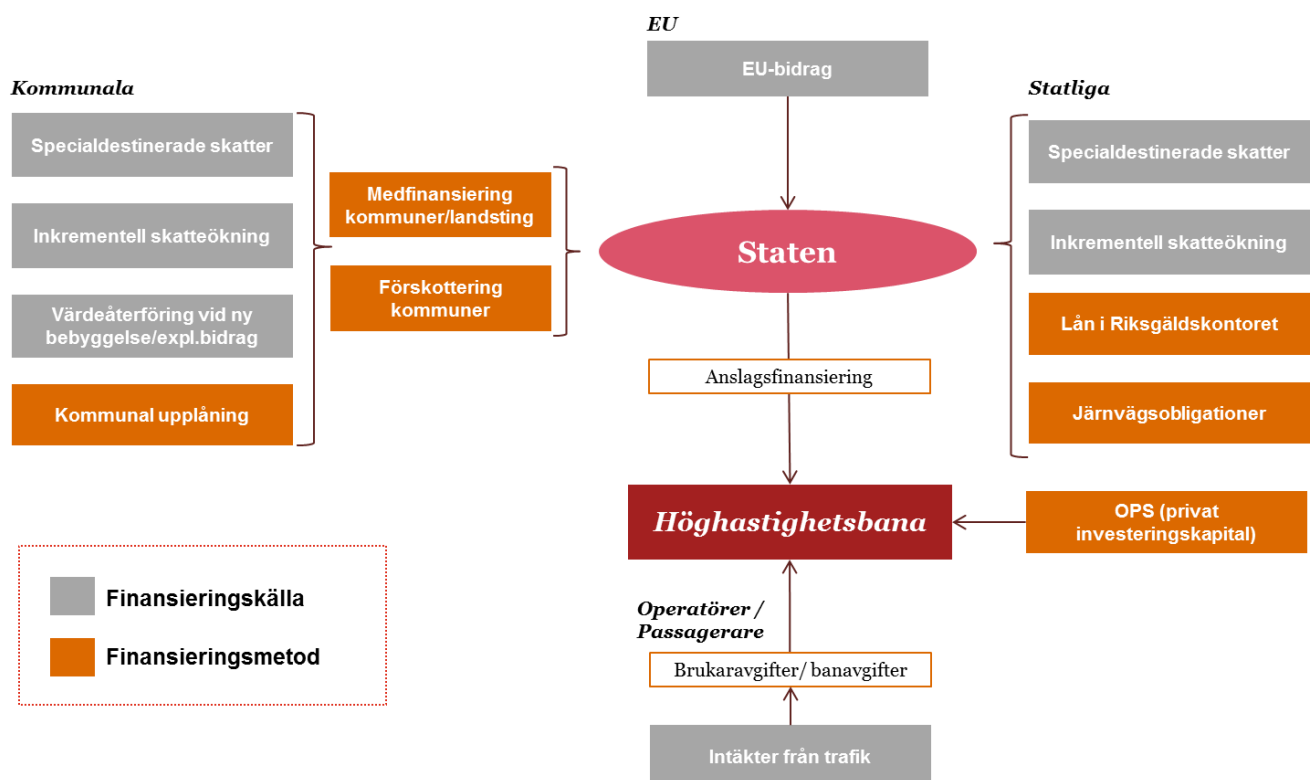
Exempel på finansieringsmetoder är olika typer av lån, t ex via Riksgälden, Europeiska Investeringsbanken och privata investerare. Även OPS-lösningar kan ses som en finansieringsmetod då de innefattar privata lån som ska betalas tillbaka. Det realekonomiska utrymmet för infrastrukturinvesteringar påverkas inte av finansieringsmetoden utan begränsas istället av utrymmet i finansieringskällorna. Att tillföra privat kapital innebär inte att investeringsutrymmet ökar eftersom kapitalet ska betalas tillbaka. Det bör i sammanhanget

noteras att även lån i Riksgälden utgörs av privat kapital. Skillnaden utgörs av att skattekollektivet i detta fall utgör säkerheten för lånet medan den i en OPS-lösning utgörs av projektets framtida kassaflöden.

Illustrationen nedan visar på uppdelningen mellan finansieringskällor och finansieringsmetoder, där finansieringskällor definieras som sådant kapital som inte behöver betalas tillbaka. Kommunal medfinansiering och förskottering definieras som en finansieringsmetod eftersom källan till den typen av bidrag/lån till staten behöver utgöras av t ex skatter. Även om kommunal medfinansiering är ett bidrag till staten så behöver kommunen på något vis hämta in det kapital som behövs till medfinansieringen. Ett sätt för kommunen att göra det är genom kommunal upplåning. Ett annat sätt är genom skatter eller värdeåterföring från ny bebyggelse och ökat markvärde utmed höghastighetsbanans stationer. Kommunerna kan t ex ta ut avgifter för byggrätter eller lokal infrastruktur. Kommuner kan för närvarande inte ta ut fastighetsskatt, det gör staten.²⁹

Specialdestinerade /riktade infrastrukturskatter skulle i princip kunna tas ut både av stat och kommun. Även företagsekonomiska nyttor i form av en inkrementell inkomstskatteökning kommer både stat och kommun till del. Inkrementella bolagsskatteökningar till följd av ökad etablering till följd av höghastighetsjärnvägen skulle med nuvarande regler tillfalla staten.

Figur 6 Illustration finansieringsmetod och finansieringskällor, höghastighetsjärnväg



²⁹ Exempel på detta är Business Rates Supplements och Community Infrastructure Levy som tillämpats i Storbritannien.

4. Tänkbara målsättningar med medfinansiering

4.1. Målsättningar ur statens perspektiv

Enligt infrastrukturpropositionen från 2012 ska de infrastrukturprojekt som genomförs i Sverige som huvudregel vara samhällsekonomiskt lönsamma oavsett finansieringsform. Samtidigt menar regeringen att en vilja till medfinansiering är ett uttryck för att en åtgärd skapar en samhällsekonomisk nytta. Därmed menar regeringen att det är "...motiverat att exempelvis en kommun bidrar ekonomiskt till en statlig infrastrukturinvestering om kommunens invånare har en tydlig nytta av en investering samtidigt som den av staten bedömda nyttan av samma investering inte fullt ut motiverar en statlig finansiering av den."³⁰

Regeringen menar vidare att ytterligare en fördel med medfinansiering är att det skapar ett gemensamt ägarskap kring investeringen och kan säkerställa en dialog där båda parterna kan bidra med sin kompetens – staten med kompetens kring t ex trafikplanering och kommunen med lokalkännedom. På så vis ökar sannolikheten att få en effektiv utformning av åtgärden samtidigt som den samhällsekonomiska lönsamheten ökar. Huruvida detta väger upp eventuella ökade kostnader till följd av högre upplåningskostnader är dock svårt att veta.

Ett tredje fördel med medfinansiering är enligt infrastrukturpropositionen om fler transportpolitiskt motiverade åtgärder kan genomföras till följd av externa bidrag.³¹ Viktigt att framhålla är dock att varken kommunal eller privat finansiering skapar ett ökat realekonomiskt utrymme då det är skattekollektivet som i slutändan får betala med minskad konsumtion som följd:

3. De pengar som kommunerna kan bidra eller låna till staten kommer från samma källa som statens pengar – skattebetalarna. Det uppstår därför inte ytterligare resurser till följd av att kommunerna och inte staten tar upp skatter.
4. Pengar som lånas från banker eller finansinstitut för att finansiera infrastrukturåtgärder ska betalas tillbaka, med ränta. Således kommer skattekollektivet att belastas med kostnaderna, dock i en senare fas.

Sammantaget är det främsta argumentet för kommunal medfinansiering att de som har nytta av en åtgärd ska vara med och finansiera den. I samma anda går det att argumentera för lånefinansiering då det innebär att framtida skattebetalare, d v s de som använder infrastrukturen belastas. Detta är dock argument som är av principiell karaktär och är lika gångbara för samtliga infrastrukturinvesteringar, varför det kan verka godtyckligt att enbart använda sig av medfinansiering eller lånefinansiering vid ett fåtal projekt.

4.2. Målsättningar ur kommuners/regioners perspektiv

Sedan några år tillbaka har kommunal och regional medfinansiering av statlig transportinfrastruktur blivit allt vanligare. I nationella planen för 2010-2021 finns investeringar för 417 miljarder kronor, varav 65 miljarder kommer från medfinansiering. I nationella planen för 2014-2025 är de totala investeringarna 522 miljarder kr varav 85 miljarder utgörs av medfinansiering. SKL ställer sig principiellt emot utvecklingen, men menar att om medfinansiering ska ske så är det viktigt att kommunerna får en tydlig motprestation från staten, t ex en garanti att tågen på höghastighetsbanan stannar vid en viss station.

³⁰ Prop. 2012/13:25

³¹ Prop. 2012/13:25

Generellt kan dock medfinansieringen innebära en möjlighet för kommunen att se till så att den planerade åtgärden anpassas till kommunens önskemål:

1. Kommunen eller regionen önskar flytta investeringen i tid för att t ex åstadkomma en bättre anpassning till lokala eller regionala åtgärder.
2. Medfinansiären vill ha en anpassning av åtgärdens utformning eller omfattning för att bättre möta lokala eller regionala behov. Exempelvis kan det handla om att säkerställa en högre standard, en annan trafiklösning eller liknande.

Hur en kommun finansierar sitt medfinansieringsåtagande har betydelse ur ett realekonomiskt perspektiv såväl som statsfinansiellt perspektiv, eftersom den offentliga sektorns finansiella sparande inkluderar kommuner. I den mån kommuner behöver låna resurser för att överbrygga tidsmässiga gap mellan den tidpunkt då utbetalning till staten ska ske och värdehöjning/skatteintäkt genereras så får det samma effekt som om staten tagit upp lånet direkt via Riksgälden.

5. Finansieringskällor och -metoder för höghastighetsjärnväg

I det här avsnittet kommer ett antal finansieringskällor och finansieringsmetoder att beskrivas och utvärderas. Beskrivningen syftar till att skapa en förståelse kring hur finansieringskällan eller -metoden fungerar eller skulle kunna fungera, hur den regleras i lag, hur den påverkar statens finanser, om den ger några särskilda styreffekter och hur uppbörden/transaktionskostnaden ser ut. Syftet är att ge en övergripande bild av vad finansieringskällan respektive -metoden innebär.

De finansieringskällor som presenteras är:

- Banavgifter
- Anslagsfinansiering
- Inkrementella skatteökningar
- Lokal tillfällig fastighetsskatt
- Skatt på kommunikationsbyggnader
- Värdeåterföring vid ny bebyggelse/exploateringsbidrag
- Planvinster vid fastighetsutveckling
- Väglitageskatt
- Flygskatt
- Trängselskatt
- Vägavgift
- Medfinansieringsbidrag från företag
- EU-bidrag

Samtliga finansieringskällor, förutom banavgifter och anslagsfinansiering, kommer att utvärderas. Dessa två antas vara huvudregeln för finansiering av järnväg och är därför inte alternativa i samma bemärkelse som de övriga finansieringskällorna. Vidare kommer statliga finansieringsmetoder att presenteras. Dessa är:

- Särskilt lån via Riksgälden för infrastrukturinvesteringar
- Järnvägsobligationer
- Försäljning av statliga tillgångar
- Offentlig-Privat Samverkan (OPS)

Därtill kommer kommunal medfinansiering presenteras. Den kommunala medfinansieringen presenteras separat eftersom den kan utformas på flera sätt och kan komma att kräva kommunal upplåning. Slutligen presenteras även medfinansiering från företag.

Utvärderingen av finansieringskällorna och finansieringsmetoderna görs utifrån åtta kriterier. Kriterierna tar sin utgångspunkt i tidigare utredningar och har tagits fram i samråd med en referensgrupp bestående av representanter från Sverigeförhandlingen, Trafikverket samt flera medarbetare i Stockholmsförhandlingen. Kriterierna är som följer:

1. *Förenlighet med svenska regler, lagar och praxis:* Kriteriet har tagits fram för att säkerställa att finansieringen är förenlig med lagar och regler i Sverige och EU samt stämmer med etablerad praxis. Utgångspunkt för analysen är budgetlagens regelverk samt konvergenskraven i Maastrichtförordningen. Dessa beskrivs i rapportens avsnitt 3.
2. *Tidigare erfarenheter:* Kriteriet ska visa om det finns tidigare erfarenheter av att använda alternativet för finansiering av infrastruktur. Om erfarenheter finns så kan det antas att osäkerheten är begränsad.
3. *Kostnadseffektivitet:* Kriteriet syftar till att visa om uppbördskostnaden för finansieringen är hög eller låg i förhållande till uttagspotentialen alternativt om kapitalkostnaden är hög eller låg i förhållande till övriga finansieringsmetoder.
4. *Likviditet och tillgänglighet:* Kriteriet ska visa hur väl finansieringskällan/-metoden matchar kapitalbehovet i tid och omfattning.
5. *Synliggöra projektrisker:* Kriteriet syftar till att illustrera om finansieringen i sig medför att projektriskerna synliggörs och därmed kan hanteras på ett tidigt stadium.
6. *Styrning, kontroll och flexibilitet:* Kriteriet syftar huvudsakligen till att visa om finansieringen är flexibel och om staten har rådighet över finansieringen och t ex kan ta bort en skatt när det inte längre finns ett finansieringsbehov kopplat till höghastighetsbanan.
7. *Externa effekter (klimat, miljö, övrigt):* Syftet med kriteriet är att synliggöra om finansieringen i sig medför positiva eller negativa miljö-, klimat- eller andra effekter.
8. *Orsakssamband mellan höghastighetsbana och finansiering:* Det sista kriteriet ska illustrera huruvida det finns ett tydligt orsakssamband mellan höghastighetsbanan och det utvärderade finansieringsalternativet.

5.1. Banavgifter

Banavgifter tas ut från tågoperatörer för att finansiera infrastruktur och underhåll av infrastruktur. Avgifter som tas ut för att finansiera nyinvesteringar på järnväg ska vara förenliga med järnvägslagen. Enligt järnvägslagens huvudregel får infrastrukturförvaltaren ta ut en avgift som ”motsvarar den kostnad som uppstår som en direkt följd av framförandet av järnvägsfordon”. Enligt lagens 5§ får trafikförvaltaren ta ut avgifter som överstiger den långsiktiga kostnaden för infrastrukturen givet att nyinvesteringen ökar effektiviteten i järnvägssystemet och att den inte hade blivit av utan avgiften.³²

Det pågår en bred översyn³³ och en debatt förs om förändrade riktlinjer för hur och för vilka syften banavgifter kan tas ut. I dagsläget används banavgifter endast för att täcka en mindre del av kostnader för drift, underhåll och reinvesteringar, men det finns möjligheter med nuvarande lagstiftning att även tillämpa särskilda finansierande avgifter för investeringsprojekt. För att kunna täcka del av kapitalbehovet för nya stambanor med banavgifter måste avgifter tas ut som relaterar till den kapacitet som krävs för att kunna framföra trafik på höghastighetsbanor.

³² Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem, Prop. 2012/13:25, Järnvägslag (2004:519).

³³ Se t ex SOU 2013:83, s. 93 ff

Järnvägslagens regler kring banavgifter bygger på ett EU-direktiv, SERA-direktivet, som nyligen har uppdaterats. I samband med detta har Trafikverket sett över banavgifterna och kommit fram till att nuvarande nivåer på banavgifter inte täcker infrastrukturens marginalkostnad (se tabell nedan). Av de skälen föreslås att banavgiften på konventionell järnväg höjs under innevarande planperiod.

Intäkter och marginalkostnader 2013	Person- och godstrafik
Intäkter från banavgifter	1 080
Marginalkostnader (infrastruktur)	1 440
Differens	(360)

Tabell 2 Banavgifter (Källa: Trafikverket)

PwC:s kommersiella analys³⁴ visar att banavgifterna på höghastighetsbanor internationellt sett är 2-4 gånger högre än avgifterna för konventionell trafik. För ett urval av järnvägssträckor i Europa var den genomsnittliga banavgiften på konventionell järnväg 2,58 euro/tågkm år 2012. Detta kan jämföras med 13,5 euro/tågkm på höghastighetssträckor. Inom ramen för PwC:s kommersiella analys har den internationella jämförelsen samt operatörernas förmåga beaktats vid en beräkning av en rimlig banavgiftsnivå. Enligt denna analys är en rimlig nivå på banavgifter från höghastighetsjärnvägen ca 32 kr per tågkilometer i 2015 års prisnivå.

Banavgifter är den finansieringskälla som har starkast orsakssamband till höghastighetsjärnvägen. Möjligheten att ta in banavgifter för finansiering av höghastighetsjärnväg begränsas primärt av vad som är möjligt för de operatörer som trafikerar banan att bära utan att det får negativ påverkan på tillgängligheten i trafiken. Banavgifterna kommer att utgöra en viktig finansieringskälla men uppskattas endast kunna ge ett begränsat bidrag till finansieringen av höghastighetsbanan.

5.2. Anslagsfinansiering

Enligt 5 § i Budgetlagen (2011:203) ska andra tillgångar än sådana som används i statens verksamhet finansieras med anslag på statsbudgeten.³⁵ Enligt den kommunala kompetensutredningen är väg och järnväg sådana tillgångar. Finansiering med anslag innebär att hela anskaffningsutgiften belastar statsbudgetens utgiftssida vid investeringstillfället, vilket innebär att hela investeringen direktavskrivs. Enligt 6 § i budgetlagen kan riksdagen dock besluta att finansiering av en viss anskaffning ska ske på annat sätt än med anslag.³⁶

Statlig anslagsfinansiering har även internationellt varit den vanligaste modellen för att anskaffa kapital till investeringar i höghastighetsjärnväg. Anslagsfinansiering kan vara direkt (ca 40 % av EU:s järnvägsinfrastruktur är finansierad på det sättet). Den kan också bestå av en kombination av riktade anslag och finansiering från nationella järnvägsföretag som i t ex Frankrike och Italien. Användning av statliga anslag har varit nödvändig i samtliga genomförda höghastighetsjärnvägsprojekt i Europa. En hög del anslagsfinansiering är precis som i Sverige utgångspunkten för statliga investeringar och har ofta motiverats – även här i enlighet med svenska principer – med att höghastighetsjärnväg skapar stora samhällsekonomiska värden för allmänhet som t ex ekonomiska och miljömässiga fördelar. Exempelvis finansierades det ursprungliga franska TGV-systemet helt med anslag. Ett motiv till att söka privat finansiering av infrastruktur har i vissa länder varit att statens finanser inte har tillåtit anslagsfinansiering eller statlig upplåning.

Det finns två huvudsakliga kategorier av statlig finansiering som använts vid höghastighetsjärnvägsprojekt: ackumulerade statliga medel och statlig upplåning. Kapitalet kommer i huvudsak från konsoliderade skatteinkomster eller riktade infrastrukturskatter. Statlig upplåning sker genom generella statsobligationer,

³⁴ PwC rapport 2015 – Sverigeförhandlingen Kommersiella förutsättningar för höghastighetståg i Sverige

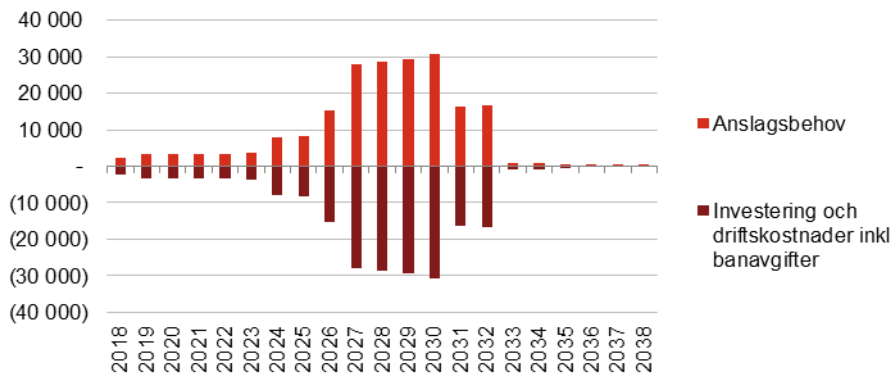
³⁵ Budgetlag (2011:203)

³⁶ SOU 2007:72

särskilda infrastrukturobligationer eller statliga lån från privata företag. I praktiken finns det ett stort antal underkategorier.³⁷

Diagrammet nedan visar hur investeringarna som har beräknats fördelas över tid och därmed hur anslagsmedel skulle belastas om anslagsfinansiering väljs rakt av.

Direkt anslagsfinansiering



Figur 7 Illustrativ anslagsfördelning. Vid anslagsfinansiering matchas de årliga anslagen med nettoutgifterna.

Tabellen nedan visar att anslagen till höghastighetsbanan under perioden 2027-2030 skulle motsvara 63-69% av utrymmet i den nationella planen för 2014-2025 (uppskattat till 44 mdr kr per år), vilket innebär att utrymmet för andra investeringar eller drift och underhåll skulle vara mycket begränsat under den tidsperioden, om inte ramen för den nationella planen kan justeras för att tillmötesgå behovet av nya stambanor. Under samma period motsvarar investeringarna i höghastighetsbanan mellan 2,2-2,4% av statsbudgeten. Fördelas investeringen i höghastighetsbanan på den svenska befolkningen kommer kostnaden att motsvara maximalt 2686kr per person och år under perioden fram till 2029.

Nyckeltal	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
Andel av nationell plan	5%	7%	7%	8%	8%	8%	18%	19%	35%	63%	65%	66%	69%	37%	38%	2%	2%	1%	1%	0%	0%
Andel av statsbudget	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,7%	0,7%	1,3%	2,2%	2,3%	2,3%	2,4%	1,2%	1,3%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Kr/invånare	232	309	313	318	322	327	735	747	1 383	2 488	2 558	2 603	2 686	1 425	1 452	67	68	35	28	18	5

Figur 8 Nyckeltal - andel av nationell plan 2014-2029, andel av statsbudgetens inkomstsida, kronor per invånare. PwC analys baserat på data från Trafikverket, Konjunkturinstitutet, SCB

Att finansiera en infrastrukturinvestering med anslag innebär att ett utrymme motsvarande hela investeringen belastar utgiftstaket. Hela utgiften belastar statsbudgetens utgiftssida vid investeringstillfället. Ökas inte intäkterna med motsvarande belopp innebär detta, allt annat lika, att nuvarande överskottsmål inte nås. Det vill säga, ökar den totala investeringsvolymen utan att intäkterna ökar så nås inte nuvarande överskottsmål. Ett statskapital förs upp i Trafikverkets balansräkning som motpost till tillgången och konsolideras in i statens årsredovisning. När tillgången, i det här fallet höghastighetsbanan, tagits i bruk görs årliga avskrivningar i nationalräkenskaperna under höghastighetsbanans ekonomiska livslängd.

³⁷ European case study on the Financing of High Speed Rail

Figur 9 Exempel anslagsfinansiering: En investering om 1 miljard kronor med en beräknad ekonomisk livslängd om 20 år görs under år 0. Anläggningen byggs och färdigställs under ett års tid, år 0. Investeringen finansieras med anslag över statsbudgeten. (Källa: ESV)

Trafikverkets balansräkning

Tillgångar

Anläggning 1 mdkr

Skulder

Statskapital 1 mdkr

Statsbudget vid investeringstillfället (år 0)

Utgiftsområde 22 Kommunikationer	1 mdkr
Utgiftstak	1 mdkr
Riksgäldskontorets nettoutlåning	Ingen påverkan
Statsbudgetens saldo	1 mdkr

Statsbudget under den ekonomiska livslängden (år 1-20)

Utgiftsområde 22 Kommunikationer	Ingen påverkan
Utgiftstak	Ingen påverkan
Utgiftsområde 26 Statsskuldräntor mm	Ingen påverkan
Riksgäldskontorets nettoutlåning	Ingen påverkan
Statsbudgetens saldo	Ingen påverkan

5.3. Föreslagna finansieringskällor för höghastighetsjärnväg

I det här avsnittet beskrivs ett antal finansieringskällor i form av skatter och avgifter. Även om avsnittet syftar till att visa vilka finansieringskällor som kan användas för finansiering av höghastighetsbanan är det möjligt för riksdag och regering att införa nya skatter och avgifter oavsett om höghastighetsbanan byggs eller inte. Det är därmed främst ett politiskt beslut som avgör om man vill använda dessa skatter och om de i sin tur ska användas för att finansiera höghastighetsbanan.

5.3.1. Inkrementell skatteökning

Vid en utbyggnad av infrastruktur som ökar attraktiviteten eller tillgängligheten på ett område påverkas *befintlig* bebyggelse positivt med följden att värdet på mark och byggnader ökar. Med hjälp av t ex fastighetsskatt kan värdeökningen hos privata fastighetsägare bidra till finansieringen av höghastighetsbanan. Även andra skatter kan påverkas positivt till följd av investeringen, dessa är dock inte specifikt knutna till platsen där den positiva effekten uppstår. Istället är de knutna till individer eller företag som kan flytta sig från platsen.

I Storbritannien har värdeökningar på fastigheter använts för att finansiera utbyggnaden av tunnelbanan. Erfarenheterna visar att värdeökningen kan fångas via fastighetsskatten på två sätt:

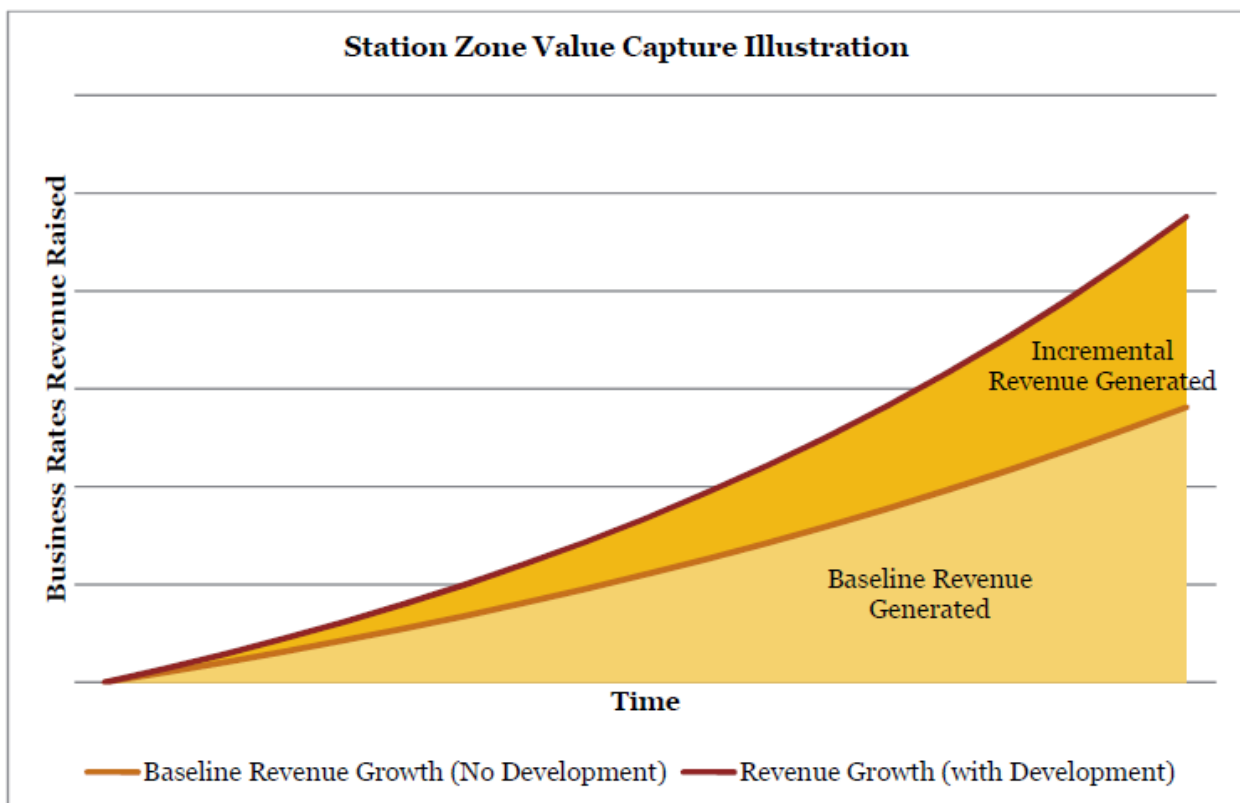
1. Genom den inkrementella skatteeffekten som kommer sig av att marknadsvärdet på fastigheterna ökar.
2. Genom att höja skattesatsen/skatten per kvadratmeter.

I det här avsnittet beskrivs den inkrementella skatteeffekten. För att kunna bedöma storleken på den inkrementella skatteökningen är det viktigt att definiera i vilket geografiskt område (zon) som värdet kan förväntas öka och därmed från vilket område som skatten kan förväntas bidra till höghastighetsbanan.

Fördelarna med att utnyttja den inkrementella skatteökningen från ett avgränsat område till att betala höghastighetsbanan är flera. För det första bidrar de som får en värdeökning till följd av infrastrukturen till finansieringen. För det andra är det positivt att det inte krävs några transaktionskostnader eller ökade uppbördskostnader för att ta tillvara på pengarna. För det tredje är det positivt att höghastighetsbanan inte tar några resurser som skulle använts till andra verksamheter utan faktiskt tar tillvara på värden som inte skulle funnits utan investeringen.

För att kunna uppskatta skatteeffekten behöver man bedöma hur värdet skulle utvecklas utan höghastighetsbanan i ett o-scenario. Erfarenheter från Storbritannien visar att det är enklast där bebyggelsen är begränsad. Gapet mellan o-scenariet och den faktiska värdeökningen kan förväntas vara störst där man kan förvänta sig en ökad kommersiell bebyggelse. För att det faktiskt ska vara en inkrementell skatteökning behöver det vara tydligt att bebyggelsen och det värde som uppstår faktiskt är *tillkommande* (additionell) och inte bara flyttar från en annan plats där man får minskade värden som följd.

I Sverige tas en kommunal fastighetsavgift ut på småhus och en statlig fastighetsskatt på bl a lantbruksenheter, hyreshusenheter, småhusenheter, industrienheter, ägarlägenhetsenheter och elproduktionsenheter. Skattesatsen beräknas på fastighetens taxeringsvärde, alltså i princip 75 procent av marknadsvärdet.³⁸ Skattesatserna för exempelvis industrifastigheter ligger på 0,5 procent och 1,0 procent för lokaldelen av hyreshus. Via en särskild fastighetsskatt kan värdeåterföring på befintlig bebyggelse fångas.



Figur 10 Baseline och inkrementell värdeökning (Källa: PwC Storbritannien)

³⁸ Notera att den svenska fastighetsskatten baseras på fastighetsvärdet medan den i Storbritannien baseras på hyresintäkterna.

Utöver fastighetsskatten kan även andra skatter öka till följd av utbyggnaden av höghastighetsjärnvägen. Dessa har inte beaktats vidare i rapporten.

Bedömning – inkrementell skatteökning

Att använda den inkrementella skatteökningen från t ex inkomstskatt, bolagsskatt, fastighetsskatt etc för att finansiera höghastighetsbanan är förenligt med lagar och praxis och medför inga ökade uppbördskostnader då skatterna redan samlas in idag. Av det skälet är finansieringskällan kostnadseffektiv, i synnerhet som den kan förväntas ge ett relativt stort bidrag till finansieringen. Däremot saknas svensk erfarenhet av att använda inkrementella skatteökningar som finansieringskälla för specifika investeringar och det kan därför vara svårt att korrekt beräkna hur stor den inkrementella ökningen är och se var och när den uppstår.

Det är rimligt att vissa inkrementella skatteintäkter, t ex från fastighetsskatten, kommer att öka till följd av förväntanseffekter, d v s redan innan höghastighetsbanan tas i bruk. Då skatteintäkterna är inkrementella och på befintliga skatter som kan höjas eller sänkas oberoende av höghastighetsbanan kan storleken på intäkterna påverkas av andra politiska ställningstaganden.

Att använda inkrementella skatteökningar synliggör inte några projektrisker men medför inte heller några externa effekter.

Sammantaget är inkrementell skatteökning en lämplig finansieringsform som bör beaktas i möjligaste mån. Detta då den inte medför några transaktionskostnader eller uppbördskostnader. Det kan dock vara svårt att isolera effekterna och intäkterna kan komma sent i tiden.

5.3.2. Specialdestinerade skatter och avgifter

5.3.2.1. Lokal tillfällig fastighetsskatt på befintlig bebyggelse

För att fånga nyttorna som uppstår till följd av utbyggnaden av höghastighetståg kan en lokal, tidsbegränsad fastighetsskatt införas. I Storbritannien har lokal fastighetsskatt (kallat Business Rate Supplement) införts för finansieringen av Crossrail 1:

- För Crossrail 1 har ett påslag om 2% införts (på de årliga hyresintäkterna) på samtliga kommersiella fastigheter i London med ett värde över 55 000 GBP. Under perioden 2010-2014 har påslaget genererat mellan 200 och 230 miljoner GBP per år, vilket är mer än vad som ursprungligen prognosticerats.

Inkomsten från den lokala fastighetsskatten i Storbritannien är stabil då taxeringsvärdet enbart fastställs vart femte år.

Det kan finnas förtroendemässiga problem om marknadens aktörer inte litar på att skatteuttaget blir tillfälligt på det sätt som är avsikten utan permanentas eller ersätts av mer långvariga motsvarigheter.

Bedömning – Lokal tillfällig fastighetsskatt

Att införa en lokal tillfällig fastighetsskatt kräver sannolikt en lagändring eller en ny lag. Följaktligen krävs riksdagsbeslut vilket kräver en viss tids förberedelser. Motsvarande skatt har använts i Storbritannien och därifrån finns erfarenheter att hämta, även om anpassningar måste göras till svenska förhållanden.

En lokal tillfällig fastighetsskatt bör kunna införas utan större transaktionskostnader eller stora uppbördskostnader. Eventuellt kan begränsade kostnader uppstå för att särskilja berörda fastigheter i samband med taxeringen, sammantaget bedöms dock alternativet som kostnadseffektivt. Finansieringen bedöms ge intäkter omedelbart efter att den införs då den lokala fastighetsskatten gäller befintliga fastigheter. Vidare bedöms den ge ett stabilt inflöde över tid.

Då förslaget innebär att skatten ska vara tidsbegränsad och ska läggas på fastigheter som får en ökad nytta av höghastighetsbanan bedöms den vara både flexibel samtidigt som det finns ett tydligt orsakssamband till

investeringen i höghastighetsbanan.

Den lokala fastighetsskatten synliggör inte i sig några projektrisker. En hög nivå av fastighetsskatt riskerar att ha en negativ påverkan på fastighetsvärdena vilket i sin tur kan ge minskade skatteintäkter. Det är därför viktigt att nivån på skatten analyseras noga.

Sammantaget bedömer vi att det är möjligt att införa en lokal tillfällig fastighetsskatt och att den har flera fördelar, inklusive ett tydligt orsakssamband där det finns tydliga kopplingar mellan de nyttor som uppstår.

5.3.2.2. Skatt på kommunikationsbyggnader

Såsom tidigare beskrivits kan höghastighetsbanan beräknas ge högre skatteintäkter från fastigheter och i synnerhet kommersiella fastigheter. I samband med sådana justeringar av fastighetstaxeringen kan det vara lämpligt att se över möjligheten att införa en förändrad taxering av befintliga och nya kommunikationsbyggnader, såsom tågstationer, som idag är undantagna från fastighetsskatt. Detta blir i synnerhet viktigt då kommunikationsbyggnader i relativt stor utsträckning rymmer kommersiella lokaler och butiker som inte bör få en konkurrensfördel gentemot andra konkurrerande verksamheter till följd av lägre fastighetsskatt.

En skatt på kommunikationsbyggnader finns inte inom ramen för nuvarande lagstiftning och kräver därför en lagändring.

Bedömning – Skatt på kommunikationsbyggnader

Skatt på kommunikationsbyggnader kräver lagändring, men bör ändå vara möjlig att genomföra. Det finns ett relativt gott orsakssamband mellan höghastighetsbanan och skatt på kommunikationsbyggnader samtidigt som det sannolikt är relativt enkelt att göra ta upp ytterligare skatter.

Sammantaget bedömer vi att det är möjligt att införa en skatt på kommunikationsbyggnader.

5.3.2.3. Värdeåterföring vid ny bebyggelse/exploateringsbidrag

Då infrastruktursatsningar genomförs kan ny mark bli attraktiv för bebyggelse med stora lokala exploateringsvinster som följd. I de fallen skulle exploateringsavtal kunna bli aktuella för att få fastighetsägare och exploaterare att bidra till finansieringen av höghastighetsbanan. Motsvarande metod har använts för att säkerställa underlag för medfinansiering i samband med Stockholmsförhandlingen. Grunden var då den värdeökning som förväntas uppstå på den mark som ligger i närheten av stationslägena och därmed får en förbättrad tillgänglighet och där bostäder, kontor eller andra lokaler kan säljas eller hyras ut till ett högre pris än vad som annars är möjligt.

I Storbritannien tillämpas en kvadratmeteravgift på ny bebyggelse för att finansiera infrastruktursatsningar. Avgiften finns i två varianter, en som tillämpas i *hela London* och en som tillämpas i *ett begränsat område*:

- Mayoral Community Infrastructure Levy (Mayoral CIL) är en avgift som är differentierad olika delar av London och beräknas bidra med 300 miljoner GBP till Crossrail 1.
- Borough Community Infrastructure Levy (Borough CIL) är en lokal avgift som stadsdelarna i London tar ut för ny bebyggelse i syfte att finansiera infrastrukturförbättringar i samband med nyutveckling. Den här typen av avgift tas ut för byggnationen av Northern Line Extension.

Erfarenheterna från London tyder på att en avgift på nybyggnation framför allt är användbar där marken är undervärderad och att eventuella förhandlingar för att säkra en acceptans av avgiften bör inledas så tidigt som möjligt då det säkerställer en god förhandlingsposition. Principen om exploateringsbidrag skulle kunna tillämpas även i Sverige även om nivåerna på bidraget/avgiften måste hamna på andra nivåer än i London till följd av skillnader i fastighetsmarknadens lokala förutsättningar.

Nackdelen med att tillämpa en avgift som är beroende av nybyggnation är att den är konjunkturkänslig och därmed volatil. Fördelen med att använda exploateringsavtal eller avgifter per kvadratmeter är att det redan finns grundläggande strukturer för att utforma avtal. Det finns sannolikt även en vilja att bidra från företagen givet att de får möjligheter att öka framtida intäkter.

Hur exploateringsavtal mellan kommun och fastighetsägare/exploatörer ska utformas regleras i Plan- och bygglagen kapitel 6. I 40 §, kapitel 6, PBL framgår att *”ett exploateringsavtal får avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder. Åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. De åtgärder som ingår i byggherrens eller fastighetsägarens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen.”* Vidare framgår i 42 § kapitel 6, PBL att *”ett exploateringsavtal får inte avse ersättning för åtgärder som har vidtagits före avtalets ingående i andra fall än när detaljplanen avser ett steg i en etappvis utbyggnad.”*

Detta innebär att det sannolikt kan krävas en lagändring för att säkerställa att exploatörerna kan bidra med finansiering även efter att detaljplanen fastställs. Sverigeförhandlingen har i juni 2015 kommit med en delrapport där ett förslag kring en s k värdestegringsersättning beskrivs. Ersättningen syftar till att fänga värdeökningen hos fastigheter i samband med infrastrukturutbyggnad och ska enligt förslaget bygga på en frivillig förhandlingslösning där kommun och fastighetsägare förhandlar om nivån på ersättningen. Förslaget har inte vidare beaktats i denna rapport, till följd av uppdragets tidplan.

Sammantaget är det viktigt att skattetrycket på exploatering och fastighetsägare inte blir så stort att investeringar inte sker till följd av försämrade eller uteblivna lönsamhet. Därmed är nivån mycket viktig och bör utredas nog.

Bedömning – värdeåterföring exploateringsbidrag

För att ett exploateringsbidrag ska kunna användas till finansiering av statlig infrastruktur krävs en lagändring. För att utformningen ska bli korrekt krävs sannolikt viss bearbetning som kan vara tidskrävande. Det finns dock redan ett förslag kring förändring av lagtexten kring exploateringsavgifter, varför tiden kan vara begränsad.

Det saknas svenska erfarenheter av att använda avgifter för nybyggnation för att finansiera ny statlig infrastruktur. Erfarenheter finns dock från andra länder varför vi gör bedömningen att det är fullt möjligt att införa motsvarande avgifter även i Sverige. Uppbördskostnaderna bedöms vara relativt låga men exploateringsavgiften bedöms ha en lägre likviditet än ovan nämnda fastighetsskatt då den är beroende av nybyggnation i höghastighetsbanans närområde och den förväntas öka mest närmare höghastighetsbanans öppnande. Nybyggnationen beror dock även på eventuella förpliktelser om nybyggnation i medfinansieringsavtal. Vidare bedöms avgiften vara mer konjunkturkänslig än nyss nämnda skatt.

I likhet med tidigare nämnda förslag synliggörs inte projektriskerna genom finansieringen. Däremot finns ett tydligt orsakssamband och en möjlighet att tidsbegränsa avgiftsuttaget.

Den sammantagna bedömningen är att det är fullt möjligt att genomföra förslaget, men att det kräver en lagändring.

5.3.2.4. Planvinster från fastighetsutveckling

Utöver ovanstående fastighetsrelaterade skatter är det även möjligt att tillgodoräkna sig intäkter och värden från ökade markvärden eller fastighetsutveckling i anslutning till blivande stationer. Som ett exempel på detta kan nämnas Hyllie, ett område som byggdes ut i samband med att Citytunneln i Malmö byggdes ut. Området var tidigare jordbruksmark medan det idag är delvis utbyggt och kommer när det är färdigbyggt att rymma ca 9000 bostäder och 9000 arbetsplatser.

För att planvinster ska komma höghastighetsbanan till del krävs att staten eller kommunerna har rådighet över marken i anslutningen till de nya stationerna. För att maximera den möjligheten krävs expropriationsåtgärder, vilket sällan förekommer i Sverige idag.

Bedömning – Planvinster från fastighetsutveckling

Sammanfattningsvis är det möjligt att utnyttja plan- eller exploateringsvinster i den mån den aktuella marken tillhör offentlig sektor, dvs kommun, landsting eller staten. Om så inte är fallet är expropriation möjligt. Expropriation kan även vara en möjlighet att maximera intäkterna, det kan dock innebära politiska svårigheter.

5.3.2.5. Flygskatt

Flygskatt har under de senaste åren diskuterats av flera politiska partier, huvudsakligen i syfte att minska flygets klimatpåverkan. Bland annat har Socialdemokraterna och Miljöpartiet lämnat förslag kring att införa avgifter för flygresor. Så sent som under valrörelsen 2014 förordade Miljöpartiet ett system som skulle innebära att inrikesresor och resor inom EU skulle avgiftsbeläggas med 110 kr per resa och att resor utanför EU skulle ha en avgift om 270 kr per resa. Sammantaget beräknades avgifterna kunna ge ett tillskott till statskassan om ca 3,5 miljarder kronor.³⁹ Förslaget är dock omdebatterat och motståndare till förslaget menar att en flygskatt skulle medföra flera negativa konsekvenser såsom minskad turism, färre arbetstillfällen, minskad konkurrenskraft hos svenska företag etc. Motståndare menar därmed att skatten skulle kosta staten 5,6 miljarder kronor i förlorade skatteintäkter.⁴⁰

Flygskatt per passagerare finns i flera europeiska länder, bl a Storbritannien, Italien, Grekland, Tyskland, och Österrike. Det har tidigare även funnits i andra länder såsom Danmark, Holland och Irland. Dessa har dock valt att ta bort skatten då den medförde oönskade effekter på resandet och den inhemska ekonomin. En analys som PwC i Storbritannien genomfört visar att ett avskaffande av Storbritanniens relativt sett höga flygskatter (mellan 13 och 184 GBP/resa) skulle betala sig själv till följd av t ex ökad produktivitet med efterföljande skatteeffekter.⁴¹

Idag belastas resandet med flyg inte med någon direkt skatt, däremot finns andra skatter såsom bränsleskatt och moms. En flygskatt skulle huvudsakligen införas för att minska utsläpp och få fler människor att välja andra transportslag. På så vis är flygskatten ett styrmedel som skulle kunna öka efterfrågan på höghastighetståg.

Uppbördskostnaden är sannolikt relativt begränsad då flygbolagen redan idag tar upp avgifter från passagerare och har system för att hantera detta.

Bedömning - flygskatt

För att införa en flygskatt på flyg från svenska flygplatser behöver en lagändring ske och den behöver sannolikt föregås av en utredning. Det finns erfarenheter från andra europeiska länder som kan användas för att utforma skatten så bra det går, det finns dock ingenting som tyder på att någon av dessa skatter har införts specifikt för att finansiera en annan typ av infrastruktur, vilket skulle vara fallet i Sverige. Vidare har de internationella erfarenheterna på området varit blandade och skatten har t o m tagits bort i flera länder då det påverkat flygets konkurrenskraft negativt.

En flygskatt skulle sannolikt medföra flera externa effekter. Förutom att det sannolikt skulle minska flygandet och därmed ge positiva miljöeffekter så skulle det troligtvis skada det svenska inrikesflyget. Följderna skulle kunna bli att flyget i glesbygd / Norrland skulle bli dyrare samt att mindre flygplatser skulle slås ut. Detta skulle potentiellt kunna resultera i minskade arbetstillfällen, inte minst i glesbygden.

³⁹ <http://www.svt.se/nyheter/val2014/flera-partier-vill-se-skatt-pa-flygresor>

⁴⁰ http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/mps-flygskatt-skulle-skada-svensk-ekonomi_8302308.svd

⁴¹ <http://corporate.easyjet.com/~media/Files/E/Easyjet-Plc-V2/pdf/content/APD-study-Abridged.pdf>

Flygskatten kan göras tillfällig eller tas bort när den inte längre behövs för att finansiera järnvägen. Flygskatten synliggör inte några risker i höghastighetsprojektet och det finns inte heller några positiva orsakssamband mellan höghastighetsbanan och flygskatten som sådan.

Sammantaget kan flygskatten medföra negativa konsekvenser som behöver utredas ytterligare. Vidare är orsakssambandet mellan skatten och höghastighetsbanan bristfälligt varför flygskatten är en mindre bra finansieringskälla för den aktuella investeringen.

5.3.3. Brukaravgifter

Brukaravgifter är avgifter som tas ut vid *användandet* för att finansiera *kapitalkostnaden och drift* av statlig väg- eller järnvägsinfrastruktur.⁴² Det innebär att brukaravgifter förutsätter att en finansieringsmetod används vid *investeringstillfället* för att lösa kassaflödesbehovet. Finansieringsmetoderna beskrivs i avsnitt 5.5. Banavgifter är i det här sammanhanget den mest uppenbara brukaravgiften. Banavgifter behandlas i ett separat avsnitt ovan.

Inom ramen för begreppet brukaravgifter ryms såväl skatter som avgifter. En avgift har i lagens mening en direkt motprestation som avgiften helt eller delvis är avsedd att finansiera. En skatt däremot används för att finansiera den offentliga verksamheten i stort, men kan i vissa fall användas som styrmedel för att påverka enskildas och företags beteende.⁴³ Viktigt att nämna i detta sammanhang är att det inte är möjligt att införa infrastrukturavgifter eller vägavgifter på befintliga vägar, då dessa redan är betalda av skattebetalarna en gång. Därmed finns inte någon tydlig motprestation från det allmännas sida varför en avgift inte är möjlig.

Brukaravgiften kan utformas på olika sätt, nedan följer en kortfattad beskrivning av trängselskatt, vägavgift och väglitageavgift. Dessförinnan beskrivs kortfattat gemensam fakta för samtliga former av brukaravgifter.

Inom både järnvägs- och vägområdet finns såväl EU- som nationell reglering som anger förutsättningarna för möjligheten att ta ut avgift och skatt för användning av infrastrukturen. För vägar finns två modeller för brukaravgifter i Sverige, trängselskatt och vägavgift. Vägavgift finns i Motala och Sundsvall medan trängselskatten finns i Stockholm och Göteborg.

Uttaget av brukaravgifter regleras av Budgetlagen (2011:203) samt av Väglagen (1971:948), Lag (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg respektive Järnvägslagen (2004:519). Brukaravgifter innebär avsteg från huvudregeln i budgetlagen om anslagsfinansiering av statlig infrastruktur. Följaktligen krävs ett godkännande av riksdagen och beslut från regeringen. Vad gäller infrastrukturavgifter på väg som regleras i (Lag 2014:52) kan regeringen fatta beslut om t ex vilka vägvägnitt som ska avgiftbeläggas. För trängselskatt krävs riksdagsbeslut. Vidare krävs att beslutsunderlag ska innehålla analys av de konsekvenser som finansieringslösningen som sådan för med sig, samt en analys av om de transportpolitiska målen nås.⁴⁴

En förutsättning för att brukaravgifter ska bli aktuella är att avgiften kan bedömas ge ett betydande nettotillskott till den statliga investeringsramen.⁴⁵

Brukaravgifter på väg regleras av Lag om infrastrukturavgifter på väg. Enligt lagens 20§ får regeringen eller den myndighet som staten bestämmer meddela föreskrifter om infrastrukturavgifter på allmänna vägar (utom färjor) och bl a reglera vilka vägvägnitt som ska avgiftbeläggas, vilka (fordonstyper) som ska avgiftbeläggas och hur stor avgiften ska vara.⁴⁶ Lagen säger även att de totala avgiftsintäkterna inte får överstiga kostnaderna för uppförande och utveckling av vägvägnitt och tillhörande avgiftssystem.⁴⁷ Vidare behöver vägavgifter vara

⁴² ESV – Alternativ finansiering av vägar och järnvägar

⁴³ ESV – Alternativ finansiering av vägar och järnvägar

⁴⁴ Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem, Prop. 2012/13:25

⁴⁵ Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem, Prop. 2012/13:25

⁴⁶ 20§ Lag (2014:52) om infrastrukturavgifter

⁴⁷ 5§ Lag (2014:52) om infrastrukturavgifter

förenliga med EU:s direktiv och regelverk. Lag (2004:629) om trängselskatt reglerar uttaget av Trängselskatt i Göteborg och Stockholm.

En brukaravgift ger en intäkt till statens budget då anläggningen som genererar intäkten tagits i bruk. Brukaravgifter påverkar således statsbudgetens saldo positivt. Brukaravgifter, i form av vägavgifter, banavgifter, trängselskatt eller liknande, är styrmedel och har en effekt på val av färdmedel och rutiner och därmed på den samhällsekonomiska nyttan. Av det skälet måste brukaravgiftens utformning beaktas innan en brukaravgift utformas och införs.⁴⁸

Enligt infrastrukturpropositionen från 2012 är införandet av brukaravgifter på järnväg inte förknippade med samma system- och administrationskostnader som på väg då det redan tas ut avgifter på järnvägen.

5.3.3.1. Trängselskatt

Trängselskatten är främst ett medel för att motverka trängsel men används idag för att finansiera infrastruktur i Stockholm. Utformningen av trängselskatter förfogar regering och riksdag över utan inblandning från EU.

I januari 2016 kommer trängselskatten i Stockholm att höjas vid befintliga tullar samtidigt som ytterligare tullar införs på Essingeleden. Syftet med höjningen är i första hand hantera ökad trängsel, men innebär även ett visst tillskott som möjliggör finansiering av den s k Stockholmsöverenskommelsen som bl a kommer innebära en utbyggnad av tunnelbanan. En höjd och breddad trängselskatt för att åtgärda trängseln i vägnätet möjliggör en finansiering av närmare hälften av de 19,5 miljarder som är investeringskostnaden för dessa tunnelbaneutbyggnader.⁴⁹ Då trängselskatten kommer att höjas inom kort och då de pengarna är i anspråktaga för finansieringen av tunnelbanan finns sannolikt ett mycket begränsat utrymme för att även delfinansiera höghastighetsbanan utifrån det tillskott som dessa medel innebär till statskassan. Skulle däremot ytterligare tullar införas finns eventuellt en möjlighet för trängselskatten att bidra med finansiering till höghastighetsbanan.

Bedömning - trängselskatt

För att en trängselskatt skulle kunna användas till att **motivera finansiering av** höghastighetsbanan skulle nya tullar behöva utformas, antingen i Stockholm och Göteborg eller så skulle tullar behöva införas i städer där de inte finns idag. Eftersom trängseln sannolikt är begränsad i andra, mindre städer, skulle tullarna behöva motiveras på något annat sätt. De befintliga tullarna används för att finansiera infrastruktur varför det finns positiva erfarenheter vilket minskar osäkerheten kring trängselskatten som finansieringskälla.

Då det redan finns en trängselskattelag som reglerar uttaget av trängselskatter i Stockholm och Göteborg krävs inte att en ny lag stiftas. Däremot krävs att den befintliga lagen uppdateras för att möta den nya utformningen eller de nya nivåerna. Om nya tullstationer skulle införas skulle det innebära en viss kostnad, dessa är dock relativt begränsade. Enligt uppgift skulle det inte vara samhällsekonomiskt lönsamt att höja kostnaden på befintliga tullar varför kostnadseffektiviteten är att betrakta som låg.

Det finns stora möjligheter att styra uttaget av trängselskatt och det är även relativt lätt att ta bort skatten i framtiden.

Trängselskatten för med sig minskad trängsel och minskade utsläpp. De två största problemen med att använda trängselskatten för att finansiera höghastighetsjärnvägen är att det saknas orsakssamband mellan trängselskatten och höghastighetsjärnvägen. Dessutom är potentialen i trängselskatten i Stockholm låg eftersom kommande höjningar redan är in-tecknade i Stockholmsförhandlingen och utrymmet för nya eller utökade trängselskatter sannolikt är bättre lämpade för framtida infrastrukturåtgärder i storstäderna.

Sammantaget är det möjligt att införa trängselskatter, men det finns troligtvis ett begränsat underlag då det bedömda utrymmet i stor utsträckning redan är in-tecknat för planerad infrastruktur och sannolikt behövs för framtida åtgärder i infrastruktur.

⁴⁸ Medfinansiering av statlig infrastruktur, SOU 2011:12

⁴⁹ <http://stockholmsforhandlingen.se/%C3%B6verenskommelsen>

5.3.3.2. Vägavgift

Vägavgifter används i flera länder runt om i världen i syfte att styra och begränsa trafiken samt för att finansiera nya infrastrukturinvesteringar. Tanken med finansieringsformen är att de som använder infrastrukturen också ska vara med och betala för den. I Sverige har vägavgifter använts i relativt begränsad omfattning men förekommer idag på broar; Öresundsbron, Svinesundsbron, i Motala samt i Sundsvall.

Den befintliga lagstiftningen tillåter att avgifter tas ut för nybyggd infrastruktur. Däremot är det inte tillåtet enligt den svenska grundlagen att ta ut avgifter på en befintlig bro eller väg.

Enligt Transportstyrelsen finns minst fyra tekniker för uttag av vägavgifter:

- Traditionella bemannade stationer som tillåter kontant- eller kortbetalning till en operatör. Tillvägagångssättet är inte effektivt, men kräver inte någon investering i teknik från bilägarens sida och används idag i internationella passager.
- Elektronisk avläsning där en dosa i fordonet läses av av en detektor när bilen passerar betalstationen. Dosan innehåller information som är kopplat till ett personligt konto som debiteras vid passage. Metoden kräver att resenären har tecknat ett avtal med den som tillhandahåller dosan.
- Kamerabaserad teknik med bildigenkänning möjliggör ett free-flow system och kräver inga investeringar från fordonsägaren. Debiteringen kopplas direkt till fordonet och dess ägare.
- Det finns också satellitbaserade system som registrerar fordonets färdväg för att veta hur långt ett fordon åkt på vägnätet och vilka vägar det använt. Baserat på insamlade data och på fordonstyp beräknas sedan en avgift som tas ut och rapporteras till väghållaren via olika tekniker.⁵⁰

De olika teknikerna har olika för- och nackdelar men samtliga torde innebära relativt stora uppbördskostnader. Beroende på vilka vägar som omfattas kan det även leda till oönskade effekter såsom att icke-avgiftsbelagda vägar utnyttjas i större utsträckning än först beräknat eller att det skapas en debatt kring bristande personlig integritet.

Bedömning - vägavgift

Att införa en vägavgift på en befintlig väg är med rådande lagstiftning inte tillåtet. Om ändå en vidare utredning med lagstiftningsändring som följd skulle medföra att det vore möjligt att införa vägavgift på bred front skulle sannolikt relativt stora investeringar för att säkerställa uppbörden av vägavgiften.

Det finns dock svenska erfarenheter av att använda vägavgifter på begränsade nybyggda sträckor, vilket innebär att osäkerheten är begränsad. Sådana avgifter syftar dock till att finansiera den nybyggda vägen eller bron och det är därför inte sannolikt att det finns utrymme att finansiera höghastighetsbanan med dessa intäkter. Det finns därmed ett mycket begränsat orsakssamband mellan höghastighetsbanan och vägavgiften.

I likhet med andra skatter och avgifter har staten möjlighet att ta bort avgiften, men om investeringar gjorts i att inrätta ett nytt system kan det finnas argument för att inte ta bort avgiften, varför flexibiliteten kan vara begränsad. Finansieringen synliggör inte heller några projektrisker.

Sammantaget gör vi bedömningen att vägavgifter är komplicerade att införa, att orsakssamband saknas och det kan dessutom vara ett alltför kostsamt sätt att få intäkter.

⁵⁰ <https://www.transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/Fordon/Vagavgifter/Vagavgifter-i-Sverige/>

5.3.3.3. Vägslitageskatt

Under de senaste åren har frågan om vägslitageskatter aktualiserats och så sent som i april 2015 tillsattes en statlig utredning som har som uppdrag att analysera hur en avståndsbaserad vägslitageskatt för tunga lastbilar kan utformas. Tanken är att vägslitageskatt ska medföra att den tunga trafiken i högre grad ska bära sina egna kostnader och bidra till att minska transportsektorns miljöpåverkan. Förhoppningen är även att skatten ska kunna bidra till att fler långväga godstransporter ska genomföras med tåg eller sjöfart.

Idag betalar tunga lastbilar som är registrerade i Sverige fordonsskatt och en avgift som tas ut i samarbete med ett antal andra länder inom ramen för det sk europeiska samarbetet. Samarbetet innebär att lastbilar och lastbilskombinationer om minst 12 ton ska betala en tidsbaserad avgift. När avgiften är betald kan fordonen köra fritt i samtliga länder. För svenska lastbilar tas avgiften ut i samband med fordonsskatten. Utländska lastbilar betalar en särskild avgift för kortare perioder om de inte redan betalat i ett annat land.⁵¹

Europaparlamentet och rådets direktiv 1999/62/EG reglerar hur skatter och avgifter för användandet av vägar får se ut inom EU. Direktivet omfattar tunga godstransporter, d v s över 3,5 ton. Direktivet säger att en avståndsbaserad skatt kan bestå av två komponenter:

- En infrastrukturkomponent som ska vara relaterad till kostnaderna för uppförande, drift, underhåll och utveckling av det berörda infrastrukturnätet.
- En komponent för externa effekter som får avse kostnaderna för vissa trafikrelaterade luftföroreningar (inte koldioxid) och vägtrafikrelaterat buller från den tunga trafiken.

I direktivet regleras även hur differentiering får se ut och vilka kostnader som får inkluderas.

Om en lösning införs där skatterna från utländska åkare ökar kan vägslitageskatten ge positiva realekonomiska effekter. Den pågående utredningen har i uppdrag att utreda hur uppbörden av vägslitageskatten kan utformas för att säkerställa ett system som är kompatibelt med EU-regelverk och som kan användas för såväl svenska som utländska tunga lastbilar. Utan att föregå utredningen tycks detta innebära en teknisk lösning som sannolikt kommer att medföra vissa kostnader. Därför är det troligt att uppbördskostnaden för vägslitageskatten är relativt hög.

Bedömning – vägslitageavgift

För att införa en vägslitageavgift behöver en ny lag stiftas. Lagstiftningen behöver vara förenlig med EU:s direktiv på området, vilket sannolikt inte är något större problem då det redan finns direktiv utarbetade. Det är dock oklart hur en eventuell uppbörd skulle gå till i praktiken och det är något som en utredare har fått i uppdrag att undersöka närmare. Utan att föregå utredarens slutsatser är det sannolikt att uppbörden kan vara relativt kostsam till följd av särskilda tekniska lösningar. Likviditeten och den förväntade intäkten beror på hur avgiften utformas och sannolikt även på hur den tekniska lösningen utformas.

En vägslitageavgift är ett styrmedel som bl a syftar till att minska lastbilstrafikens miljöutsläpp och till att gynna andra transportformer såsom tåget. Detta innebär att det inte finns ett direkt orsakssamband mellan höghastighetsbanan och lastbilers slitage på vägarna. Det kan även ifrågasättas om en skatt på godstrafik ska finansiera infrastruktur för persontrafik. Därför går det inte heller att rationellt motivera att en vägslitageavgift tas bort när höghastighetsbanan är finansierad, varför flexibiliteten är begränsad.

Sammantaget finns det sannolikt realekonomiska resurser att hämta med hjälp av en vägslitageavgift. Det är dock rimligt att en vägslitageavgift används för att åtgärda slitage på vägarna snarare än för att finansiera höghastighetsbanan.

⁵¹ Kommittédirektiv: Avståndsbaserad vägslitageskatt för tunga lastbilar, Dir 2015:47

5.3.4. Bidrag

5.3.4.1. EU-bidrag

Offentlig finansiering för höghastighetsjärnväg har hittills i huvudsak skett på nationell nivå. EU-bidrag sker främst genom programmen inom det transeuropeiska höghastighetsjärnvägsnätverket (TEN12 och TEN-T13) och eller via EU:s strukturfonder. Förutsättningarna för EU-bidrag är delad finansiering mellan olika offentliga enheter. EU-kommissionens motiv till att ge EU-bidrag är att nyttorna för nationell höghastighetsjärnväg ofta sträcker sig utanför landet. Ett skifte från EU-bidrag tillbaka till nationella och lokala finansieringskällor har observerats⁵². Vilka villkor och regler som gäller för olika typer av medfinansieringsprojekt måste undersökas i varje enskilt fall. EU-bidrag utreds på uppdragsgivarens begäran inte närmare i denna rapport.

Bedömning – EU-bidrag

Att ta emot EU-bidrag kräver inga lagändringar och det finns erfarenheter från tidigare bidrag. Positivt med finansiering genom EU-bidrag är att det inte kräver någon uppbörd och kommer att ge ett tillskott till Sverige, rent realekonomiskt. Även om det inte innebär några uppbörds kostnader kan en eventuell genomlysning medföra vissa kostnader. På så vis synliggörs dock projektrisker vilket skulle kunna vara positivt.

Externa effekter och styrning och kontroll beror helt och hållet på hur bidraget är konstruerat och om det är förknippat med några specifika krav. Ytterligare en positiv aspekt är att det finns ett direkt orsakssamband.

Sammantaget är EU-bidrag en möjlig och viktig finansieringsform som kan ge realekonomiskt tillskott till Sverige.

5.3.4.2. Medfinansiering från företag

Precis som vid kommunal medfinansiering har det även förekommit att företag har bidragit till infrastrukturinvesteringar. I Sverige har t ex Volvo nyligen medfinansierat den nya Marieholmsbron över Göta älv, som är en del av den nya hamnbanan i området, i syfte att projektet ska komma igång tidigare än ursprungligen planerat. Hamnbanan har en betydande roll för försörjningen av gods till Volvo.⁵³

Andra exempel på företag som bidrar till infrastruktur inkluderar Kilenkryssets medfinansiering i trafikplats Rosersberg samt Volvos räntefria lån på 100 miljoner kronor i Umeå. Orsakerna till att företagen väljer att medfinansiera är att de beräknar kunna räkna hem sitt bidrag i förbättrad produktion, effektivare transporter eller minskad sårbarhet.

I Storbritannien har företagsbidrag används för finansieringen av Crossrail 1. I det fallet var bidraget relativt begränsat sett till projektets storlek, enbart 3-4% kom från företagsbidrag. Bland de som bidrog fanns fastighetsutvecklare som finansierade stationer mot att kunna exploatera marken och byggnaderna i anslutning till stationerna.

Sammantaget tycks företagsbidrag eller räntefria lån från företag vara användbart när investeringen ger en *tydlig och klar* nytta till *en eller några intressenter* och då risken för projekten är relativt låg.⁵⁴ Nyttorna kan sannolikt huvudsakligen uppstå i två fall:

1. När investeringen bidrar till att ett företag kan säkra försörjning eller korta ledtider. Detta är sannolikt mest aktuellt då godstrafik berörs.
2. När investeringen öppnar upp för kommersiell utveckling eller handel. Detta kan vara aktuellt vid anslutning till höghastighetsbanans stationer, beroende på var stationerna lokaliseras.

⁵² Banister, D, Givoni, M (2012) High Speed Rail Development in the EU27: Securing the potential.

⁵³ <http://vastaffar.se/volvo-tvingas-medfinansiera-marieholmsbrons-komplement/>

⁵⁴ PwC UK – Crossrail 2 Funding and financing study

Medfinansiering från företag är möjligt enligt samma regel och lagar som kommunal medfinansiering. Sannolikt ger medfinansiering från företag begränsade styrnings- och effektivitetsvinster. Eventuellt kan företag med stor lokal närvaro påverka utformningen så att nyttorna maximeras.

Kostnaden för att genomföra förhandlingar kan vara relativt omfattande och tidskrävande, varför uppbördskostnaden sannolikt är relativt stor i förhållande till de pengar som kan förväntas om inte bidragen enbart bygger på frivillighet från företagens sida.

Bedömning – medfinansiering från företag

Medfinansiering från företag är fullt lagligt och har genomförts i närtid i Sverige. Då bidragen grundar sig på frivillighet från företagens sida är ett tydligt orsakssamband en förutsättning för att medfinansieringen ska kunna bli aktuell. Om det är möjligt att identifiera tillräckligt stora enskilda företag som får en tydlig och tillräcklig nytta kan det vara en kostnadseffektiv finansieringskälla. I annat fall är det sannolikt mycket tidskrävande i förhållande den insats som potentiellt skulle kunna krävas för att förhandla fram tillräckliga bidrag.

Likviditeten i finansieringskällan beror på hur medfinansieringsavtalet skulle utformas. Då det är fråga om avtal finns begränsad flexibilitet från statens sida – det beror helt på hur avtalet utformas.

Sammantaget är det svårt att bedöma potentialen från medfinansiering från företag då det inte finns en tydlig vinnare som får en klar nytta, istället sprids nyttan i detta fall över flera intressenter varför viljan till medfinansiering sannolikt är begränsad.

5.3.5. Sammanfattande bedömning av finansieringskällor

Baserat på ovanstående utvärdering har vi kommit fram till följande bedömning kring vilka finansieringskällor som bör prioriteras för finansiering av höghastighetsbanan, efter att banavgifterna har använts:

I första hand bör inkrementella effekter och skatter och avgifter som har ett tydligt orsakssamband användas för finansiering. Det innebär att lokal tillfällig fastighetsskatt, skatt på kommunikationsbyggnader, exploateringsavgifter och planvinster som bygger på förhöjda fastighetsvärden eller förändrad markanvändning till följd av höghastighetsjärnvägen bör tillämpas i första hand.

I den mån ovan nämnda skatter och avgifter inte ger tillräckliga intäkter till projektet bör andra bredare skatter och avgifter såsom vägslitageavgift eller flygskatt beaktas. Dessa bör dock användas i andra hand då dessa saknar direkt orsakssamband och kan medföra externa effekter. Viktigt att nämna är att regeringen och riksdagen har möjlighet att ta ut dessa skatter och avgifter oavsett höghastighetsbanan, varför det är en politisk prioriteringsfråga om dessa skatter ska tas ut och vad intäkterna i så fall ska användas till.

Även om det skulle finnas utrymme för uttag av trängselskatt så är utrymmet inte större än behovet av framtida trängselreducerande åtgärder i storstäderna.

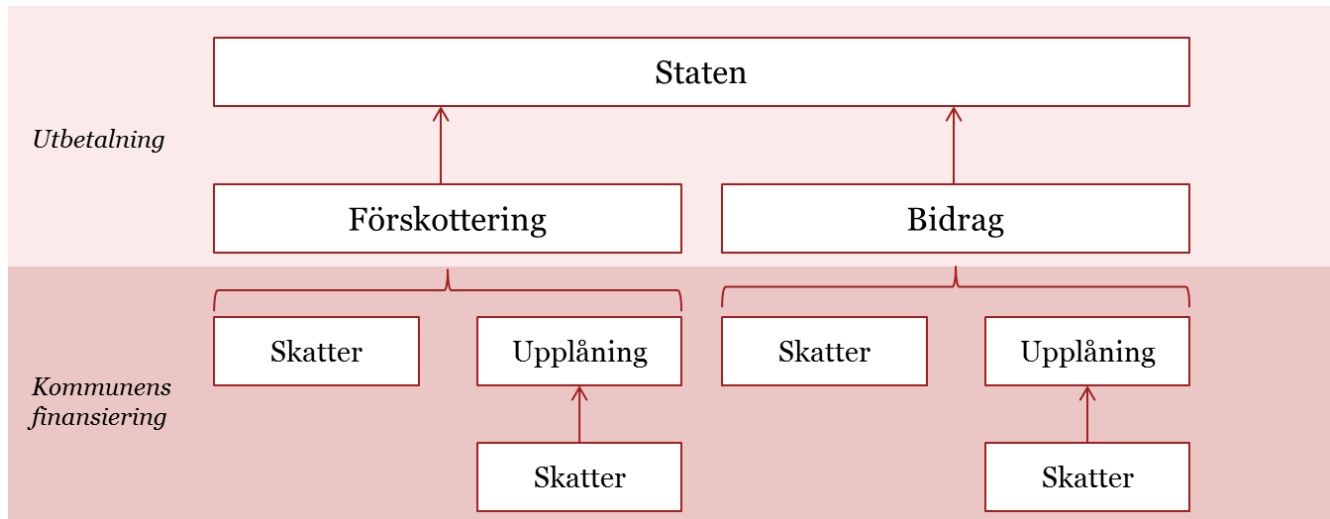
Baserat på ovanstående bedömning kommer två scenarier tas fram:

1. Utöver banavgifter används inkrementella skatter och ovan beskrivna fastighetsbaserade skatter, avgifter och vinster till att bekosta höghastighetsbanan.
2. Utöver ovanstående intäkter tillkommer en vägslitageavgift

Vägavgifter samt trängselskatt ingår inte i något av nyss nämnda scenarier då vägavgifter inte är möjligt att ta ut på befintlig väg och då trängselskatten bedöms behövas för andra framtida åtgärder. I scenarierna ingår inte heller EU-bidrag eller medfinansiering från företag. Detta då det inte i dagsläget är möjligt att beräkna potentialen.

5.4. Kommunal medfinansiering och förskottering

Kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur kan ske i två olika former; bidrag och förskottering. För statens del är medfinansieringsbidraget att betrakta som en finansieringskälla, medan förskotteringen som är ett räntefritt lån, snarare är en finansieringsmetod. För kommunernas del är såväl förskotteringen som bidraget däremot utgifter som måste finansieras med skatter eller kommunal upplåning. Av det skälet särredovisas kommunal medfinansiering från övriga finansieringskällor och -metoder.



Figur 11 Kommunal medfinansiering. Bidrag eller förskottering finansieras i slutänden av skattekollektivet, antingen genom direkta skatter, avgifter eller genom överskott i kommunen.

5.4.1. Direkta medfinansieringsbidrag

Två centrala lagändringar har trätt i kraft för att underlätta kommunal medfinansiering. Den första var förändringen i Lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter som trädde i kraft 1 mars 2009. Lagändringen innebär att kommuner och landsting får lämna *bidrag* till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för om det är till nytta för invånarna, även om den finansierade åtgärden geografiskt ligger utanför den administrativa gränsen för verksamhetsområdet i fråga. Bestämmelsen innebär en möjlighet, men ingen skyldighet, för kommunen att lämna bidrag till byggande av statlig väg och järnväg.⁵⁵ Den andra lagförändringen trädde i kraft den 1 januari 2010 och ger kommunerna möjlighet att redovisa medfinansieringsbelopp till statlig infrastruktur i balansräkningen. Genom lagförändringen avlägsnades de legala hindren mot att sluta avtal om medfinansiering som tidigare ofta skapade problem i den kommunala budgetprocessen.⁵⁶

Bidrag från kommunerna kan finansieras t ex genom skatteintäkter, brukaravgifter eller överskott från kapital. Medfinansiering i sig ska därmed inte ses som en finansieringskälla utan som en statlig finansieringsmetod. Enligt lag ska kommunens bidrag till statlig infrastruktur redovisas som en kostnad i resultaträkningen eller tas upp i kommunens balansräkning under en särskild post "Bidrag till statlig infrastruktur". Tidigare var gällande norm att medfinansieringen skulle redovisas som en kostnad i bidragsgivarens resultaträkning och att värdet av förpliktelsen skulle redovisas som avsättning i balansräkningen redan det år då förpliktelsen uppstod. Det innebar att hela den ekonomiska konsekvensen av ett medfinansieringsavtal belastade kommunens ekonomi det år då avtalet slöts, även om utbetalningarna kunde komma att ske långt senare. I den SOU (2009:21) där redovisningen av medfinansieringsbidrag utreddes beskrevs hur de tidigare reglerna gav en bristande

⁵⁵ SOU 2011:49, Medfinansieringsutredningen

⁵⁶ Cars et al., 2011, Infrastruktur med finansiering

matchning mellan kostnaden och den nytta som investeringen medför. Vidare innebar de tidigare reglerna konsekvenser gällande möjligheten för kommunerna att uppfylla kommunallagens balanskrav, det vill säga kravet på att redovisade intäkter varje år ska vara större än redovisade kostnader.

Lag (2009:1319) innehåller en undantagsregel som innebär att bidraget istället kan aktiveras som en tillgång i balansräkningen. De kommuner och landsting som skulle medverka till finansieringen av Citybanan genom Stockholm är exempel på kommuner som hade önskat att bidragen skulle aktiveras som tillgång hos respektive bidragsgivare för att därefter successivt kostnadsföras i form av avskrivningar under en längre tidsperiod. Argumentet var att åstadkomma en bättre matchning mellan utgifterna och den nytta som uppstår när investeringen färdigställts och under dess nyttjandeperiod. Lagen medger att varje bidrag som redovisas i balansräkningen ska upplösas med årliga enhetliga belopp under högst 25 år. Kommunen kan välja under hur många år upplösningen ska ske. Den valda perioden för upplösningen kan inte ändras över tiden. Bidrag ska börja upplösas det år som beslut om bidrag fattas av kommunen eller landstinget/regionen.

5.4.2. Förskottering från kommuner

Kommunal förskottering innebär att kommunen ger räntefria lån till staten för att staten ska genomföra en infrastrukturinvestering. Trafikverket får tidigare lägga byggandet av allmänna vägar och investeringar i järnvägsanläggningar med maximalt fem år där förskottering från kommuner eller landsting sker under förutsättning att avtalet inte inne håller sådana villkor som innebär indexuppräknings av eller räntor på förskottat belopp.

Lånen måste vara räntefria, eftersom det då inte innebär någon kostnad för myndigheten att låna. Det skulle strida mot 1 § i lag (1988:1387) om statens upplåning att myndigheten tog upp ett lån med ränta, eftersom endast regeringen eller efter regeringens bemyndigande riksgäldskontoret får ta upp lån för statens räkning.

Förskottering av objekt vars byggkostnad överstiger 20 miljoner kronor ska underställas regeringens prövning. Trafikverket ska följa vissa av regeringens angivna riktlinjer vid hanteringen av förskotteringar:

- Ett objekt som förskottas får maximalt tidigare läggas med 5 år i förhållande till plan.
- Skälen för behovet av förskottering ska anges i den förskottade aktörens ansökan till Trafikverket.
- För att sluta avtal om förskottering från kommun ska fullmäktigebeslut uppvisas i ärendet.
- Konsekvenserna för fullgörandet av den långsiktiga planen ska utredas innan avtal ingås och eventuell påverkan på andra objekt ska klargöras.
- Avtal om förskottering får inte innehålla uppgifter om tidpunkt för återbetalning av förskottering, annat än att förskottering återbetalas när medel finns tillgängliga i Trafikverkets budget.
- Ingen ränta utgår på det förskottade beloppet, som inte heller får uppräknas med index.

Förskottering används t ex där man vill tidigare lägga projektets genomförande och tecknar avtal med staten om förskottering. Denna förskottering sker på så sätt att återbetalningen sker i nominellt värde d v s ingen räntebetalning utgår. Det finns heller ingen garanti för när återbetalningen sker utan det är kopplat till när medel finns.

Bedömning kommunalt medfinansieringsbidrag och förskottering

Kommunalt medfinansieringsbidrag och förskottering är förenligt med nuvarande lagar och regler och används redan för finansiering av statlig infrastruktur. Ur statens perspektiv är ett medfinansieringsbidrag att föredra då det inte kräver någon återbetalning. Från kommunernas sida är det däremot tvärtom.

Sammantaget är kommunal medfinansiering i form av bidrag och förskottering möjligt att använda för

5.4.3. Kommunal upplåning

I samband med höghastighetsprojektet kan kommunerna behöva ta upp lån dels för att finansiera lokala tilläggsinvesteringar som t ex resecentrum, bostäder och infrastruktur för anslutande lokaltrafik. Dels för att anskaffa kapital till eventuell förskottering eller medfinansiering till staten. Även om kommunerna på sikt skulle kunna använda t ex specialdestinerade skatter och värdeåterföring från markvärdeshöjningar som en finansieringskälla så kommer de sannolikt att behöva ta upp lån för att överbrygga den tidsmässiga förskjutningen mellan den takt när investeringskapitalet behöver finnas tillgängligt för bygge av höghastighetsjärnväg och när uttaget av resurser från brukare och/eller skattebetalare kan göras tillgängligt.

Sedan 2007 omfattas kommuner i definitionen av den offentliga sektorns finansiella sparande. Det innebär att när kommuner lånar upp medel för investeringar så är det ingen principiell realekonomisk skillnad mot om staten lånar samma medel. För att illustrera detta kan man ställa sig frågan vad som i förlängningen händer om en kommun inte kan betala sina räntor eller amorteringar till externa långgivare. Det uppstår naturligtvis redovisningsmässiga skillnader, bl a i förhållande till det kommunala balanskravet (som riksdagen fastställt). Det kommunala balanskravet tillsammans med utgiftstaket är viktiga instrument för att uppnå överskottsmålet.

Kommuner med behov av att låna kan låna från t ex Kommuninvest, Nordiska Investeringsbanken samt Europeiska Investeringsbanken. Nedan presenteras kort dessa alternativ. Därtill diskuteras även kommunernas möjligheter att låna i Riksgälden.

5.4.3.1. Kommuninvest

Kommuninvest är en frivillig medlemssamverkan som ägs av ett stort antal kommuner, landsting/regioner och är kommunsektorns största kreditgivare. Under 2014 uppgick utlåningen till 223 miljarder kronor. Organisationen har inget vinstsyfte och dess uppdrag är att ge förmånliga lån till kommuner och landsting för investeringar i kommunal infrastruktur. Kommuninvest ger lån till:

- Kommuner och landsting/regioner som är medlemmar i Kommuninvest ekonomisk förening.
- Kommunala och landstingsägda bolag, där en medlem i Kommuninvest ekonomisk förening innehar mer än 50 procent av ägandet och även har ställt ut en borgen för lånet.
- Kommunala stiftelser och förbund, mot borgen och förutsatt att de är närstående medlem eller medlemmar i Kommuninvest ekonomisk förening.

I huvudsak är det små kommuner som drar nytta av lån i Kommuninvest. Större kommuner eller landsting som t ex Stockholmsläns landsting har valt att inte vara medlemmar, delvis då landstinget p g a sin storlek kan låna upp till förmånliga villkor från andra kreditgivare. Ett annat skäl till att inte låna i Kommuninvest kan vara att en kommun eller landsting vill sprida riskerna för sina lån hos flera kreditgivare.

Implementeringen av EU:s Basel III-regler innebär att Kommuninvest liksom övriga banker och finansinstitut inom unionen till följd av finanskrisen 2008 måste stärka sitt kapital för en ökad riskbuffert. Det i sin tur innebär troligen att Kommuninvest behöver höja kapitalkostnaden för sin utlåning.

5.4.3.2. Lån i Nordiska Investeringsbanken

Sverige är delägare i Nordiska investeringsbanken (NIB), vilket innebär att svenska kommuner kan låna från NIB förutsatt att projektet i fråga kvalificerar för utlåning. NIB kan låna ut kapital till specifika projekt i de nordiska och baltiska länderna med koppling till ökad konkurrenskraft eller hållbarhet och miljö. Investeringar

i höghastighetsbana eller tilläggsinvesteringar med kopplingar till höghastighetsbana kvalificerar inom ramen för NIB:s mandat. NIB:s årliga utlåning uppgår till ca 20 miljarder kronor där ca 9 miljarder kronor är upptagningar i Sverige. NIB:s samlade utlåning i Sverige är relativt låg i förhållande till Sveriges andel i banken vilket indikerar att det finns utrymme för ytterligare utlåning till Sverige. NIB:s regelverk innebär även att banken kan låna ut högst 50 % av investeringsutgiften i ett projekt.

Banken har erfarenhet av att låna ut till flera infrastrukturprojekt som t ex Citytunneln, Arlandabanan samt lån till flertalet kommuner och kommunala bolag. NIB kan låna ut billigare än kommersiella banker då de har lägre vinstkrav. Däremot är deras räntor något högre än i Europeiska investeringsbanken (EIB).

Då staten lånar till en betydligt lägre kostnad i Riksgälden bör NIB inte vara ett alternativ för statlig upplåning. Däremot skulle NIB kunna vara en relevant kreditgivare för kommuner som behöver låna antingen till medfinansiering/förskottering av höghastighetsbanan eller till lokala kommunala infrastrukturprojekt kopplade till banan. NIB skulle även kunna medverka som kreditgivare till privata företag inom ett OPS-konsortium. Ett skäl att låna i NIB är möjligheten att sprida risker mellan olika kreditinstitut. Ett annat skäl är möjligheten till långa löptider. Det är inte ovanligt att NIB ger lån med löptider på 20-30 år.

5.4.3.3. Lån i Europeiska Investeringsbanken

Europeiska Investeringsbanken (EIB) har stor erfarenhet av kreditgivning till infrastrukturprojekt både i Sverige och internationellt. I Sverige har EIB varit med och finansierat t ex Citybanan och ett nytt signalsystem i Stockholms tunnelbana. I huvudsak riktar sig denna typ av utlåning till kommuner och landsting eftersom staten kan låna till en lägre kostnad i Riksgälden. EIB har idag ett väl upparbetat samarbete med t ex Stockholm och Göteborg samt flera mindre kommuner.

EIB allokera årligen ca 15 miljarder kronor till investeringsprojekt i Sverige. Enligt representanter för EIB skulle höghastighetsjärnvägsprojektet potentiellt öppna upp för en högre allokering. EIB lånar även ut till privata företag, oftast inom ramen för OPS. Exempelvis har EIB varit kreditgivare till höghastighetsjärnvägsprojekt i Frankrike, Tour Bordeaux, och för signalsystemet för den spanska höghastighetsjärnvägen.

Likt NIB kan EIB erbjuda längre löptider än kommersiella banker och har en begränsning på utlåning om maximalt 50% av investeringsutgiften för det enskilda projektet. Relevanta investeringsprojekt behöver ha koppling till hållbar transport eller tillväxt och arbetstillfällen för att kvalificera för kreditgivning i EIB. Ett annat avgörande kriterium är att den underliggande affärsplanen eller affärsstrategin i det aktuella investeringsprojektet är gedigen och hållbar. En låneansökan i EIB innebär därmed en omfattande projektgenomlysning och rapporteringskrav. EIB har en relativt konservativ kreditgivningspolicy då banken vill värna om sin AAA-rating. Innan EIB beviljar lån utvärderar en grupp infrastrukturexpert noga projektets processer och följsamhet. Den omfattande processen är resurskrävande för låntagare man kan också ses som en kvalitetsstämpel på projektet. Höghastighetsbanan faller under TEN-T varför det sannolikt uppfyller EIB:s grundläggande kriterier för investeringar.

Finansiering av fastighetsförvärv kvalificerar generellt inte för kreditgivning i EIB. Helst lånar EIB ut till projekt där den totala investeringsutgiften uppgår till ca 2 miljarder eller mer, där EIB:s finansiering kan utgöra 50 %. Vid lån till kommuner är det möjligt att slå ihop flera mindre projekt för att komma upp i större investeringsvolym, exempelvis investering i bostäder och resecentrum i anslutning till höghastighetsjärnvägen. Är det en återkommande låntagare till EIB eller okomplicerat projekt är det även möjligt för EIB att finansiera projekt av mindre volym. Även om fastighetsförvärv inte kvalificerar för långivning enligt befintliga regler kan markförvärv ingå som en del i den totala investeringsutgiften. Vid ett investeringsprojekt på totalt 2 miljarder skulle de komponenter som kvalificerar för EIB-lånet vara 1 miljard (50%) även om 500 miljoner av den totala investeringsutgiften utgörs av fastighetsförvärv. Det innebär att EIB

kan bidra med 50 % av den totala investeringen trots att en mindre andel av den totala investeringen utgörs av fastighetsförvärv.

Sammanfattningsvis är lån i EIB främst relevant för kommunala eller landstingskommunala infrastrukturinvesteringar kopplade till höghastighetsjärnvägen eller i samband med ett OPS-upplägg. Att staten lånar av EIB för att finansiera höghastighetsbanan är inte relevant då staten får en lägre kapitalkostnad vid lån i Riksgälden.

5.4.3.4. Lån i Riksgälden för kommuner

Riksgälden presenterade i januari 2013 ett förslag⁵⁷ om att öppna möjligheter för kommuner, landsting och regioner att låna i Riksgälden, t ex i samband med kommunal medfinansiering och förskottering av infrastruktur. Enligt förslaget skulle utlåning av Riksgälden bidra med minskade finansieringskostnader för kommuner. I Riksgäldens förslag anges att ”Det skulle falla sig både naturligt och rimligt att staten bidrar med finansiering för sådana åtaganden som i grund och botten är ett statligt ansvar. Riksgälden anser därför att det finns goda skäl för regeringen att överväga att inhämta riksdagens bemyndigande att ge kommuner en möjlighet att låna i Riksgälden för att undvika onödiga kostnader i samband med kommunal medfinansiering och förskottering.”

Riksgälden har studerat skillnaden i upplåningskostnad mellan staten och Kommuninvest de senaste sex åren och kom fram till att upplåningskostnaden skiljer sig 0,20 – 1,00 procentenheter mellan staten och Kommuninvest under perioden. Hur stor skillnaden är varierar beroende på vilken löptid, valuta och tidpunkt som studeras. Riksgälden måste dock prissätta lån till kommuner marknadsmässigt vilket innebär att vinsten för kommunen av att låna i Riksgälden är begränsad – för offentlig sektor som helhet är det dock bättre om kommunerna lånar av Riksgälden istället för av en privat aktör.

Sammanfattningsvis räknas kommunernas upplåning, precis som statens upplåning, in i nationalräkenskaperna vilket påverkar den totala offentliga bruttoskulden. Det innebär att den kommunala upplåningen kan ha påverkan på konvergenskriterierna, d v s att budgetunderskottet får vara max 3% av BNP.

Bedömning – kommunal upplåning

Kommunal upplåning är möjligt idag och förekommer frekvent. Kommuner kan bl a låna från kommersiella banker, NIB, EIB och Kommuninvest. Däremot saknar kommunerna möjlighet att låna från Riksgälden. För att det ska vara möjligt krävs en regeländring, men det är sannolikt en relativt enkel åtgärd.

Kommunal upplåning är kostnadseffektivt då kommuner lånar billigt, men inte lika billigt som staten. Vissa kommuner kan dock ha begränsade möjligheter att låna, beroende på den kommunala ekonomin. Förutsatt att kommunen i fråga har god kreditvärdighet kan metoden tillgängliggöra pengar relativt snabbt.

Om externa långivare genomför en genomlysning kommer projektriskerna för höghastighetsbanan att synliggöras. Det är dock en mindre flexibel finansieringsmetod och går inte att genomföra alltför ofta.

Det finns ett orsakssamband t o m lånet kan knytas till en nytta som uppstår till följd av höghastighetsbanan.

Sammantaget är kommunal utlåning förenligt med lagar och praxis och det finns även ett orsakssamband om utlåningen knyts till en nytta för kommunen. Möjligheten till kommunal upplåning begränsas av kommunens finansiella ställning i övrigt.

⁵⁷ Dnr 2013/228, Förslag om lån i Riksgälden

5.5. Föreslagna finansieringsmetoder för höghastighetsjärnväg

Finansieringsmetoder behövs för att betala projektets initiala investeringsutgifter, till dess att nyttorna uppstår. Valet av finansieringsform påverkar inte det reala investeringsutrymmet och inte den samhällsekonomiska lönsamheten av en infrastrukturinvestering. Däremot innebär olika finansieringsmetoder t ex olika kapitalkostnader, löptider och möjligheter till risköverföring och påverkar även projektets lönsamhet.

5.5.1. Lån

5.5.1.1. Särskilt lån i Riksgälden för infrastrukturprojekt

Såsom framgått av tidigare avsnitt är huvudregeln enligt gällande lagstiftning att infrastrukturinvesteringar ska finansieras med anslag. Det finns dock möjlighet för riksdagen att fatta beslut om annan typ av finansiering, t ex lånefinansiering. I medfinansieringsutredningen från 2011 nämns tre skäl till att lånefinansiering har godkänts av riksdagen:

1. Det finns en underliggande intäktsström i form av skatter eller avgifter,
2. Det finns ett behov av att tidigarelägga investeringen,
3. Projektets storlek har gjort det svårt att finansiera projektet inom ramen för gällande anslagsnivåer.

I medfinansieringsutredningen argumenteras det för att endast infrastruktursatsningar där det finns en underliggande intäktsström ska kunna finansieras med lån. Orsaken är att man anser att lån som kommer att betalas tillbaka med anslag minskar överskådligheten i statens budget och att budgeten med tiden blir ett sämre beslutsunderlag. Vidare argumenterar man för att lån som ska betalas tillbaka med anslag inte skapar något ökat reellt budgetutrymme då investeringen tränger undan andra möjliga investeringar oavsett om den belastar skattebetalarna idag eller imorgon.⁵⁸

Följaktligen finns två potentiella sätt att betala tillbaka lån i Riksgälden om det används som finansieringsmetod:

- A. Lånet betalas tillbaka inom ramen för befintliga skatter och avgifter.
- B. Lånet betalas tillbaka med nya avgifter eller specialutformade skatter och betalas av med dessa.

Alternativ A kommer inte beröras då det skulle innebära en omprioritering av användandet av befintligt skatteuttag.

Enligt budgetlagen finns idag möjlighet att använda lån i Riksgälden som finansieringsmetod vid infrastrukturinvesteringar. Det kräver dock att riksdagen ger sitt mandat och att lånen används för att finansiera åtgärder som helt eller delvis finansieras utanför planeringsramen, d v s med brukaravgifter eller trängselskatt.

När en infrastrukturinvestering finansieras med lån i Riksgälden belastas inte statsbudgetens utgiftssida vid investeringstillfället, istället belastas statsbudgeten med räntor och amorteringar under lånets återbetalningstid. I statens årsredovisning förs en tillgång, motsvarande investeringen, förs upp med skulden som motpost. Skulden skrivs ner under återbetalningstiden med amorteringar som i regel motsvarar de årliga avskrivningarna.

Vid investeringenfallet ökar alltså Riksgäldens nettoutlåning med ett belopp motsvarande investeringen. När anläggningen, i det här fallet höghastighetsbanan, tas i bruk kommer räntor och avgifter att redovisas mot Utgiftsområde 22, Kommunikationer, under lånets återbetalningstid.

⁵⁸ Medfinansiering av transportinfrastruktur SOU 2011:12

Eftersom utgifterna periodiseras över den ekonomiska livslängden kommer inte ett belopp motsvarande investeringen att ta upp utrymme under utgiftstaket vid investeringstillfället. Istället kommer ett utrymme motsvarande amorteringar och räntor att belasta utgiftstaket och därmed handlingsutrymmet under återbetalningstiden. Till skillnad från anslagsfinansiering belastas alltså anslagen även med räntor.⁵⁹

Trafikverkets balansräkning

Tillgångar		Skulder	
Anläggning	1 mdkr	Lån i RGK	1 mdkr

Statsbudget vid investeringstillfället (år 0)

Utgiftsområde 22 Kommunikationer	Ingen påverkan
Utgiftstak	Ingen påverkan
Riksgäldskontorets nettoutlåning	1 mdkr
Statsbudgetens saldo	1 mdkr

Statsbudget under den ekonomiska livslängden (år 1-20)

	Årligt belopp
Utgiftsområde 22 Kommunikationer	50 mkr (amortering) X kr (ränta lån i RGK)
Utgiftstak	50 mkr (amortering) X kr (ränta lån i RGK)
Utgiftsområde 26 Statsskuldräntor mm	X kr (ränta lån i RGK)
Riksgäldskontorets nettoutlåning	50 mkr (amortering)
Statsbudgetens saldo	Ingen påverkan

Figur 12 Exempel lån i Riksgälden: En investering om 1 miljard kronor med en beräknad ekonomisk livslängd om 20 år görs under år 0. Anläggningen byggs och färdigställs under ett års tid, år 0. Investeringen finansieras med lån om 1 miljard kronor i Riksgäldskontoret som betalas tillbaka på 20 år (50 mkr/år). (Källa: ESV)

Det reala resursutrymmet för investeringar i infrastruktur blir inte större om de finansieras med lån istället för med anslag, utan i båda fallen är det i slutänden skattekollektivet som sådant som får stå för investeringskostnaden.⁶⁰

Lån i Riksgälden har ur styrningssynpunkt inga uppenbara fördelar jämfört med anslagsfinansiering. Det finns alltså inget som tyder på att lånefinansiering skapar bättre förutsättningar för att genomföra infrastruktursatsningar med högre samhällsekonomisk avkastning än vid anslag. Det finns dock argument både för och emot lånefinansiering framför anslagsfinansiering:

⁵⁹ ESV Alternativ finansiering av vägar och järnvägar

⁶⁰ ESV Alternativ finansiering av vägar och järnvägar

- Lånefinansiering synliggör kostnaden för att använda en anläggning. Att titta på anläggningen ur detta perspektiv är dock enbart relevant vid själva investeringstillfället – det är egentligen bara då det finns en alternativ användning, när infrastrukturen väl är anlagd har den inget eller ett begränsat alternativvärde.
- Lånefinansiering begränsar på sikt regeringens handlingsfrihet eftersom anslagen blir låsta till att betala kapitalkostnaden.
- Lånefinansiering, där Trafikverket har en låneram, skulle kunna ge stabilare förutsättningar för långsiktig planering och genomförande av infrastrukturprojekt samt en ökad kostnadseffektivitet.⁶¹

Bedömning – särskilt lån i Riksgälden för infrastrukturprojekt

Tidigare erfarenheter visar att det är möjligt att använda lån i Riksgälden som finansieringsmetod vid infrastrukturinvesteringar. Det är dock ett undantag från huvudregeln om anslagsfinansiering och kräver att man tar ut avgifter eller liknande på den berörda infrastrukturen.

Jämfört med andra finansieringsmetoder som involverar lån på kapitalmarknaden är lån i Riksgälden relativt billigt – både transaktionskostnaderna och räntekostnaderna är låga. Dessutom har Riksgälden framfört att det är positivt för likviditeten på svenska statsobligationer om ytterligare obligationer ges ut. Därmed borde kapitalet kunna finnas tillgängligt relativt snabbt efter ett beslut om lån är fattat.

Att låna synliggör finansieringskostnaden för höghastighetsbanan vilket kan vara relevant för beslutsfattare. Däremot är det mindre flexibelt än vissa andra finansieringsmetoder då det inte går att reversera eller att göra för frekvent.

Vi bedömer att ett lån av den aktuella storleken inte skulle påverka Sveriges kreditrating varför projektrisker inte skulle synliggöras

Sammantaget bedömer vi att lån i Riksgälden är en lämplig finansieringsmetod.

5.5.1.2. Järnvägsobligationer

Ett alternativ till att Riksgälden ger ut statsobligationer för att finansiera höghastighetsbanan är att antingen Riksgälden (i) eller en tredje privat (ii) eller offentlig part (iii) ger ut järnvägsobligationer.

Om Riksgälden ger ut obligationen är det i allt väsentligt att likställa med lån i Riksgälden enligt ovan, så länge säkerheten för lånet är en statlig garanti och inte projektets ekonomi, tillgångens marknadsvärde eller liknande. Eventuellt skulle det av mediala skäl eller för att attrahera allmänheten finnas en poäng med att kalla obligationen järnvägsobligation. Benämningen har därmed snarast en politisk betydelse.

Om en privat part eller ett offentligägt bolag skulle ställa ut obligationen skulle situationen vara en annan. Om en privat part ställer ut obligationen görs det sannolikt inom ramen för en OPS-lösning och är således det privata bolagets sätt att finansiera sig. I de fallen har de privata aktörerna sannolikt en högre finansieringskostnad än staten till följd av bl a sämre finansiell rating. Det italienska bolaget Autostrada Brescia Verona Vicenza Padua har nyligen gjort motsvarande då de ställde ut femåriga obligationer för 600 miljoner euro för finansieringen av en sträcka av A31 Valdastico Motorway.⁶² Alternativet utvärderas i samband med beskrivningen av OPS.

Om ett offentligägt bolag skulle ge ut järnvägsobligationer skulle de sannolikt, i likhet med Öresundsbrokonsortiet, vara garanterade av staten. Följaktligen skulle kreditvärdigheten för obligationerna

⁶¹ ESV Alternativ finansiering av vägar och järnvägar

⁶² <http://www.nortonrosefulbright.com/news/127303/norton-rose-fulbright-advises-italian-motorway-concessionaire-on-landmark-project-bond-issuance>, Kupongräntan var 2,375% och investeringen hade en rating om BBB- (Standard & Poor's) och BB+ (Fitch).

sannolikt vara mycket hög. Öresundsbrokonsortiet har t ex en kreditrating om AAA från Standard & Poor's.⁶³ Därmed skulle räntan för den här typen av järnvägsobligationer sannolikt motsvara eller ligga relativt nära räntan hos Riksgälden. Om det offentligägda bolaget inte skulle ha en statlig garanti skulle kreditratingen vara sämre och därmed skulle riskpremien sannolikt vara högre. Det är dock troligt att marknaden skulle anse att staten ändå skulle ha sistahandsansvar för bolaget och dess investeringar och därmed ge en något lägre riskpremie än om bolaget skulle vara privatägt. Således skulle staten ändå bära den slutliga risken men till en högre ränta än om bolaget var offentligägt eller om investeringen skedde inom ramen för statens egen organisation. Om höghastighetsbanan skulle placera i en separat organisation bör detta göras av organisatoriska skäl snarare än av finansiella varför detta alternativ inte berörs vidare i denna rapport.

Bedömning - Järnvägsobligationer

Om Riksgälden ger ut järnvägsobligationer motsvarar bedömningen den ovan beskrivna för lån i Riksgälden.

Om järnvägsobligationerna istället ställs ut av en tredje part är bedömningen en annan. Det är lagligt för en tredje part att genomföra obligationsfinansiering och det finns erfarenheter från t ex Öresundsbrokonsortiet. Följaktligen är osäkerheterna begränsade. Kostnadseffektiviteten är beroende av aktören och aktörens finansiella ställning och kreditvärdighet och likviditeten är beroende på marknadens villighet att investera. Projektet kommer dock att bli dyrare än om staten lånade upp själva.

Järnvägsobligationer synliggör inte direkt några projektrisker, men kan genom prissättningen synliggöra vad marknaden tror om obligationsutgivaren och därmed även som projektet som helhet.

Statens styrningsmöjligheter beror på vem ger ut obligationerna och vilket förhållande staten har över organisationen i fråga. Styrningen är dock sannolik mer begränsad jämfört med om höghastighetsbanan helt skulle finansieras och driftas inom staten.

Inga externa effekter har identifierats och det är också svårt att se ett direkt orsakssamband mellan finansieringsformen och järnvägen, bortsett från benämningen.

Sammantaget bedömer vi att järnvägsobligationer i stort motsvarar lån i Riksgälden om inte obligationerna ges ut av en tredje part. I så fall är det såväl dyrare som mindre flexibelt än lån i Riksgälden.

5.5.1.3. Försäljning av statliga tillgångar

I statens årsredovisning presenteras bl a de tillgångar som tillhör staten och statliga myndigheter. Den totala tillgångsmassan uppgår till 1 533 miljarder kronor varav 116 miljarder kronor är statliga väganläggningar och 129 miljarder kronor är statliga järnvägsanläggningar. Det statliga innehavet av t ex hel- och delägda bolag utgör 350 miljarder kronor och 40 miljarder är andra långfristiga värdepappersinnehav.⁶⁴ Det finns därmed betydande potential att sälja tillgångar för att finansiera investeringen i höghastighetsbanan.

Riksdagen kan fatta beslut om försäljning av statliga tillgångar. Därtill regleras regeringens möjlighet att fatta beslut om statliga tillgångar i budgetlagen. I 8 kapitlet 2§ står det att regeringen får sälja fast egendom med ett värde under 75 miljoner kronor om den inte eller i ringa utsträckning behövs i statens verksamhet och om det inte finns särskilda skäl för att egendom fortfarande ska ägas av staten. I samma kapitel 4§ står det att regeringen får besluta om försäljning av aktier eller andelar i ett företag där staten har mindre än hälften av rösterna om inte riksdagen bestämt annat för företaget. Regeringen får inte utan riksdagens bemyndigande genom försäljning eller på annat sätt minska statens ägarandel i företag där staten har hälften eller mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar. Enligt 7§ ska försäljningar genomföras affärsmässigt. I 8-12 §§ regleras hur inkomsterna från försäljningen får användas och det beror bl a på tillgångens syfte och hur den finansierats.

⁶³ <http://se.oresundsbron.com/page/988>

⁶⁴ Regeringens skrivelse 2014/15:101, Årsredovisning för staten 2014

Effekten på statens finanser beror på vilken tillgång som säljs och hur väl i tiden försäljningen matchar investeringsutgiften. Eventuella effektiviseringsvinster kan uppstå om höghastighetsbanans tillkomst gör att tillgången inte längre behövs i sin nuvarande utformning eller kan användas på ett mer effektivt sätt.

En försäljning av en statligt ägd tillgång eller bolag bör föregås av en värdering och en marknadsmässig försäljningsprocess. Detta kan innebära en viss transaktionskostnad, men beroende på vilken tillgång som säljs är den kostnaden sannolikt att betrakta som marginell.

Bedömning – försäljning av statliga tillgångar

Det är förenligt med lagar och regler att sälja statligt ägda tillgångar och det har gjorts tidigare. För att framgångsrikt argumentera för att överskottet vid en sådan försäljning ska få användas för finansieringen av höghastighetsbanan bör det dock enligt vår uppfattning finnas ett tydligt orsakssamband mellan höghastighetsbanans tillkomst, alternativt förutsättningar för att realisera planerade värden i projektet, och att ett värde realiseras i den tillgång som staten säljer. Exempelvis skulle det kunna vara relevant att sälja statligt eller kommunalt ägd mark vid flygplatser i samband med att höghastighetsbanan tar marknadsandelar från inrikesflyget, vilket skulle medföra att stora delar av det nuvarande behovet av inrikesflygtrafik minskar, alternativt kan flyttas till annan flygplats.

Alternativets kostnadseffektivitet beror på värdet på tillgången och på det pris som det kan säljas för. För att det ska vara kostnadseffektivt bör det finnas en tro om att en extern köpare kan förvalta tillgången mer effektivt än staten och att tillgången därmed får ett ökat värde hos den nya ägaren. I annat fall är försäljningen enbart ett sätt att flytta framtida kassaflöden till nutiden.

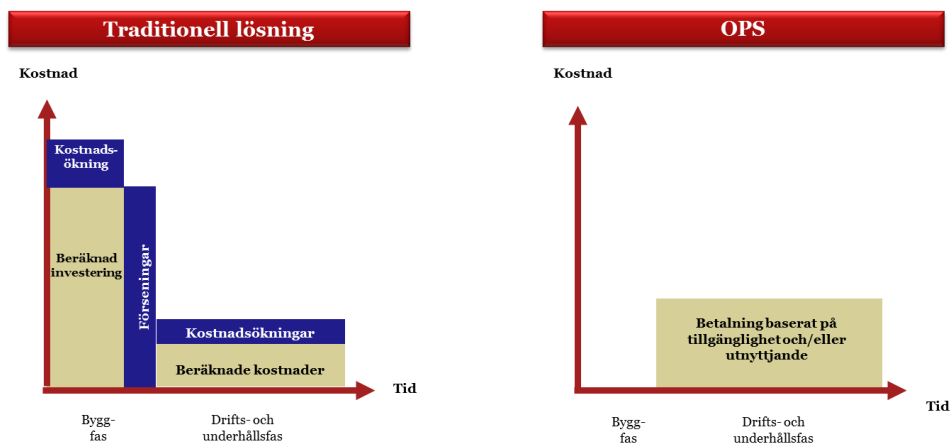
En försäljning skulle ge tillgång till kapital relativt tidigt. Det skulle dock inte synliggöra några projektrisker och det skulle inte heller vara flexibelt i meningen att det går att ångra sig. Externa effekter beror helt på vilken tillgång som skulle säljas.

Sammantaget beror förslagets gångbarhet på vilken tillgång som ska säljas och om det finns ett orsakssamband mellan höghastighetsbanan och tillgångens värdeökning.

5.5.2. Offentlig-privat samverkan

Det finns ett stort intresse för möjligheten att finansiera offentliga infrastrukturinvesteringar med privat kapital. Som exempel på privat kapital nämns ofta pensionskapital. Det bör i detta sammanhang nämnas att den upplåning som staten gör, via Riksgälden och som används för finansiering av infrastruktur huvudsakligen kommer från privata investerare som exempelvis pensionsfonder och banker. Den offentliga sektorns investeringar kan, i den mån de är lånefinansierade därför anses vara finansierade av privat kapital redan i nuläget.

Det som vanligen avses när begreppet privat finansiering används i det här sammanhanget är någon form av OPS-lösning (Offentlig Privat Samverkan). OPS är en kontraktsform som syftar till att överföra projektrisker från beställaren till en privat part. Dessa risker kan avse risk för fördyringar och förseningar i byggnations- och/eller under projektets driftfas. Genom att den privata parten finansierar projektet och den offentliga parten inte betalar förrän denne erhåller en leverans som är avtalat erhålls mycket kraftiga incitament för den privata parten att leverera i tid och till rätt kvalitet.



Figur 13 Betalningsmönster traditionell finansieringslösning och OPS-lösning

Det finns omfattande internationell erfarenhet från OPS-kontrakt. Konceptet utvecklades i Storbritannien under 90-talet. Bakgrunden var att den offentliga infrastrukturen var kraftigt eftersatt och det saknades resurser, finansiella som organisatoriska för att genomföra alla de investeringar som krävdes. Till dags datum har det genomförts över 700 OPS projekt i Storbritannien. Metoden har inte varit okontroversiell och brittiska National Audit Office har utvärderat de projekt som genomförts. Utvärderingen visade att det genomförts vissa projekt på felaktiga grunder men att konceptet som sådan hade tillfört betydande värden till offentlig sektor och att det därför bör användas även fortsättningsvis.

I Sverige är erfarenheten av OPS begränsad. Två större OPS-projekt har genomförts; Arlandabanan där avtal tecknades 1994 och Nya Karolinska Solna Universitetssjukhus (NKS) som upphandlades som en OPS-lösning 2010. Arlandabanan har varit i drift under längre tid medan Nya Karolinska fortfarande är i byggfasen. Båda projekten har varit och är kontroversiella. Man kan dock konstatera att det inte har gjorts några egentlig utvärdering⁶⁵ eller uppföljning av om syftena med att välja OPS-formen för projekten har uppnåtts.

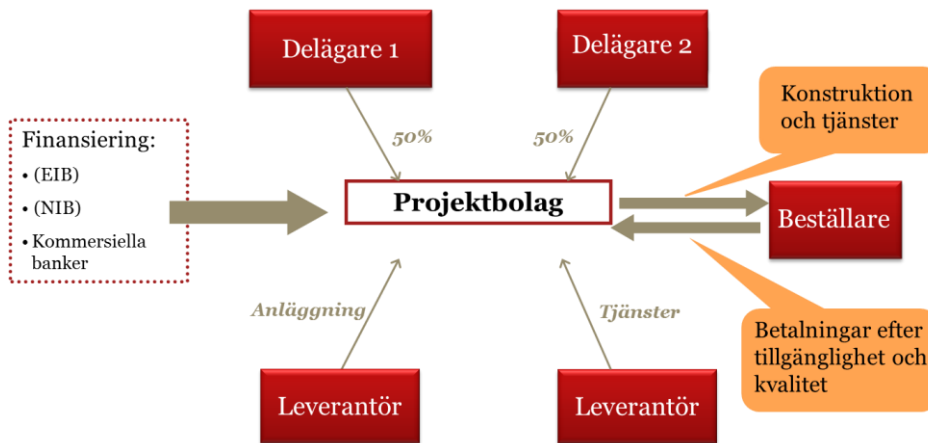
Projektstrukturen i ett OPS-projekt innehåller vanligen ett särskilt projektbolag som har bildats enkom för att vara motpart till beställaren för projektets genomförande. Bolagets ägare utgörs av en eller flera aktörer som tillför ägarkapital till bolaget. Ägarkapitalet utgör endast en mindre del av det totala kapital som krävs för projektets genomförande. Den övervägande delen av det totala kapitalbehovet säkerställs istället genom lån. Långivare kan utgöras av kommersiella och/eller multilaterala banker och andra privata placerare som exempelvis pensionsfonder.

Mellan projektbolaget och beställaren tecknas ett så kallat projektavtal. Projektavtalet definierar vad och till vilken kvalitet projektbolaget ska leverera till beställaren under avtalstiden. Grundläggande för avtalet är att det tar fasta på funktionalitet och inte tekniska specifikationer, d v s projektbolaget har rätt att exempelvis välja material och tekniska lösningar givet att de uppfyller de funktionella kraven.

Projektbolaget tecknar entreprenad- och driftavtal med underleverantörer för genomförande av byggnation och leverans av de för projektet aktuella tjänsterna under driftsfasen.

Något förenklat kan ett OPS-kontrakt sägas utgöra ett funktionsentreprenadavtal med fast pris och livcykelansvar som är projektfinansierat.

⁶⁵ Det har dock i fallet med Arlandabanan genomförts utvärderingar av bl.a. Riksrevisionen (RiR 2004:22)



Projektbolagets ersättning kan antingen vara koncessions- eller tillgänglighetsbaserad. Med det förstnämnda avses att projektbolaget tar ut avgifter direkt från de som brukar anläggningen och står intäktsrisken, d v s risken för att anläggningen inte brukas i förväntad omfattning. Denna modell är vanligt förekommande inom motorvägsprojekt. Med tillgänglighetsbaserade betalningar avses projekt där ersättningen baseras på att projektbolaget kan hålla anläggningen tillgänglig för beställaren i avtalad omfattning. Projekt där beställaren huvudsakligen nyttjar anläggningen för egen verksamhet eller har avgörande inflytande på anläggningens nyttjande är vanligen tillgänglighetsbaserade, exempelvis skolor, sjukhus och fängelser. Arlandabanan är ett koncessionsbaserat avtal medan Nya Karolinska är ett tillgänglighetsbaserat avtal.

OPS finns i många olika varianter men är egentligen en entreprenadform och primärt ingen finansieringsform. En central del av OPS-konceptet är själva finansieringskomponenten som verktyg för att överföra och fördela risk från den offentliga parten till den privata parten. Detta i syfte för att öka effektiviteten i framdrift av investeringsprojektet, förbättra sannolikheten att projektet sker enligt tidplan och inom satta budgetramar. OPS är således en kontraktsform där ett privat projektbolag eller konsortium med flera parter utifrån statens beställning utformar, bygger, finansierar och driver ett projekt över en bestämd tid. Projektbolaget/konsortiet kan bestå av privata byggföretag och privata långivare som t ex kommersiella banker. OPS kännetecknas ofta av följande:

- Ett långsiktigt kontrakt mellan en offentlig part och ett privat projektbolag baserat på upphandling av tjänster och inte tillgångar
- Överföring av vissa projektrisker från den offentliga parten till den privata parten exempelvis vad det gäller att designa, bygga, driva och/eller finansiera projektet.
- Fokus på projektutkomster och resultat som tar hänsyn till projektets hela livscykel (t ex kostnader för underhåll).
- Tillämpande av privat upplåning där lånevillkoren återspeglar de projektrisker som överförs från offentlig part till privat part.
- Betalningar från offentlig part till privat part (projektbolag) som speglar vilka tjänster som levereras. Det privata projektbolaget kan få betalt antingen helt genom brukaravgifter, helt genom betalningar från den offentliga parten (t ex baserat på tillgänglighet till anläggningen eller skuggtullar), eller genom en kombination av dessa.

Internationellt används även begreppet "Build-Own-Transfer" (BOT), vilket innebär att den infrastrukturanläggning som byggts av privatpart efter avslutad koncessionstid överlämnas till beställaren, staten.

5.5.2.1. När är OPS en finansieringskälla?

Om ersättningen till projektbolaget inte betalas av staten utan helt av brukare genom trafikavgifter innebär OPS-konceptet också en finansieringslösning eftersom projektet kan realiseras helt utanför den ordinarie statsbudgeten. Statens roll vid en sådan utformning skulle då begränsas till att stödja den fysiska planerings- och tillståndsprocessen. I övrigt skulle det innebära en helt och hållet privat järnväg. Organisations- och genomförandeformen för de höghastighetsprojekt som har genomförts i Europa spänner från helt statliga till projekt där privata aktörer både förvaltar baninfrastruktur och trafikerar banan. Det kan dock konstateras att inga projekt har genomförts utan en i huvudsaklig statlig finansiering. Staten har i praktiken ändå intagit rollen som "lender of last resort", förutsatt att projektet medför samhällsekonomisk nytta, vilket visat sig i flera projekt där Eurotunnel är ett känt exempel.

5.5.2.2. OPS som finansieringsmetod

Den typ av OPS-lösningar som har diskuterats i samband med höghastighetsjärnväg är att ett projektbolag på statens uppdrag driver projektet under en tidsperiod på 15 till 30 år. Ersättningen till bolaget betalas av staten från det att banan öppnats för trafik till dess att kontraktstiden tar slut då objektet övergår till statlig ägo. Till formen är detta upplägg att likna vid en sk operationell lease, där restvärdesrisken kvarstår hos staten. En sådan finansieringslösning innebär dock inte något tillskott av reala resurser ur ett statsfinansiellt perspektiv. I formell mening innebär OPS-konceptet inte att staten tar upp externa lån, det är i stället projektbolaget som gör det. Men statens ersättning till projektbolaget inkluderar i praktiken såväl amorteringar som räntebetalningar vid sidan om drift- och underhållskostnader. OPS i detta fall är därmed inte en ny källa till finansiering utan kan ses som en slags finansieringsmetod.

5.5.2.3. OPS med koncession

Utmaningen med koncessionsbaserade avtal är att den brukaravgift som projektbolaget tar kan få oönskade undanträngande effekter. Exempelvis kan avgifter på en motorväg leda till bilisterna väljer att köra på de gamla vägarna för att slipa avgiften trots att motorvägen syftar till att avlasta det befintliga vägnätet. Då den privata parten ska, utöver övriga projektrisker även ta intäktsrisken så kan denna form även vara mer riskfylld än en tillgänglighetsbaserat avtal.

Ett koncessionsbaserat avtal medför, givet att beställaren inte medfinansierar eller ingår några garantiåtaganden ingen direkt påverkan på dennes utgifter eller finansiella ställning. Det är dock ovanligt att avtalet inte innefattar några finansiella förpliktelser för beställaren.

Arlandabanan där baninfrastrukturen ägs av staten via det av staten helägda bolaget Arlanda Infrastructure AB är ett exempel på OPS med koncession. Trafiken på banan drivs i sin tur av A-Train AB som har koncession på att driva trafiken på Arlandabanan under 40 år. En koncession är ett kontrakt av samma typ som ett offentligt tjänste- eller byggtreprenadkontrakt med skillnaden att ersättningen endast utgår i form av en rätt att utnyttja anläggningen/tjänsten eller av dels en sådan rätt, dels betalning. Nyttjanderättskriteriet är avgörande när det gäller att fastställa om ett avtal är en tjänstekoncession eller inte. Enligt detta kriterium rör det sig om en koncession om tjänsteleverantören tar riskerna i samband med den tillhandahållna tjänsten och tar ut ersättning av användare. Sättet på vilket tjänsteleverantören får ersättning är en faktor som gör det möjligt att fastställa vem som tar på sig risken i samband med nyttjandet.

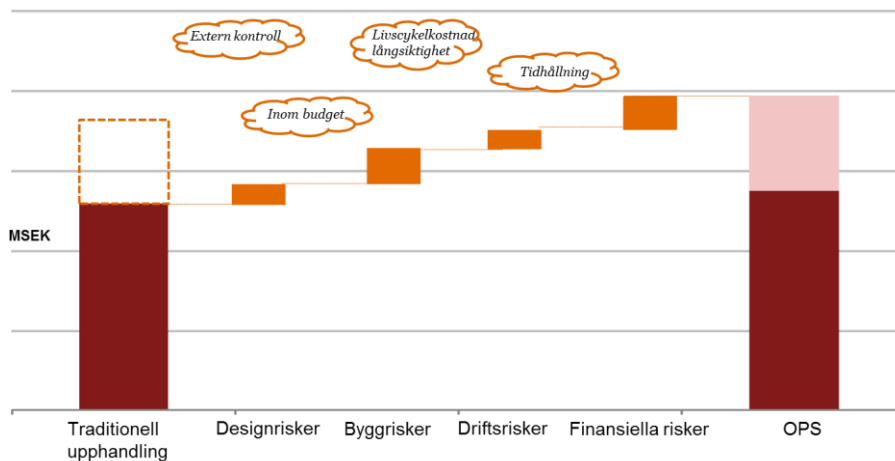
5.5.2.4. Tillgänglighetsbaserad OPS

I ett tillgänglighetsbaserat avtal börjar beställaren normalt inte att betala förrän anläggningen är tillgänglig att bruka. Definitionen av tillgänglig definieras av projektavtalet och innefattar normalt att anläggningen ska uppfylla de funktionella och kvalitativa krav som fastställt i projektavtalet. Ersättning utgår sedan till projektbolaget med ett i huvudsakligen fast årligt belopp under hela avtalstiden. I den händelse att det är brister i tillgängligheten under avtalstiden görs avdrag på den avtalade ersättningen. Vid avtalets slut övertar beställaren ansvaret för anläggningen.

Projektavtalet utgör normalt den enda säkerheten för långivarna till projektet. Finansieringsvillkoren baseras därför enbart på riskerna under projektets hela livcykel, d v s under både byggnations- och driftsfasen. Långivarna prisar därför in hela projektrisen i finansieringsvillkoren. Ägarnas avkastning och långivarnas fordran inklusive ränta är därför helt beroende av att byggnationen av anläggningen färdigställs i tid och att tillgängligheten kan säkerställas under hela avtalstiden.

Genom att projektets finansieringskostnader beaktar projektets risker synliggörs de projektspecifika riskerna under hela projektets livcykel på ett mer transparent sätt än vad som är fallet vid traditionella genomförande metoder.

Nuvärdesberäkning traditionell vs OPS (illustration)



Som tidigare konstaterats så är det huvudsakligen samma aktörer som placerar i statspapper som investerar i eller lånar ut kapital i ett OPS-projekt. Upplåningskostnaden skiljer sig dock markant mellan det förstnämnda och det sistnämnda fallet. Denna skillnad är uteslutande hänförlig till att staten, via Riksgälden, lånar på kapitalmarknaden med skattekollektivets återbetalningsförmåga som säkerhet medan projektbolaget lånar med enbart OPS-avtalet som säkerhet.

Normalt påverkar ett tillgänglighetsbaserat OPS-avtal beställarens räkenskaper genom att anläggningen tas upp på tillgångssidan i takt med att byggnationen fortlöper och nuvärdet de framtida betalningsförpliktelser som finns i avtalet tas upp som en skuld. Den del av den årliga ersättningen till projektbolaget som kan anses motsvara amortering på skulden bokförs mot skulden, d v s den får ingen resultatpåverkan. Den del av ersättningen som kan anses utgöra ersättning för ränta och utförda tjänster, inklusive projektbolagets avskrivningar bokförs som kostnader, d v s de påverkar resultaträkningen.

För staten skulle detta innebära att statens årliga utgifter påverkas med ett i huvudsakligen fast belopp som innefattar både kapital- och driftkostnader från det att tillgången börjar nyttjas till avtalet upphör vilket ska jämföras med anslagsfinansiering där kapitalkostnaden istället påverkar statens utgifter vid investeringstillfället och driftkostnaderna under driftfasen. I nationalräkenskaperna tas anläggningen upp på

tillgångssidan, nuvärdet av de framtida betalningarna på skuldsidan och kostnadsförs enligt beskrivningen i föregående stycke.

5.5.2.5. *Rail and Property*

I Hong Kong används en modell för utbyggnad av rälsbunden trafik som kallas Rail and Property. Modellen är en OPS-modell där en privat aktör åtar sig att finansiera spårtrafik fullt ut och erhåller som motprestation en exklusiv rätt att utveckla fastigheterna ovan och kring stationerna. Den privata aktören får därmed inget bidrag eller stöd från staten för att finansiera utbyggnaden av infrastrukturen utan affärsmodellen bygger på att den privata aktören betalar ett pris på marken/ fastigheten från Hong Kong, baserat på att ingen spårtrafik är framdragen. Därefter säljer den privata aktören rätten till att utveckla dessa delar för ett marknadspris baserat på att spårtrafik är framdragen. Skillnaden däremellan kan vara dramatisk.

De potentiella fördelarna med modellen inkluderar att anslagspengar inte behöver läggas på infrastrukturinvesteringar, att tidigarelägga och maximera driftsintäkter och säkerställa att fastighetsvärden runt spår och stationer bidrar till att samhällsinvesteringar. Vidare kan spårutbyggnad och fastighetutveckling samplaneras för att hålla nere de sammanlagda byggkostnaderna.

För att modellen ska kunna användas i Sverige krävs sannolikt vissa anpassningar av det svenska upphandlingssystemet, dessa anpassningar inkluderar:

- Upphandlingar av infrastruktur behöver ha ett helhetsperspektiv anpassat till nybyggnation eller upprustning av kollektivtrafik. Det innebär att det bör ske en gemensam upphandling för tre fundament – projektering, design och byggnation av infrastrukturen (i), drift och underhåll under en längre tidsperiod (ii) samt fastighetsutveckling i anslutning till stationer (iii).
- Gemensamma upphandlingar för alla berörda offentliga aktörer. Detta innebär att kommuner, kollektivtrafikmyndigheter och staten/Trafikverket behöver samordna upphandlingarna.
- Upphandlingen präglas av dialog i ett tidigt skede.

Rail and Property-modellen är i huvudsak anpassad till kollektivtrafik i storstäder med hög kommersiell potential och utbyggnad av t ex tunnelbana. Modellen kräver även att det finns tillgång till exploaterbara fastigheter i närheten av stationerna. Då höghastighetsbanan kräver så pass stora investeringar i infrastruktur och tillgången på mark vid ändstationerna är begränsad är möjligheten att tillämpa modellen på höghastighetsbanan som helhet sannolikt begränsad. Däremot kan det finnas möjlighet att använda affärsmodellen för att finansiera utbyggnaden av lokala resecentrum och anslutande trafik. Det är därmed en modell som kommuner potentiellt kan utvärdera ytterligare.

5.5.2.6. *Riskfördelning vid OPS*

OPS innebär att privata lån kan användas i syfte att förbättra produktivitet och effektivitet genom att en extern part får ett tydligt ansvar för kontroll över kostnadsutveckling och tidsplan i projektet så att vissa risker kan överföras. Vinsten av denna kontroll får vägas mot den ökade finansieringskostnad som uppstår av att överföra risker till privata aktörer

Med den föreslagna strukturen för OPS vid byggnation av höghastighetsjärnväg kommer operatörerna att ansvara för trafikrisk (variationer i intäkter beroende på efterfrågan) men även den ökade osäkerhet som det innebär att agera på en icke-exklusiv konkurrensutsatt marknad. Det medför nyttor i termer av positiva incitament för operatörerna att erbjuda kostnadseffektiva tjänster till trafikanter, men försvårar samtidigt långsiktiga prognoser och strategisk prissättning jämfört med vad som skulle varit fallet under en tidsbegränsad koncession. Denna osäkerhet gör även att operatörerna sannolikt i betydligt lägre utsträckning kan förväntas

vara beredda att ansvara för någon del av kostnaden för eventuella fördyringar eller förseningar under konstruktionsfasen.

Osäkerhet och risk rörande kostnader och tid i samband med konstruktionsfasen får därmed fördelas mellan staten och berörda entreprenörer genom val av entreprenadformer som medger detta, d v s genom att anpassa funktionskrav, paketering av tjänster och betalningsmodeller på ett sätt som skapar förstärkta incitament att hålla tid och budget.⁶⁶

5.5.2.7. Befintligt regelverk

För att regeringen skall ha möjlighet att använda OPS krävs två beslut av riksdagen. Det ena är att riksdagen godkänner att investeringsutgiften skall finansieras på detta sätt. Godkännandet krävs enligt budgetlagen i och med att finansieringen avviker från budgetlagens huvudregel. Det andra beslutet som krävs är ett bemyndigande för att ingå åtaganden om framtida utgifter, dvs. att framtida anslag intecknas.

En orsak till att denna entreprenadform (med statlig ersättning till projektbolag) diskuteras är att förespråkarna hoppas att OPS kan innebära att fler objekt byggs, alternativt att objekt tidigareläggs. En politisk frestelse kan vara att kringgå oönskade budgetrestriktioner i och med att man köper på avbetalning. Genom att använda OPS-konceptet sker ingen automatisk belastning av utgiftstak, lånebehov eller finansiellt sparande under investeringsperioden. Ett flertal länder har mer eller mindre explicit använt OPS som ett sätt att kringgå landets statsfinansiella restriktioner. För Sveriges del har vi frivilligt tagit på oss budgetrestriktioner, av ovan nämnda skäl – och det finns ingen logik att använda OPS för att kringgå dessa. Eurostat har gjort samma analys, vilket har lett till att om man använder OPS behöver budgetrestriktionerna därmed justeras i motsvarande grad (d v s investeringsutgiften belastar budgeten i sin helhet det år som investeringen äger rum, analogt med att tillgången hamnar på statens balansräkning) och då kommer det inte att uppstå något extra utrymme. Om man nu använder ett verktyg som inte innebär någon belastning på saldomålet före driftsättning men däremot under lång tid därefter behöver saldomålet på kort sikt höjas i motsvarande grad för att den offentliga skulden inte skall påverkas på längre sikt. Det betyder att man inte heller kortsiktigt kan undgå att göra obekväma prioriteringar.

Bedömning - OPS

OPS har under ett flertal år använts för finansiering av större kapitalprojekt runtom i världen. I Sverige finns erfarenheter från NKS och Arlandabanan och i andra länder har OPS-lösningar använts för att finansiera och driva höghastighetsbanor. De svenska erfarenheterna visar att stora investeringsprojekt ofta kräver speciella lösningar som innefattar privat medverkan i finansieringen av investeringen. Det innebär att det är fullt möjligt att använda metoden idag och det är även helt förenligt med gällande lagstiftning.

Fördelarna med att använda OPS är huvudsakligen att det synliggör projektriskerna, att det inte ger externa effekter samt att det finns tydliga orsakssamband med finansieringsmetoden. Nackdelarna inkluderar att statens rådighet över infrastrukturen begränsas. Om staten genomför infrastrukturinvesteringar med lån i Riksgälden enligt den möjlighet som finns i statens budgetregler påverkas statens utgifter av amorteringarna på de upptagna lånen, räntor för desamma och driftkostnader. Denna metod ger därför i huvudsak samma redovisningsmässiga effekt på statens utgifter och nationalräkenskaperna som i OPS-fallet, oaktat de incitament till ökad effektivitet metoden kan innebära. Staten saknar inte heller förmåga att återbetala den upplåning som görs via Riksgälden. Hade det varit fallet hade den säkerhet som ett OPS-avtal utgör saknat värde för långivarna och således omöjliggjort upplåning för projektbolaget. Således finns det ingen anledning för staten av strikta finansierings- eller utgiftsskäl att genomföra infrastrukturinvesteringar i OPS-form.

Det kan däremot finnas anledning för staten att överväga möjligheten att använda sig av OPS för att kontrollera, prissätta och överföra de risker i projekten som den privata parten är bättre lämpad att hantera dessa och därigenom uppnå en ökad effektivitet.

Investeringarna i ett OPS projekt utgörs vanligen dels entreprenören som har entreprenadkontraktet och eller

⁶⁶ Nya stambanor mellan Stockholm – Göteborg/Malmö, Analys av möjliga organisations- och finansieringslösningar samt effekter på de offentliga finanserna, PwC, feb 2014

infrastrukturfonder. Entreprenörens drivkraft är att dels att kunna åta sig entreprenadkontraktet men även att samtidigt få möjlighet att bygga upp en tillgångsportfölj. Entreprenörerna avyttrar normalt sin del i projektet efter att projektet har tagit i drift.

Ett OPS-projekt förväntas generera en stabil och förhållandevis säker avkastning under en lång period.

Sammantaget är det positivt att OPS inte påverkar statens budgetutrymme under byggtiden, samtidigt blir det sannolikt dyrare om inte effektivitetsvinster kan motivera prisskillnader i finansieringen.

5.5.3. **Sammanfattande bedömning och rangordning av finansieringsmetoder**

För att hantera det kapitalbehov som kvarstår när intäkter från höghastighetsbanan och ovan nämnda skatter, avgifter och bidrag beaktats samt för att hantera det tidsmässiga gapet mellan intäkter och utgifter behöver finansieringsmetoder användas. Nedan har en rangordning gjorts av de finansieringsmetoder som tidigare presenterats och utvärderats:

1. *Förskottering och kommunal medfinansiering* – metoderna har fördelarna att de bygger på nyttor som uppstår lokalt när höghastighetsbanan byggs och har därför ett tydligt orsakssamband till höghastighetsbanans tillkomst. Ur statens perspektiv är de dessutom billiga, ur ett samhällsekonomiskt perspektiv kan de dock betraktas som dyrare än t ex lån via Riksgälden. Detta förutsätter även att kommunen kan påvisa en värdehöjning i sina tillgångar och inte behöver låna upp medel för att genomföra bidraget till staten.
2. *Försäljning av statliga tillgångar* – metoden bör enbart användas om det finns en relevant koppling mellan tillgångens värdeökning och höghastighetsbanans tillkomst. Om så är fallet är det en relevant finansieringsmetod som bör användas.
3. *Lån via Riksgäldskontoret* – att låna från Riksgälden är både relativt billigt och förenligt med nuvarande lagstiftning. Det är därför ett bra finansieringsalternativ och kommer sannolikt användas i stor utsträckning.
4. *Järnvägsobligationer* – obligationer utfärdade av Riksgälden motsvarar ovan nämnda lån i Riksgälden, men kan beroende på utformning medföra en något högre räntekostnad.

Lån i EIB och Nordiska Investeringsbanken bedömer PwC enbart som aktuella för kommunal upplåning (pga. en högre räntekostnad än vid lån via Riksgälden) och är därmed inte lämpliga som finansieringsmetoder ur statens perspektiv annat än som möjliga beståndsdelar i ett OPS-upplägg. OPS bör betraktas som en upphandlingsform och bör enbart användas om det kan förväntas ge så stora effektivitetsvinster att det uppväger de högre finansieringskostnader en privat aktör har jämfört med staten.

6. Bedömd finansieringspotential

I det här avsnittet kommer vi beskriva vilken potential vi har uppskattat från respektive finansieringskälla och hur vi har resonerat kring finansieringsmetoder och bedömt medfinansieringspotentialen. Dessa perspektiv beskrivs utifrån hypotesen att höghastighetsbanan ska finansieras av staten. Utöver det kommer vi att beskriva resultatet av den OPS-modell som vi har tagit fram.

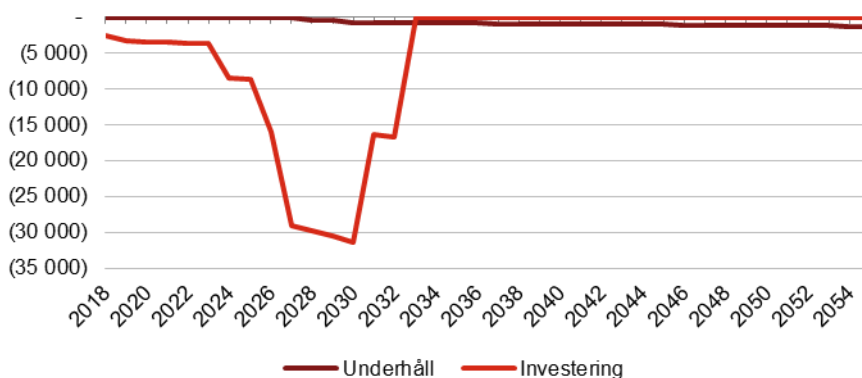
Beräkningarna utgår från en årlig tillväxt om 2%. Övriga antaganden beskrivs i Appendix B. I Appendix C förklaras mer utförligt hur beräkningarna tagits fram och eventuella bakomliggande antaganden beskrivs.

Samtliga belopp i det nedanstående avsnittet anges i löpande priser om inget annat anges.

6.1. Projektet och banavgifter

Investeringskostnaderna för höghastighetsbanan samt kostnaderna för drift och underhåll bygger på den modell som PwC tog fram 2014. Modellen har uppdaterats något då de tre första årens investeringskostnader skjutits fram så att investeringarna påbörjas först 2018⁶⁷. Detta med hänsyn till Sverigeförhandlingens tidplan. De ursprungliga uppgifterna bygger på information från Trafikverket.

Investering och driftskostnad höghastighetsbanan (MSEK)



Figur 14 Höghastighetsbanans drifts- och underhållskostnader samt investering (MSEK i löpande priser)

Banavgifterna från höghastighetstrafiken bygger på de beräkningar som PwC tagit fram under våren 2015 inom ramen för den kommersiella analysen.⁶⁸ Banavgifterna för höghastighetsbanan har beräknats uppgå till 32 kronor per tågkm, vilket innebär intäkter från banavgifter om närmare 1 miljard kronor per år när banan är i full trafik, vilket i den kommersiella analysen beräknats vara år 2039. Under perioden fram till 2055 beräknas de sammanlagda intäkterna från banavgifter uppgå till 36,8 miljarder kronor i 2015 års prisnivå.

Beräkningarna bygger på en kostnad om 32 kronor/tågkm i 2015 års prisnivå och har i den finansiella modellen inflationsjusterats med 2% per år. 2035 beräknas de totala banavgifterna uppgå till 441 miljoner kronor för att 2045 vara uppe i 1 133 miljoner kronor i löpande priser. Ökningen beror på ökade trafikvolymerna samt på

⁶⁷ I den tidigare modellen påbörjades investeringar redan år 2015. Investeringarna för 2015-2017 har indexuppräknats och skjutits fram och fördelats över åren 2018-2020.

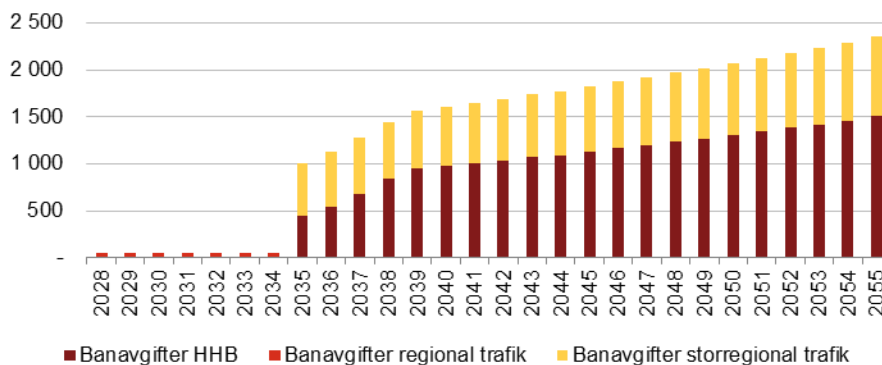
⁶⁸ PwC 2015 – Sverigeförhandlingen, kommersiella förutsättningar för höghastighetståg i Sverige

inflationsuppräknningar. Efter 2045 beräknas trafikvolymen öka med 0,9%/år vilket motsvarar ökningen under 2040-2045.

Banavgifterna från den regionala trafiken innan höghastighetstrafiken driftsätts bygger på beräkningar från Trafikverket som uppskattat den totala intäkten till ca 30 miljoner kronor/år under perioden 2028-2035. Dessa uppskattningar är enligt Trafikverket relativt konservativa och bygger på marginalkostnader, vilket är vad befintligt regelverk föreskriver. Banavgifter för regional trafik har inte inkluderats i våra beräkningar.

Utöver ovanstående banavgifter tillkommer även banavgifter för sk storregional trafik som beräknas trafikera banan parallellt med höghastighetstågen. Banavgifter från den storregionala trafiken har baserats på samma banavgift per tågkm som höghastighetstågen och ett antagande om att 12 miljoner tågkm trafikerar banan varje år.

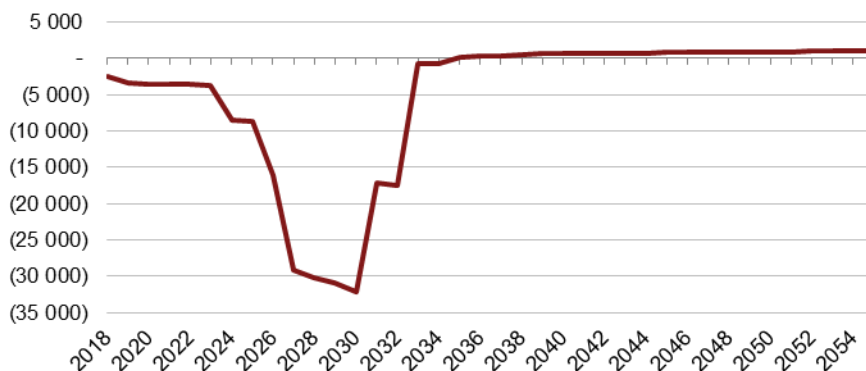
Beräknade banavgifter höghastighetsbanan (MSEK)



Figur 15 Banavgifter från trafik på höghastighetsbanan (MSEK i löpande priser)

De totala banavgifterna kommer inte ge ett tillräckligt högt bidrag till statskassan för att täcka investeringsutgifterna och kostnaderna för drift och underhåll.

Kassaflöde höghastighetsbanan



Figur 16 Banavgifterna täcker inte kapitalbehovet (MSEK i löpande priser)

6.1.1. Bedömning av finansieringskällor

De finansieringskällor där vi har bedömt potentialen är inkrementella skatteeffekter på fastighetsskatten, lokal tillfällig fastighetsskatt, exploateringsbidrag, planvinster av fastighetsutveckling, skatt på kommunikationsbyggnader, vägsplitageavgifter samt flygskatt. Då vi har bedömt att fastighetsrelaterade intäkter

har starkast orsakssamband till höghastighetsbanan har dessa i första hand används som finansieringskällor. Dessa finansieringskällor utgör grunden för "Scenario 1 – fastighetsrelaterade intäkter".

Ovan nämnda scenario byggs därefter på med vägsitageavgifter i syfte att illustrera ett scenario där staten inte behöver skjuta till ytterligare medel från statsbudgeten och därmed prioritera bort andra åtgärder. Vägsitageavgiften har dock inte ett lika starkt orsakssamband till höghastighetsbanan som de fastighetsrelaterade intäkterna men bedöms som en möjlig finansieringskälla bland de finansieringsformer som PwC utrett. Vägsitageavgiften ska därför endast ses som ett exempel på intäktskälla och skulle i princip även kunna ersättas med någon annan skatt eller avgift. Detta presenteras i scenario 2.

Bakomliggande antaganden och beräkningar beskrivs mer ingående i appendix C.

6.1.1.1. Inkrementella skatteökningar

PwC gör bedömningen att en utbyggnad av höghastighetsjärnväg, enligt nuvarande utredningsalternativ, delvis kan finansieras genom inkrementella effekter till följd ökade taxeringsvärden för lokaler. Sådana effekter kan rimligen rymmas inom ramen för nuvarande lagstiftning till skillnad från om även bostäder skulle omfattas där det finns ett tak på fastighetsavgiften. Effekten har bedömts till 40-50 miljoner kronor årligen i 2015 års prisliv. Effekten av fastighetstaxeringsbidraget förväntas uppkomma stegvis från att det är sannolikt att en järnvägsinvestering kan komma att genomföras till dess av att järnvägen är färdigbyggd och övriga effekter på samhället har fått fullt genomslag. I våra beräkningar kommer de inkrementella effekterna att visas 2022 och fortgå prognosperioden ut. Beräkningarna baseras på marknadsvärden och den bedömda effekten som höghastighetsbanan beräknas ha på dessa.

6.1.1.2. Lokal tillfällig fastighetsskatt

Införandet av en lokal tillfällig fastighetsskatt har bedömts till 500-600 miljoner kronor årligen i 2015 års prisliv och bör enbart införas under en begränsad period, i vårt fall har tidsperioden bestämts till 20 år. Beräkningarna är baserade på marknadsvärde och bygger på att en skattesats om 0,2 procent läggs på nuvarande beskattning av bostäder, lokaler och industrier på de orter där höghastighetsbanan rimligtvis kan ge nyttor som omfattar samtliga.

Tillgodogörandet av bidraget från en lokal tillfällig fastighetsskatt bedöms inte kunna genomföras inom nuvarande lagstiftning.

6.1.1.3. Exploateringsbidrag

Det är möjligt att ta ut en avgift i samband med tecknade av exploateringsavtal och markanvisningsavtal. Alternativt kan en avgift kopplas till bygglovsprocessen. Bidraget till höghastighetsbanan bedöms kunna uppgå till 700-800 miljoner årligen i 2015 års prisliv. Exploateringsbidraget bör kopplas direkt till investeringen och gälla under en begränsad period. Enligt vår uppfattning bör den vara bred för att undvika tröskeffekter och relativt låg för att inte hindra önskvärd exploatering. Bidraget gäller byggnation av lokaler, bostadshus och fritidshus och har baserats på marknadsvärden på berörda orter, varför det beräknade bidraget per kvadratmeter varierar mellan ca 20 och 250 kr.

Exploateringsbidraget har bedömts utgöra grund för medfinansiering i PwC:s modell och har därför fördelats ut på de olika kommunerna. Se ytterligare beskrivning kring medfinansiering nedan.

Tillgodogörandet av bidraget från ett exploateringsbidrag bedöms inte kunna genomföras inom nuvarande lagstiftning.

6.1.1.4. Planvinster vid fastighetsutveckling

En möjlighet till att finansiera en utbyggnad av höghastighetsjärnväg är via fastighetsutveckling i anslutning till blivande stationer. De exploateringsvinster som uppstår av fastighetsutveckling och ändrade markvärden tillfaller främst markägaren varför rådighet över marken är viktigt för att kunna tillgodagöra sig betydande vinster från framtida fastighetsutveckling. Vid rådighet över marken i anslutning till stationerna där en ökad byggnation kan förväntas ske kan maximalt ge 100-150 miljoner kronor per år i nettovärdestegring under en 20-årsperiod. Viktigt att notera är dock att ingen analys har gjorts över vem som äger aktuell mark. Av det skälet har ett bidrag om 30 miljoner per år, i 2015 års prisnivå, lagts in i modellen med start 2028. Detta motsvarar en andel om 20-30% av det maximala bedömda värdet.

Tillgodogörandet av bidraget från fastighetsutveckling bedöms kunna genomföras inom nuvarande lagstiftning. För att maximera utfallet kan det dock krävas expropriationsåtgärder som idag sällan förekommer på fastighetsmarknaden i Sverige.

6.1.1.5. Skatt på kommunikationsbyggnader

Utöver ovanstående fastighetsrelaterade skatter och avgifter är det möjligt att taxera kommunikationsbyggnader, som t ex stationshus. Mot bakgrund av övrig föreslagen finansiering skulle det vara utmanande att låta stationsbyggnader med omfattande kommersiella inslag vara befriade från fastighetsskatt. Bidraget från förändrad taxering av kommunikationsbyggnader bedöms uppgå till 50-100 miljoner kronor årligen i 2015 års prisnivå.⁶⁹ I modellen har nivån på skatten satts till 75 miljoner kronor per år med början 2018.

Tillgodogörandet av bidraget från förändrad taxering av kommunikationsbyggnader bedöms inte kunna genomföras inom nuvarande lagstiftning.

6.1.1.6. Bedömning av medfinansieringspotential

Den sammantagna bedömningen av medfinansieringspotentialen bygger i våra beräkningar på exploateringsbidraget. Från detta belopp har en åtgärdskostnad beräknats. I modellen har åtgärdskostnaden beräknats som 50% av exploateringsbidraget, d v s de beräknade nyttorna. Skillnaden mellan ovanstående belopp och kostnaderna utgör det potentiella medfinansieringsbidraget. I våra beräkningar har 50% av det potentiella medfinansieringsbidraget (nyttor – kostnader) använts som medfinansiering för samtliga kommuner. Medfinansieringen betalas ut jämnt över en tidsperiod om fem år med start 2024 i scenario 1. Eventuell kommunal upplåning beräknas ske till en ränta om 3,5%.

Detta ger en sammantagen medfinansiering om 2,3 miljarder kronor i 2015 års prisnivå under perioden 2024-2028. Tidpunkten för medfinansieringen är vald för att matcha statens behov av ytterligare kapital utöver banavgifter och övriga finansieringskällor.

I våra beräkningar har medfinansieringen skett i form av bidrag från kommunerna till staten, d v s ingen förskottering förekommer.

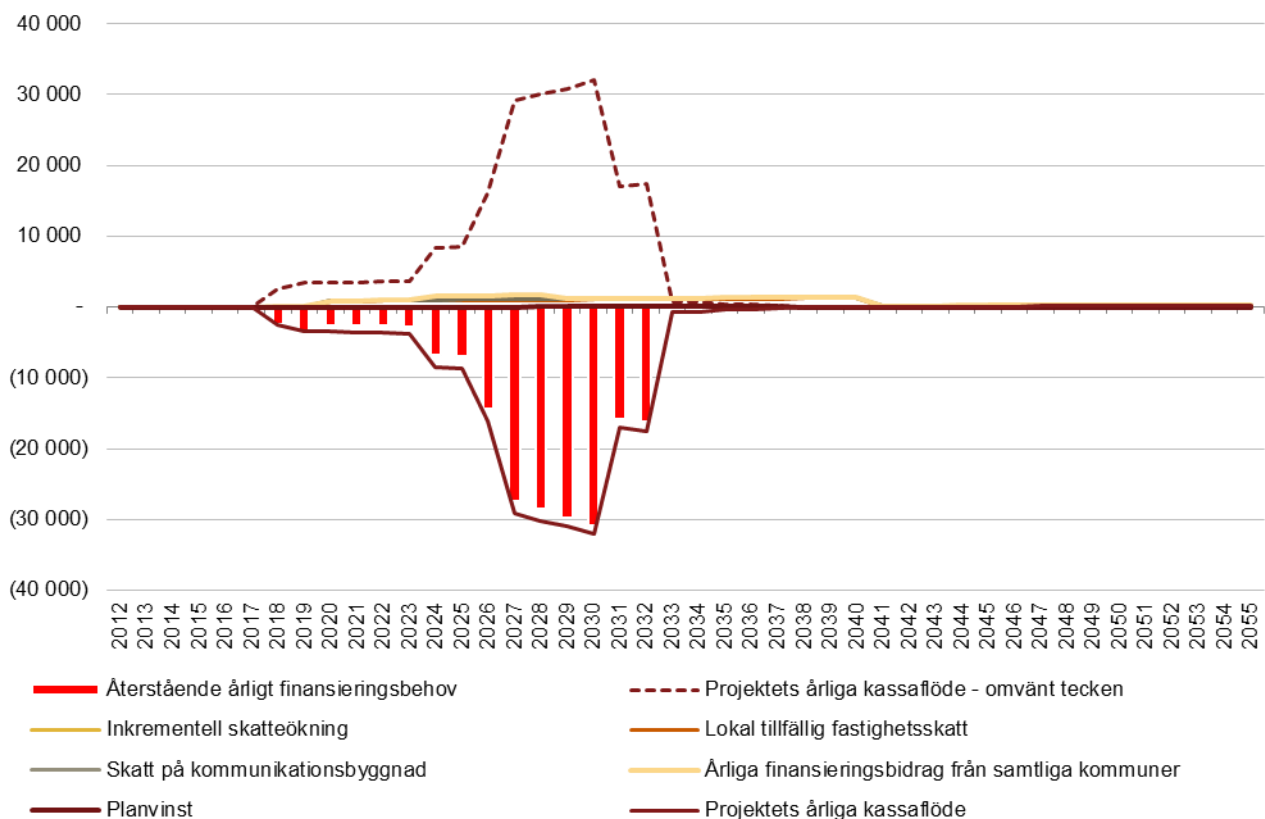
⁶⁹ Bidraget från en förändrad taxering av kommunikationsbyggnader har beräknats utifrån Jernhusens och Swedavias befintliga bestånd från deras årsredovisningar. Någon detaljerad analys av respektive fastighetsägares fastighetsinnehav har inte genomförts, inte heller har potentialen från övriga fastighetsägare som äger kommunikationsbyggnader beaktats. Utgångspunkten har varit att fastighetsskatten ska beräknas utifrån de lokalytor och parkeringsytor som är av mer kommersiell karaktär än allmännyttig

6.1.1.7. Sammantagen bedömning Scenario 1 - fastighetsrelaterade intäkter

Sammantaget beräknas finansieringskällorna i Scenario – fastighetsrelaterade intäkter ge ackumulerade intäkter till staten om ca 19,3 miljarder kronor fram till och med 2055. Givet en kommunal medfinansiering om ca 2,3 miljarder kronor blir intäkterna till staten 21,6 miljarder kronor. Merparten av intäkterna kommer från den lokala tillfälliga fastighetsskatten.

Intäkterna från banavgifter samt fastighetsrelaterade skatter och avgifter räcker inte för att finansiera höghastighetsbanan över tid. Det finns därmed ett behov av ytterligare finansieringskällor.

Projektkassaflöde, finansieringskällor och utestående finansieringsbehov (MSEK)



Figur 17 Intäkterna räcker inte för att finansiera höghastighetsbanan över tid (MSEK i löpande priser).

6.1.1.8. Vägslitageavgift

2007 tog dåvarande SIKA fram en rapport kring den s k kilometerskatten, d v s vägslitageavgiften, och kom i rapporten fram till att kilometerskatten skulle kunna ge intäkter till staten om 6 miljarder kronor per år. När kilometerskattens effekt på dieselskatten, Eurovinjettsystemet och systemkostnader räknades bort gav blev de årliga nettointäkterna 3,4 miljarder kronor i 2007 års prisnivå.

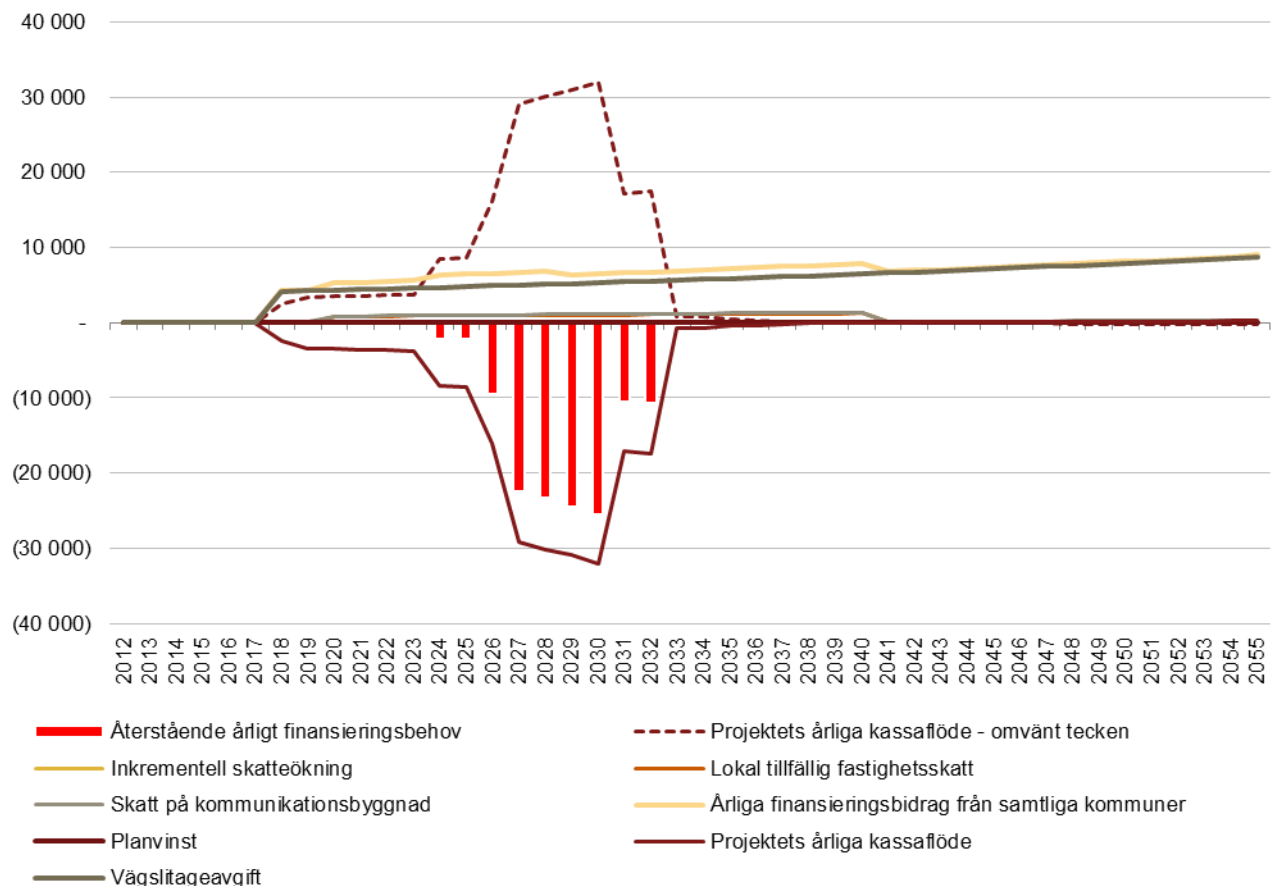
Givet att vägslitageavgiften införs 2018 och en inflation om 2% beräknas avgiften kunna ge 4,2 miljarder kronor per år från 2018. Ingen hänsyn har tagits till en eventuell ökad trafikering.

6.1.1.9. Sammantagen bedömning Scenario 2 – fastighetsrelaterade intäkter och vägslitageavgift

Detta scenario avser fastighetsrelaterade intäkter samt intäkter från en vägslitageavgift. Syftet med scenariot är att illustrera hur stora intäkter / finansieringskällor som krävs för att i möjligaste mån undvika att staten behöver skjuta till ytterligare medel över statsbudgeten och därmed prioritera bort andra åtgärder. Därmed inte sagt att den ytterligare intäkten behöver vara en vägslitageavgift, utan detta är därmed enbart att betrakta som en illustration och inte som en rekommendation från PwC:s sida. Sammantaget beräknas finansieringskällorna i scenariot ge ackumulerade intäkter till staten om ca 166,7 miljarder kronor fram till och med 2055. Givet en kommunal medfinansiering om ca 2,3 miljarder kronor blir intäkterna till staten 169 miljarder kronor. Merparten av intäkterna kommer från vägslitageavgiften.

Givet att inflödet från intäkterna till statskassan inte matchar investeringsutgifterna beräknas finansieringskällorna generera ett överskott till statskassan under åren 2018-2023 då intäkterna under den här perioden överstiger projektutgifterna. Därefter beräknas intäkterna understiga utgifterna varför ett finansieringsbehov uppstår under åren 2024-2032. Finansieringsbehovet visas som röda staplar i grafen nedan.

Projektkassaflöde, finansieringskällor och utestående finansieringsbehov (MSEK)



Figur 18 Scenario 2 – Det finns ett lånebehov under perioden 2024-2032 (MSEK löpande priser)

Scenariot visar att ett tillskott till statskassan i storleksordningen ca 4 miljarder kronor per år utöver de fastighetsrelaterade intäkterna, d v s en intäkt motsvarande t ex vägslitageavgiften, skulle kunna finansiera höghastighetsbanan. Vilken typ av skatt eller avgift som ska ge den ökade intäkten är huvudsakligen en politisk

fråga. Huruvida den skatten är en vägslitageavgift, en flygskatt eller en annan skatt av motsvarande storlek är därmed en fråga för riksdag och regering. Vi har dock i våra bedömningar förordat skatter och avgifter som har ett orsakssamband till höghastighetsbanan och som inte för med sig stora negativa konsekvenser. Av det skälet är en vägslitageavgift potentiellt att föredra framför en flygskatt som riskerar att slå ut stora delar av en relativt känslig flygnäring. För höghastighetsbanans finansiering, skulle båda alternativen vara relativt jämförbara med bara något skilda lånebehov och återbetalningstider.

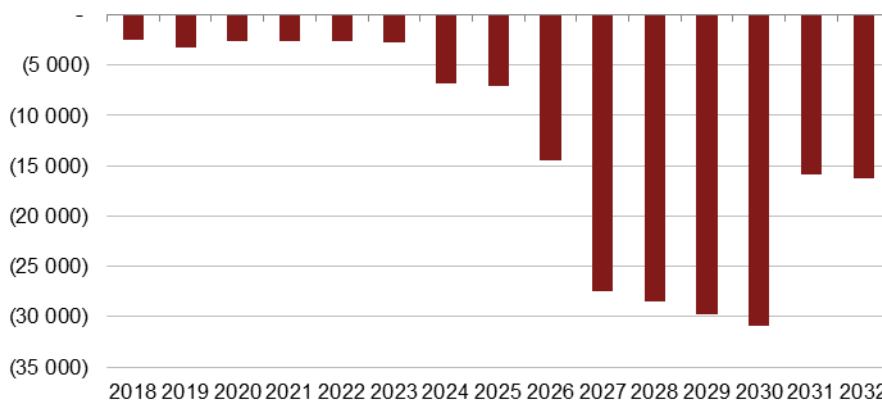
6.1.2. *Bedömning av finansieringsmetoder*

Nedan presenteras det finansieringsbehov som uppstår för respektive scenario samt amorterings- och räntekostnader.

6.1.2.1. *Bedömning av finansieringsmetoder – Scenario 1 fastighetsrelaterade intäkter*

När ovanstående finansieringskällor räknas ihop återstår ett finansieringsbehov om 147,2 miljarder kronor i 2015 års prisnivå. Finansieringsbehovet sträcker sig från 2018-2032 och visas i nedanstående graf, då i löpande priser.

Finansieringsbehov Scenario 1 - totalt 147,2 miljarder SEK i 2015 års prisnivå



Figur 19 Finansieringsbehov Scenario 1 – behovet täcks av lån i Riksgälden (MSEK löpande priser)

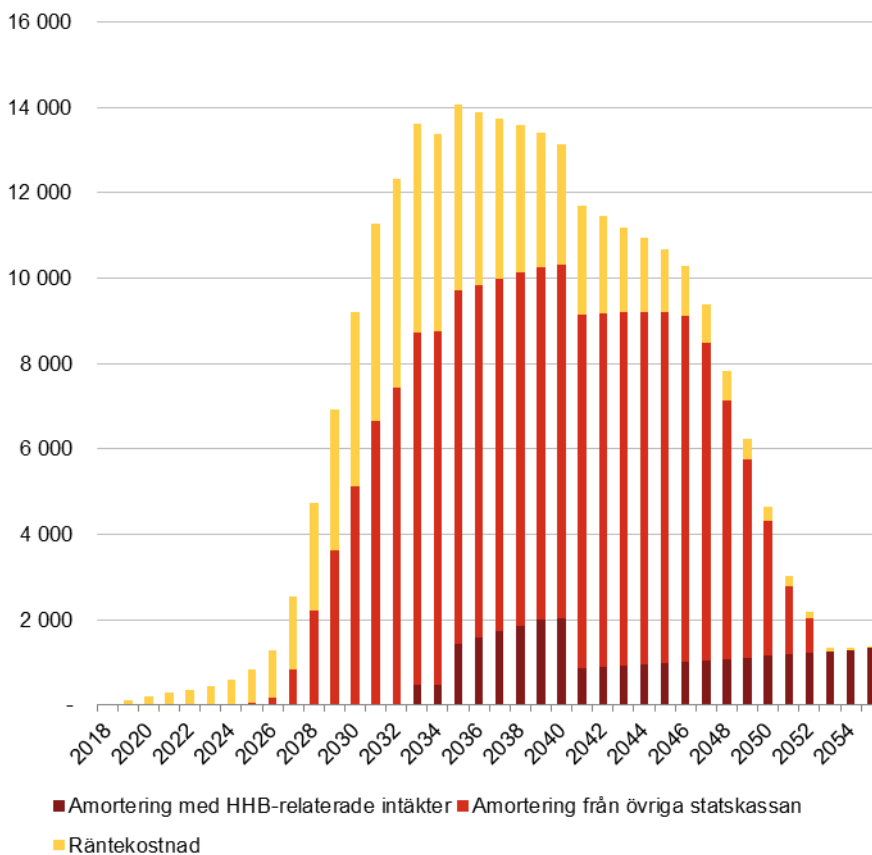
Då lån via Riksgälden bedömts som den mest fördelaktiga lånefinansieringen har våra beräkningar utgått från detta. Beräkningarna har byggt på att Riksgälden lånar upp när lånebehovet uppstår, d v s ett nytt lån tas upp varje år under den aktuella perioden. Lånekostnaden uppgår till en ränta om 3%. Räntenivån motsvarar en långsiktig nivå för nominell ränta och utgörs av en real räntekomponent om 1% samt inflation om 2%.⁷⁰

⁷⁰ Riskfri ränta består av två komponenter, en real räntekomponent samt en inflationskomponent som sammantaget utgör den nominella räntan. Dagens låga nivåer på Svenska statsobligationen förklaras delvis av marknadens ökade intresse för investeringar med låg risk efter finanskrisen 2008-2009. Baserat på inflationsförväntningar samt Riksbankens långsiktiga inflationsmål (ca 2%) implicerar dagens räntenivåer på långa statsobligationer en negativ realavkastning, vilket vi inte bedömer vara uthålligt på sikt. Istället är det mer troligt att realavkastningen på långa statsobligationer återgår till en mer normaliserad nivå. En analys av avkastningen under de senaste 10 åren för den längsta (förfaller 2028) inflationslänkade statsobligationen (d v s realränteobligationer) visar på ett genomsnitt strax över 1%, vilket vi bedömer vara mer representativt ur ett långsiktigt perspektiv.

Då lånebehovet i Scenario 1 är omfattande är de fastighetsrelaterade intäkterna inte tillräckliga för att amortera lånen. Av det skälet behöver staten skjuta till ytterligare medel till räntor och amorteringar. Hur stort tillskottet är beror på amorteringstakten och när amorteringarna ska påbörjas. Detta har inte analyserats djupare inom ramen för detta uppdrag. I nedanstående graf visas dock en möjlig amorteringsplan, samt räntor på lånen.

Amorteringsplanen i nedanstående graf bygger på en modell där vart och ett av de lån som tas upp via Riksgälden amorteras under en 20-årsperiod och att de första amorteringarna genomförs med start 2021. Den presenterade modellen innebär att staten sammantaget behöver skjuta till ca 101 miljarder kronor, sett i 2015 års prisnivå, till finansieringen av höghastighetsbanan. Det är dock fullt möjligt att fastställa en annorlunda betalningsprofil beroende på t ex budgetutrymme eller Riksgäldens policy. Viktigt att observera är dock att oavsett tidsperspektiv så behöver lånen amorteras och att det innebär att framtida budgetutrymme tas i anspråk.

Sammanlagda amorteringar och räntor (MSEK)

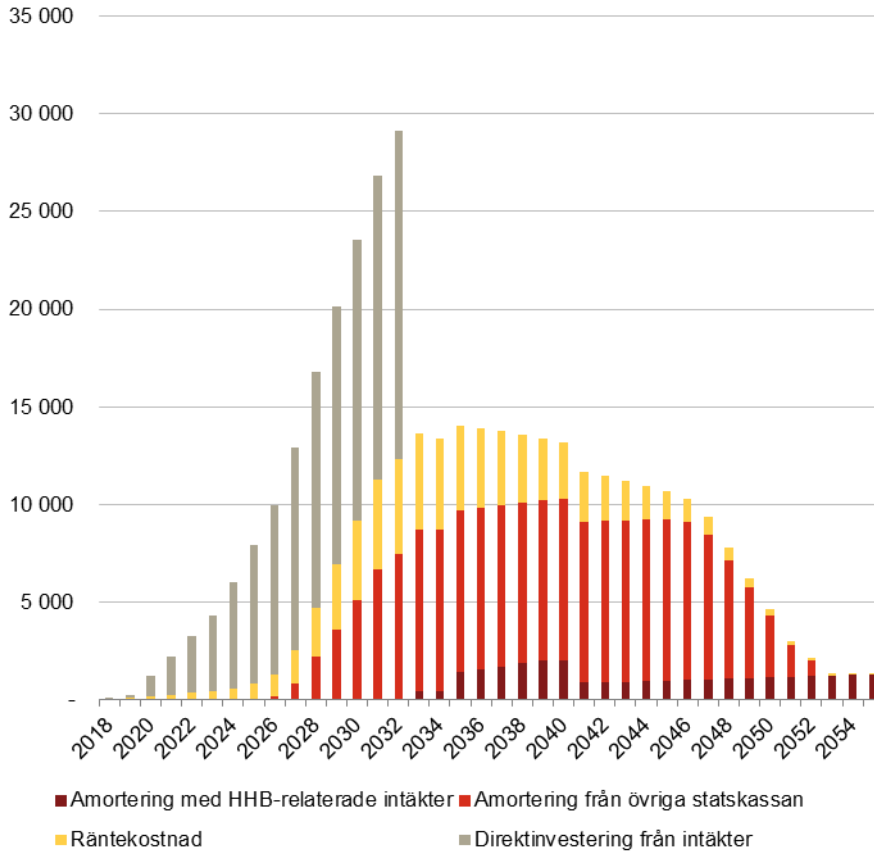


Figur 20 Amorteringar och räntebetalningar - Scenario 1 (MSEK i löpande priser)

Givet den amorteringsplan som visas i grafen uppgår de sammanlagda amorteringarna för höghastighetsbanan till 116,5 miljarder kronor och räntekostnaderna till 46,5 miljarder kronor, vilket sammantaget innebär kostnader om ca 163 miljarder kronor.

Då en del av investeringen finansieras med de finansieringskällor som tidigare beskrivits och med banavgifter uppgår den sammanlagda utgiften för staten för Scenario 1 till 248 miljarder kronor, i 2015 års prisnivå. Fördelningen visas i grafen nedan. Se Appendix D för sammanfattande tabell.

Statens årliga utgifter (MSEK)

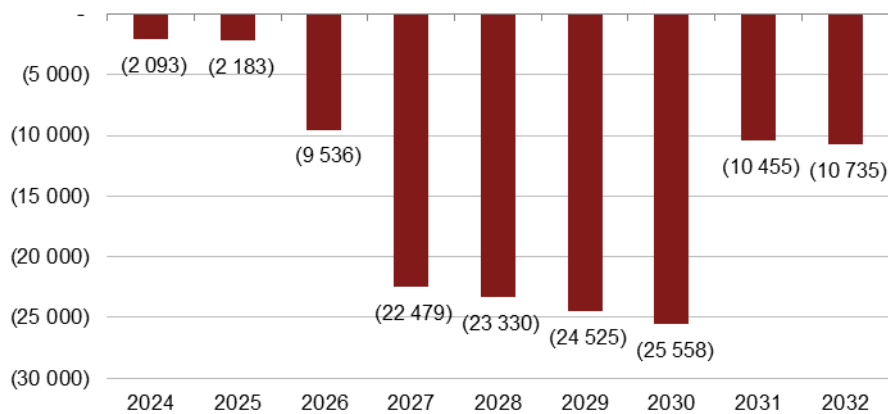


Figur 21 Årliga utbetalningar från staten (MSEK i löpande priser)

6.1.2.2. Bedömning av finansieringsmetoder – Scenario 2 fastighetsrelaterade intäkter och vägsitageavgift

När ovanstående finansieringskällor räknas ihop finns ett finansieringsbehov om ca 97,9 miljarder kronor, i 2015 års prisnivå, som sträcker sig mellan 2024-2032 enligt nedanstående graf.

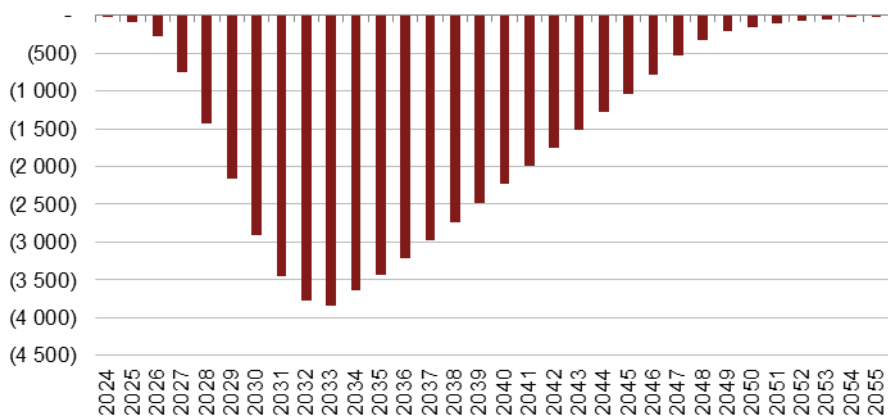
Finansieringsbehov Scenario 2 - totalt 97,9 miljarder SEK



Figur 22 Finansieringsbehovet täcks av lån i Riksgälden (MSEK i löpande priser)

Precis som i Scenario 1 har lån via Riksgälden bedömts som den mest fördelaktiga lånefinansieringen. Samma antaganden har även gjorts beträffande räntenivån. Den sammantagna räntekostnaden uppgår till närmare 32,2 miljarder kronor för perioden 2024-2055.

Räntekostnad lån i Riksgälden

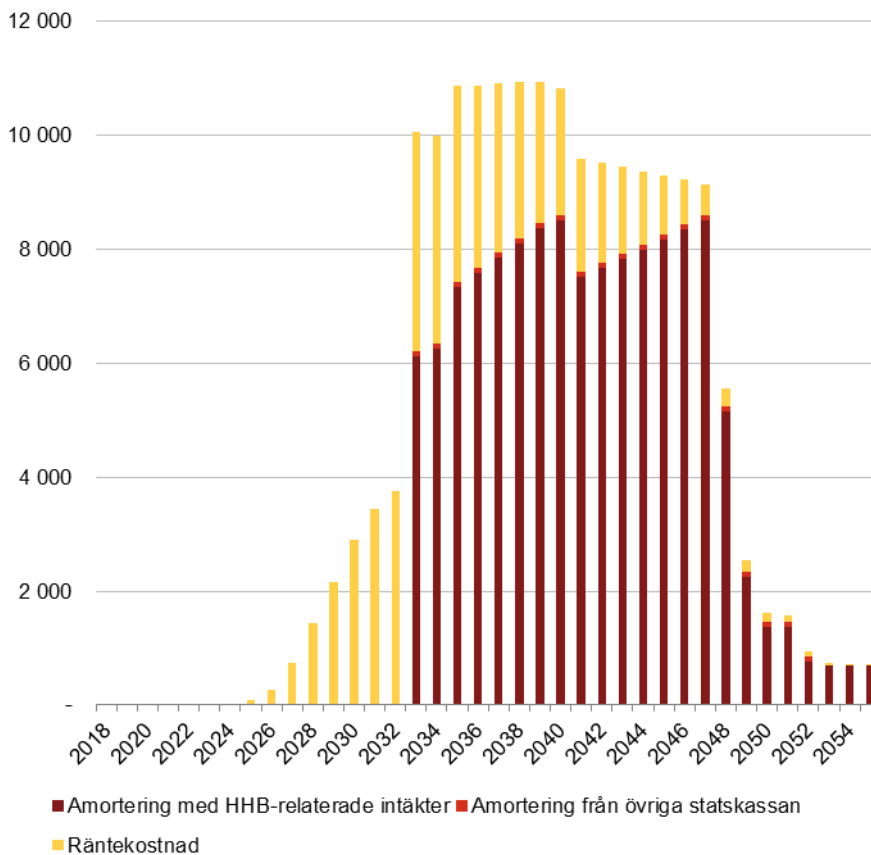


Figur 23 Räntekostnad vid en ränta om 3% (MSEK i löpande priser)

Amorteringarna på lånen sker dels från de finansieringskällor som beskrivits ovan och dels från den övriga statskassan. Amorteringarna från finansieringskällorna på respektive lån sker med 6,5% per år och infaller när kassaflödet för projektet inklusive finansieringskällor och medfinansiering är positivt. Därtill behöver staten skjuta till ytterligare medel för att slutamortera lånen. I detta scenario är tillskottet från övriga statskassan relativt begränsat.

I grafen nedan visas ett exempel på hur de sammanlagda amorteringarna och räntekostnaderna skulle kunna se ut givet den betalningsplan som beskrivits i föregående avsnitt.

Sammanlagda amorteringar och räntor (MSEK)



Figur 24 Amorteringar och räntekostnader (MSEK i löpande priser)

6.1.3. Resultat av OPS-lösning

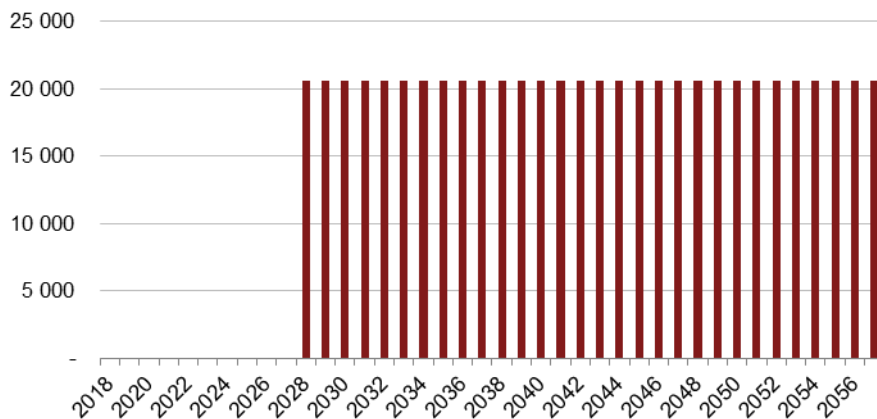
Modellen för OPS-lösningen bygger på tidigare erfarenheter från Arlandabanan och NKS. Modellen är relativt övergripande och bygger på ett 30-årigt avtal där staten betalar en årlig avgift till OPS-bolaget från det att den första delen av höghastighetsbanan tas i drift, år 2028. Vi vill understryka att OPS-alternativet endast analyserats utifrån ett finansieringsperspektiv. Vårt uppdrag har inte omfattat att bedöma om de eventuella effektivitetsvinster som kan uppnås genom en OPS-lösning överstiger merkostnaden för privat finansiering.

Den årliga avgiften uppgår till 20,6 miljarder kronor/år, vilket ger en sammantagen kostnad för staten på 355,8 miljarder kronor i 2015 års prinsnivå. Beräkningarna är baserade på en IRR⁷¹ om 9%. I beräkningarna tillfaller banavgifterna staten, varför en mindre del av den årliga avgiften kan täckas av dessa intäkter till staten.

Räntan på lånen uppskattas till 5%, vilket motsvarar den riskfria räntan om 3% samt ett riskpåslag om 2%. 2% beräknas vara ett rimligt påslag baserat på erfarenhet från liknande projekt. Givet den investeringstakt som har förutsatts i projektet, räntenivån och storleken på den årliga avgiften kommer projektbolaget ha utrymme att börja betala av lånen redan år 2031 och 2055 kommer lånen att vara amorterade under förutsättning att överskott fullt utnyttjas till amorteringar.

⁷¹ Internal Rate of Return

Statens betalningar till ett OPS-bolag (MSEK)



Figur 25 Årliga utgifter under 2028-2057 om 20,6 miljarder kronor (MSEK i löpande priser)

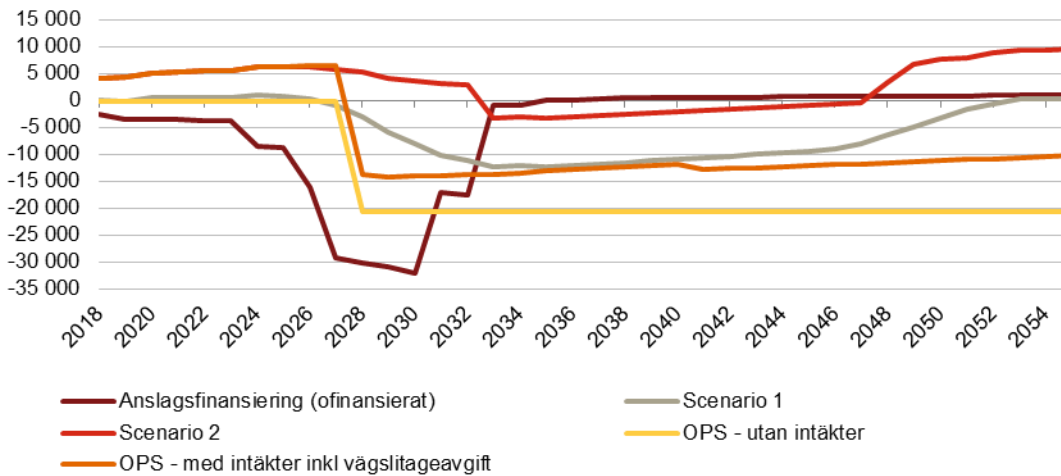
6.1.4. Statsfinansiella konsekvenser

I det här avsnittet beskrivs de statsfinansiella konsekvenserna översiktligt. Analysen grundar sig på prognoser gällande BNP-utvecklingen och statens finanser framtagna av Konjunkturinstitutet. Beskrivningen utgår från fyra alternativ:

1. Anslagsfinansiering enligt huvudregeln. Inga nya skatter eller avgifter tillkommer utan investeringar och drifts- och underhållskostnader tas direkt från statens budget.
2. Finansiering enligt scenario 1 ovan. Finansiering med fastighetsrelaterade intäkter samt lån i Riksgälden för att täcka finansieringsbehovet som uppstår.
3. Finansiering enligt scenario 2 ovan. Finansiering med fastighetsrelaterade intäkter och vägslitageavgift samt lån i Riksgälden för att täcka finansieringsbehovet som uppstår.
4. OPS-finansiering enligt ovan.
5. OPS-finansiering enligt ovan inklusive finansieringskällorna i scenario 2 samt banavgifter.

PwC:s analys av effekten på statens finanser visar att såväl anslagsfinansiering som OPS-finansiering kommer att generera så pass höga årliga kostnader för staten att det sannolikt kommer att påverka möjligheten att nå överskottsmålet om ett överskott om 1% av BNP över en konjunkturcykel. Beroende på amorteringstid / betalningsplan kan även scenario 1 medföra relativt stora effekter på möjligheten att nå överskottsmålen. PwC har såsom tidigare beskrivits inte optimerat amorteringsplanen, utan visar bara ett exempel på hur den skulle kunna se ut. Effekten på statsbudgeten och utgiftstaket visas i grafen nedan.

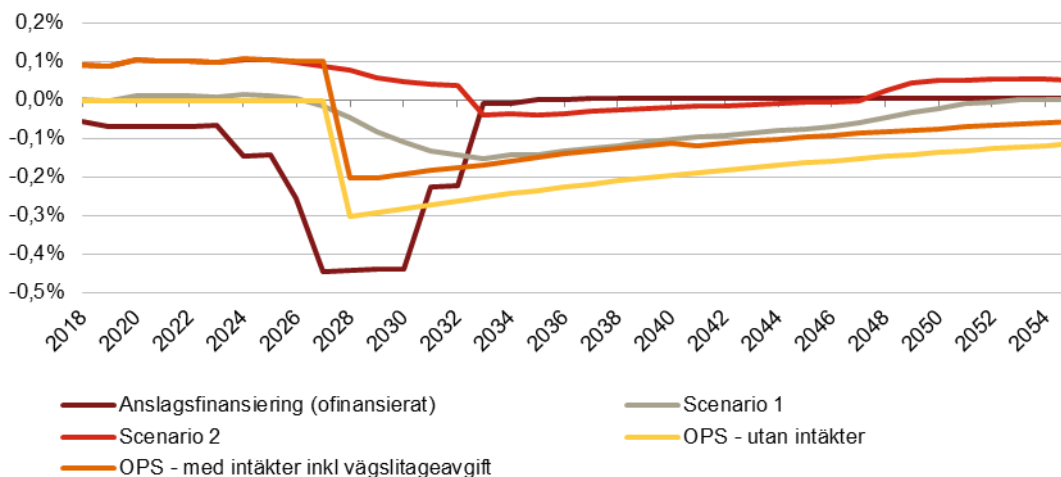
Effekt på statens finanser - utgiftstaket



Figur 26 Såväl OPS-finansiering som anslagsfinansiering skulle ge stora negativa effekter på statens finanser (utgiftstaket)

Även en finansiering enligt scenario 2 skulle innebära ett projektunderskott under perioden 2033-2044. Det underskottet är dock relativt litet, som mest 0,04% av BNP⁷² under ett enskilt år. Det årliga underskottet för anslagsfinansiering uppgår som mest till 0,44% av BNP. Det årliga underskottet för OPS-finansiering utan intäkter uppgår som mest till 0,3%, med intäkter motsvarar det årliga underskottet som mest 0,2% av BNP. I grafen nedan visas den sammanlagda effekten på statens finanser för vart och ett av ovan nämnda scenarier.

Andel av BNP (%)



Figur 27 OPS-finansiering och anslagsfinansiering kommer att påverka möjligheten att nå överskottsmålet

En jämförelse mellan anslagsfinansiering (enligt alternativ 1) och OPS utan intäkter visar att anslagsfinansiering ger en större effekt på statens finanser under den inledande investeringsfasen än vad OPS

⁷² BNP-prognoserna är baserade på prognoser från Konjunkturinstitutet. KI:s prognoser sträcker sig till 2024, för perioderna därefter har BNP-tillväxten beräknats motsvara tillväxten under prognosperioden 2014-2024.

gör. Däremot binder OPS upp statens resurser under en längre tid, vilket innebär att utrymmet för framtida investeringar, t ex inom ramen för den nationella planen, begränsas under en överskådlig framtid. En anslagsfinansiering skulle också innebära begränsningar, men tidsperioden skulle vara kortare.

Även vid en jämförelse mellan OPS med intäkter och scenario 2 går det att konstatera att OPS innebär en både en högre kostnadsnivå och att statens finanser binds upp under en lång tidsperiod. Då intäkterna i scenario 2 så pass väl möter utgifterna finns även vissa positiva effekter på statens finanser under en inledande fas samt under slutet av den beskrivna perioden. Slutsatsen av detta är att scenario 2 ger en mer balanserad påverkan på statsfinanserna än övriga alternativ.

Utgifterna för såväl anslagsfinansiering som OPS-finansiering kommer oavkortat slå på Utgiftsområde 22, Kommunikationer. Utgifterna för scenario 2 kommer att påverka såväl Utgiftsområde 22, 26 samt Riksbankens nettoutlåning.

6.2. Beräknat bostadsbyggande

För att beräkna bostadsbyggandet har en parallell dragits till byggandet av Hyllie-området i Malmö. Hyllie byggdes i samband med Citytunneln i Malmö och beräknas ge 9000 nya bostäder. Parallellen bygger på antagandet om att en motsvarande utveckling som skedde för bostäder vid Hyllie kan förväntas vid planering av bostadsproduktion i Stockholms Län, Östergötlands län, Jönköpings län, Västra Götaland och Region Skåne. Enligt en sådan indexberäkning skulle byggandet av höghastighetsbanan kunna bidra med ca 34 000 bostäder som placeras på platser motsvarande Hyllie. Beräkningarna förutsätter att det finns tillgång till oexploaterad mark i de planerade stationernas närhet. De bakomliggande beräkningarna beskrivs ytterligare i Appendix C.

6.3. Övergripande begränsningar med att planera och genomföra byggandet av nya bostäder

För att få ett ökat bostadsbyggande och samtidigt öka utbudet av billigare bostäder där t ex unga har råd att bo är det viktigt att förenkla regelverket kring planprocesserna och korta ner handläggningstiderna samtidigt som tillgången på byggbar mark måste öka:

- Idag kan det ta flera år att få bygglov, genom regeländringar och kortare tidsgränser bör det vara möjligt att korta ner den tiden. Om tiden till start av bygglovsprocess kortas ner, reglerna för kulturmiljö och arkeologiska undersökningar förenklades samt kravställningen i detaljplanerna minskades skulle den sammantagna tiden för planprocessen kunna kortas ner.
- För att öka tillgången till byggklar mark bör bostadsbyggande tillsammans med miljönytta vara det som styr vid sanering av mark. Samtidigt bör drivkrafterna för kommunernas framtagande av detaljplaner och byggnation öka. Andra möjliga åtgärder inkluderar översyn av strandskyddet.

I samband med utbyggnaden av bostäder och andra kommersiella fastigheter bör andra myndigheter involveras, i syfte att öka t ex byggnationen av migrationsboenden, bostäder till unga och personer som är socialt utsatta. Genom en sådan samplanering kan t ex fastighetsutveckling där efterfrågan av lägenheter är begränsad ske genom att t ex Migrationsverket förbinder sig att hyra lägenheter / bostäder under en längre tidsperiod. Således kan samordning fylla ett behov som finns idag samtidigt som det på sikt kan frigöra bostäder till den reguljära marknaden.

7. Internationell utblick

7.1. Höghastighetsbanor i Europa

Utbyggnaden av höghastighetsbanor i Europa har nu pågått i över 30 år och idag finns mer än 6000 km höghastighetsbana och fler linjer är planerade.



Figur 28 Höghastighetsbanor i Europa 2013 (Källa: UIC)

Under det senaste årtiondet har privat sektors involvering i byggnation och finansiering av europeisk höghastighetsjärnväg ökat. Dels drivet av nya fiskala restriktioner som t ex Maastrichtkriterierna⁷³, dels som ett resultat av den globala finanskrisen och minskad tillgång på offentliga medel. Hittills har dock OPS utgjort en liten del av finansiering av höghastighetsjärnväg. Frankrike var det första landet att använda OPS för höghastighetsjärnväg och utvecklade ett ramverk för detta 2006. Tre olika typer av OPS-system har observerats inom europeiska höghastighetsjärnvägsprojekt. Graden av privat involvering skiljer sig mellan systemen som beskrivs nedan.

⁷³ Konvergenskriterierna för att kunna införa Euro (prissabilitet, sunda statsfinanser, låg långfristig räntenivå, stabil växelkurs).



Figur 29 Utbyggnad av höghastighetsbana (Källa: The Economist)

Typ av OPS	Investeringsansvar			Driftsansvar			Exempel	Kommentarer
	Anläggning	Elektromekanisk	Tåg	Bygg	Drift	Underhåll		
OPS	x	x	x	x	x	x	Ryssland (Moskva-St Petersburg)	50% statlig finansiering av byggkostnader, 30-årig koncession för driften med statliga betalningar baserade på tillgänglighet.
OPS infrastruktur	x	x		x		x	Frankrike	Två OPS-modeller (koncession / partnerskap)
							Spanien (Olmedo-Ourense samt Madrid Badajoz)	Byggkostnader finansierades till 40% av den statligt ägda infrastrukturförvaltaren, resterande finansieras av ett SPV som har tagit långfristiga lån. Koncession med tillgänglighetsbaserade betalningar över en 25 år lång underhållsperiod.
							UK-Frankrike (Channel Tunnel Rail Link)	Statligt garanterad privat obligation. Drift via en 30-årig koncession
							UK (Tunnel Rail Link / High Speed 1)	OPS av BOOT-typ. Full privat finansiering av byggnation. 99-årig koncession på driften.
OPS överbyggnation		x		x		x	Holland -Belgien (HSL Zuid)	Underbyggnationen är helt statligt finansierad. Design konstruktion, underhåll och finansierings-OPS. Inkluderar två separata koncessioner, en 25-årig spårkoncession och en 15-årig transportkoncession för drift av tåg på kommersiell basis.

Figur 15 Sammanställning av OPS i Europa (Källa: Henn, Sloan, Douglas 2013)

7.2. Fallstudier

I nedanstående avsnitt presenteras ett antal fallstudier från länder där höghastighetsjärnväg byggts ut alternativt där intressanta finansieringslösningar applicerats. Syftet med avsnittet är att visa olika lösningar och ge läsaren en möjlighet att överblicka olika lärdomar från de olika projekten.

7.2.1. Frankrike - TGV och LGV

Frankrike är det land i Europa som har störst utbyggt nät av höghastighetståg, Train à Grande Vitesse (TGV). De första TGV-banorna finansierade det franska tågbolaget SNCF med lån och hade höga förväntade avkastningar. Till följd av de tidiga framgångarna var den första banan helt avbetalad 12 år efter driftstart. Den tidiga strategin från den franska statens sida var att påbörja investeringen i höghastighetsbanor på de sträckor som bedömdes som de mest lönsamma. TGV Méditerranée var det sista höghastighetsprojektet i Frankrike som var helt drivet och till största delen finansierat SNCF-lån. Därefter byggdes ytterligare höghastighetsbanor med sämre lönsamhet med motiveringen att det fanns andra samhällsekonomiska värden.

1997 flyttades samtliga skulder som relaterade till höghastighetsbanor till den franska infrastrukturförvaltaren RFF medan SNCF därefter fokuserade på driften av banorna. Ytterligare två banor byggdes i RFF:s regi, vilket innebar att RFF bar all risk men att finansieringen delvis subventionerades av den franska staten, lokala myndigheter, grannländer och EU-medel. Dessa banor beräknades ha en avkastning under investeringskravet, men antogs medföra viktiga internationella kopplingar och medföra en ökad dynamik i Europa. Utbyggnaden av höghastighetsbanorna har lett till att RFF har mycket stor skuldsättning och har därför höjt banavgifterna signifikant.

Sedan finanskrisen 2008 har behovet av statliga subventioner av höghastighetsbanorna i Frankrike ökat. Då den franska staten vill hålla subventionerna nere samtidigt som man har ambitionen att fortsätta utveckla höghastighetstrafiken har de bytt strategi och involverar numera privat sektor i finansieringen av utbyggnaden

av nya sträckor. För närvarande pågår utbyggnaden av ett flertal sträckor som finansieras med olika OPS-lösningar som visas nedan.

7.2.1.1. LGV Sud Europe Atlantique (SEA)

LGV SEA är en 300 km lång dubbelspårig järnväg mellan Tours och Bordeaux. Sträckan finansieras med en 50-årig koncessionslösning där den privata parten ansvarar för system, infrastrukturkvalitet och lönsamhet. All designs-, konstruktions- och driftsrisk inklusive trafikrisken bärs av koncessionshavaren. Den totala finansieringen beräknas uppgå till 7,8 miljarder euro och kommer att finansieras genom en kombination av lån och bidrag, varav staten och EU stod för närmare hälften av kapitalbehovet. LISEA-konsortiet vann koncessionsavtalet 2011.

Banavgifterna, inklusive eventuella vinster går till koncessionshavaren och beräknas täcka 55% av byggkostnaden. Infrastrukturförvaltarens kostnader korssubventioneras av andra linjer.

7.2.1.2. Perpignan-Figueres

På gränsen mellan Frankrike och Spanien finns en 44,5 km lång höghastighetsbana som är ytterligare ett exempel på en OPS-lösning med koncession. Banan byggdes av ett konsortium av privata företag från både Frankrike och Spanien. Koncessionshavaren tog den finansiella risken i utbyte mot möjligheten att driva infrastrukturen och rätten att ta ut avgifter för varje passagerar- och godståg som passerar banan.

Till följd av förseningar förlängdes koncessionstiden från 50 till 53 år samtidigt som ytterligare statligt stöd krävdes för att garantera koncessionshavarens finansiella stabilitet. På totalen motsvarade 57% av projektkostnaden investeringar från offentlig sektor.

7.2.1.3. LGV Bretagne Pays de la Loire (BPL)

LGV BPL är en 132 km lång höghastighetsbana som sträcker sig mellan Le Mans och Rennes och planeras bli färdig 2016. Banan betraktas som ett strategiskt viktigt projekt för västra Frankrike och förväntas ge stora nyttor i form av nya arbetstillfällen, miljöförbättringar och avlastning på befintliga järnvägar. Givet de stora positiva nyttorna kommer finansieringen ske enligt en partnerskapsmodell. Eiffage Rail Express(ERE) har genom ett 25-årigt OPS-avtal fått i uppdrag att bygga, finansiera och underhålla järnvägen. Driften kommer skötas av RFF. När banan är i drift kommer ERE att få betalt från staten för att täcka investeringen och underhållskostnader. Därmed bär den offentliga parten trafikrisken.

ERE kommer att få bidrag från lokala myndigheter och RFF under konstruktionsfasen men kommer även att få 1 miljard EUR via ett konsortium om 12 banker. Projektet beräknas kosta 3,3 miljarder EUR varav RFF står för 1,4 miljarder medan resten delas lika mellan den franska staten, lokala myndigheter, EU, EIV och Caisse des Dépôts.

7.2.1.4. LGV Contournement Nîmes – Montpellier bypass line (CNM)

LBV CNM förväntas öppna under 2017 och finansieras med ett 25-årigt OPS-kontrakt. Precis som med LGV BPL är finansieringen strukturerad som en partnerskapsmodell där betalningen baseras på tillgänglighet. OPS-konsortiet har åtagit sig att designa, bygga, underhålla och finansiera banan medan RFF har ansvaret för stationerna.

Totalt beräknas projektet kosta 2,3 miljarder EUR varav konsortiet ska bidra med 1,5 miljarder under konstruktionsfasen. Av detta är 1 miljard EUR lån från privata banker. När konstruktionsfasen är avslutad kommer 80 procent av lånen att bli refinansierade då det beräknas ge lägre räntekostnader till följd av

garanterade betalningar från RFF. Kvarvarande 0,8 miljarder finanseras av offentlig sektor, inklusive EU, den franska staten, regionen m fl.

7.2.1.5. *Lärdomar*

Lärdomar från Frankrike inkluderar följande:

- Det är fördelaktigt att investera i de mest lönsamma delarna av höghastighetsbanan tidigt – det gör det enklare och mindre riskabelt att finansiera följande delar.
- Vertikal separering möjliggör en mer transparent uppdelning av infrastrukturförvaltning, finansiering och drift samt skapar förutsättningar för att anpassa aktör efter vad som är effektivt – en offentlig part kan sköta infrastrukturen medan drift sköts av en privat operatör som är van att verka på en konkurrensutsatt marknad.
- Strukturering och förhandling mellan alla parter som involveras i en OPS kan vara mycket tidskrävande och tar mer resurser i anspråk än ren offentlig finansiering.

7.2.2. *Hong Kong - Rail and property*

Hong Kong är internationellt erkänt för sin modell att expandera staden med hjälp av utbyggnad av rälsbunden trafik. Hong Kong som stad karaktäriseras av en mycket hög befolkningstäthet samt mycket väl utbyggda allmänna kommunikationer. Över 90% av alla resor görs med allmänna kommunikationer ⁷⁴. Det är också en av få städer där allmänna kommunikationer går med vinst och är ett av de bästa exemplen där markens värdeökning av mark i princip finansierar utbyggnaden av rälsbunden trafik. Värdeökningen tillkommer då marknaden värderar land/ mark i närhet av järnvägsstationer generellt sett mycket högre än annan mark. Modellen är utvecklad och intimt hopkopplad med bolaget MTR som bedriver tågtrafik i Hong Kong. MTR är även operatör av Stockholms tunnelbana fram till 2017 med möjlighet till förlängning i ytterligare sex år, dock endast som operatör.

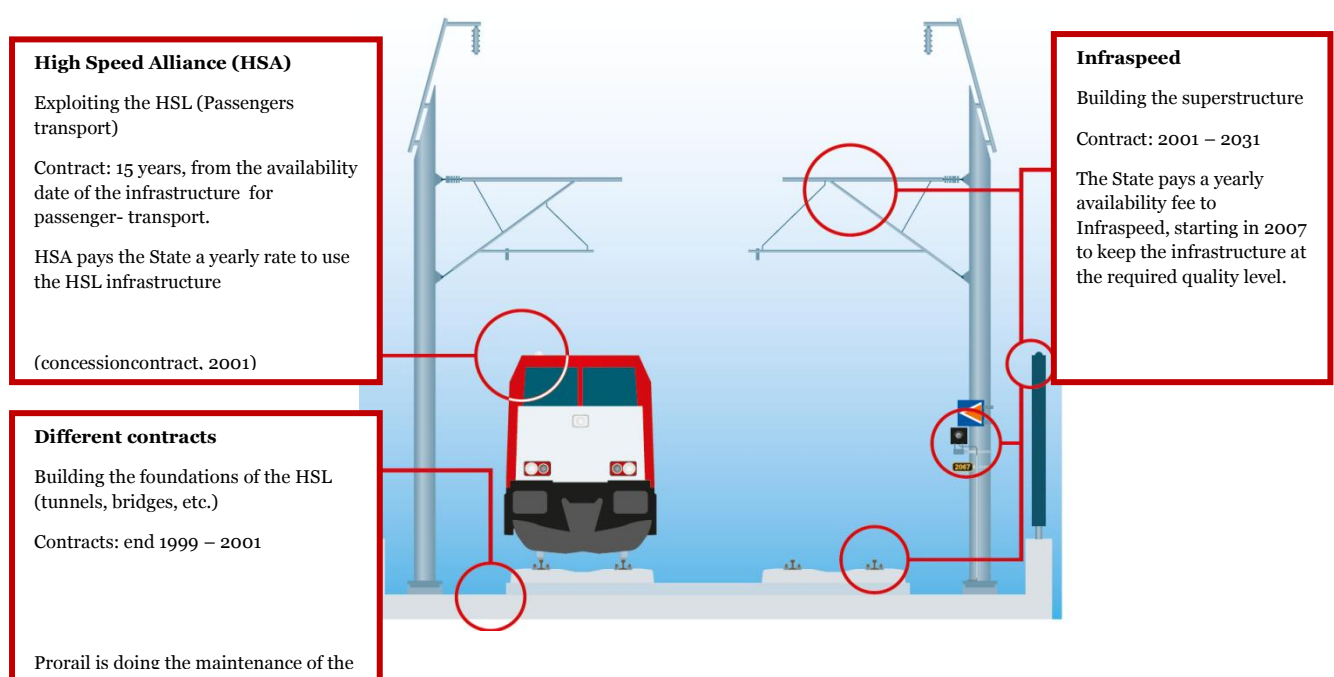
I huvudsak består affärsmodellen av att MTR åtar sig att finansiera ny spårtrafik fullt ut. MTR menar att bolaget inte erhåller något stöd eller bidrag för att bekosta utbyggnad. Istället erhåller bolaget en exklusiv rätt att utveckla fastigheterna ovan och kring stationerna. Modellen bygger på att MTR betalar ett pris på marken/ fastigheten från Hong Kong baserat på att ingen spårtrafik är framdragen. Därefter säljer MTR rätten till att utveckla dessa delar för ett marknadspris baserat på att spårtrafik är framdragen. Skillnaden däremellan kan vara dramatisk. MTR fungerar fullt ut som ett bolag vilket som helst med krav på marknadsmässig avkastning och subventionerar inte utbyggnaden. Rent kontraktsmässigt brukar bolaget även skriva in klausuler om framtida fastighetsavkastningar och erhåller således värdeökning även över tid.

Med hänsyn tagen till att det saknas såväl tillräckligt befolkningsunderlag och oexploaterad mark i tillräcklig utsträckning i anslutning till en tänkt höghastighetsbana får möjligheten att använda den aktuella affärsmodellen anses vara begränsad.

7.2.3. *Holland – HSL Zuid*

HSL Zuid är en 125 km lång höghastighetsbana som förbinder Holland, via Antwerpen och Bryssel med Paris och med andra europeiska höghastighetsbanor. HSL har diskuterats sedan 1973, men det var inte förrän 1989 som Holland, Belgien, Frankrike och Tyskland kom överens om att genomföra projektet tillsammans. Det gjordes genom att inkludera privata aktörer i design, genomförande, drift- och underhåll, stationer och omgivningar. Resultatet var att staten handlade upp tre olika kontrakt – ett för underbyggnation (anläggningsarbeten, banvall etc), ett för överbyggnation (signalsystem mm) samt ett för drift.

⁷⁴ Cervero, Murakami 2008



Figur 30 Finansiering av HSL Zuid (Källa: PwC Holland)

Byggnad av underbyggnationen påbörjades 1999 och genomfördes av sex olika byggbolag som hade tecknat sk Design and Build-kontrakt. Överbyggnationen genomfördes av Infraspeed via ett sk DBFM-avtal (Design, Build, Finance and Maintain). Infraspeed har ansvaret för banan under en 25-årsperiod. Byggandet avslutades 2006. Ansvarig för trafikledning är den holländska infrastrukturförvaltaren, ProRail.

2001 slöts ett 15-årigt konsessionsavtal mellan High Speed Alliance (HSA), som är ett konsortium mellan KLM och NS samt den holländska staten för såväl den nationella som den nationella trafiken. Konsessionsperioden skulle ursprungligen påbörjas 2006, men olika externa faktorer bromsade in processen och HSA och staten kom senare överens om att driften skulle påbörjas 2009. Vid det laget hade dock konkurrenssituationen för kortdistansflyg förändrats dramatiskt med följden att prisnivåerna sänktes drastiskt.

De största försenande faktorerna har varit upphandlingen och inköpen av rullande materiel, förhandlingar med den belgiska staten samt de bristande tekniska specifikationerna för ERTMS. Förseningar i leveranser ledde till slut till att de första höghastighetstågen togs i drift först i juli 2012. Dessa hade dock så stora defekter att de togs ur bruk redan 2013. Följaktligen behövde avtalen mellan HSA och staten omförhandlas igen.

Den totala kostnaden för projektet uppgift till ca 7,2 miljarder EUR. Projektet har blivit väsentligt dyrare än ursprungligen beräknat – i mitten av 90-talet beräknades kapitalkostanden uppgå 3-5 miljarder EUR, medan de 2006 beräknades till 6 miljarder. Den holländska motsvarigheten till Riksrevisionen har uppskattat att projektet inte kommer att ha ett nollresultat förrän 2022.

Den holländska staten finansierade underbyggnationen och betalade för överbyggnationen genom tillgänglighetsbaserade betalningar till Infraspeed. Betalningarna finansierades delvis med intäkter från HSA. Det sammanlagda värdet av OPS-kontrakten var ca 1,2 miljarder EUR. OPS-bolaget finansierades genom ett internationellt konsortium av banker inklusive Bayerische Hypo-und Vereinsbank, ING, KBC, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Dexia Credit Local och Rabobank. Projektet var TEN-T-klassat och kunde därför låna ungefär 400 miljoner EUR från EIB.

Huvudsakliga lärdomar och observationer inkluderar:

- Att dela upp projektet i flera olika kontrakt medför ökad gränssnittsproblematisering.
- Den långa tidsperioden mellan det att avtal sluts och den faktiskt driftsstarten innebär att marknaden såväl som tekniska förutsättningar kan ändras med följder som i förhand kan vara svåra att förutspå.
- Den långa tidsperioden innebär även att ledningen byttes ut hos samtliga involverade parter, vilket innebär att viktig kunskap försvann ur projektet.

7.2.4. UK - Crossrail 1 & 2

För att avlasta transportsystemen i London kommer två nya pendeltågslinjer öppnas. Den första linjen, Crossrail 1 är under byggnation och kommer att öppna för trafik 2018. Den andra linjen är fortfarande under planeringsstadiet och planeras att öppna 2030.

Finansieringen av Crossrail 1 kommer bl a att komma från två lokala avgifter:

1. Business Rates Supplement: BRS samlas in av lokala myndigheter och är en avgift som tas ut på vissa fastigheter utöver fastighetsskatten, National Non-Domestic Rates (NNDP). 2014 var NNDP 48,2 pence per GBP av ett skattbart värde. Rateable value är ett värde motsvarande hyresvärdet per år och fastställs av Valuation Office Agency vart femte år. BRS kan uppgå till maximalt 2 pence utöver NNDP på fastigheter med ett "rateable value"⁷⁵ över 55 000 GBP. Ungefär 20% av Londons kommersiella fastigheter bidrar genom BRS till finansieringen av Crossrail 1. Sammantaget kommer BRS att ge 0,6 miljarder GBP som direkt kan användas för att betala Crossrail 1 och 3,5 miljarder GBP kan användas för att betala tillbaka lån.
2. Mayoral Community Infrastructure Levy (Mayoral CIL) som är en avgift på all ny exploatering i London och betalas per m². Avgiften syftar till att bidra med finansieringen av det ökade behovet av infrastruktur som uppstår till följd av att nya bostäder, arbetsplatser och andra fastigheter byggs. Avgiften varierar i olika zoner i London och gäller nybyggnation av såväl bostäder som kommersiella fastigheter med en golvyta som överstiger 100 m².
3. Försäljning av mark som köptes i samband med att beslutet om att Crossrail 1 skulle byggas. Försäljningen av marken som enbart använts tillfälligt beräknas täcka 60-70% av kostnaderna för all mark som tagits i anspråk för byggnationen.

Finansieringen för Crossrail 2 är inte färdig men ovanstående finansieringskällor beräknas kunna användas även i detta fall. Då en väsentlig del av intäkterna redan är in-tecknade i Crossrail 1 kommer ytterligare finansiering dock att behövas. Bland de finansieringskällor som övervägts finns:

1. En lokal fastighetsskatt på hushåll i London (Council Tax Crossrail 2 precept). Sådana skatter kan tas upp för att finansiera kostnader som ligger utöver den normala verksamheten för den lokala myndigheten eller för ett tidsmässigt avgränsat syfte, vilket var fallet vid finansieringen av OS i London.
2. En höjd Mayoral CIL. Ökningen kan byggas upp på olika sätt, t ex en dubblering eller att avgiften indexeras upp med inflationen.
3. Höjda biljettpriser på hela Londons kollektivtrafikssystem.
4. Värdeåterföring från de ökade fastighetsvärdena i stationernas närområde. Värdeåterföringen kan tas in i form av ökande business rates, lokal CIL eller någon form av stämpelskatt. För att kunna fånga upp värdet och prognosticera hur stor inkomst dessa finansieringskällor kan ge är det viktigt att fastställa hur mycket värdet skulle öka utan att Crossline 2 byggs.

⁷⁵ Årlig hyra som fastigheten skulle kunna hyrts ut till på den öppna marknaden

Aspekter som är viktiga att ta hänsyn till är hur pass konjunkturkänsliga de olika finansieringskällorna är. Om de fluktuerar kraftigt och är beroende av t ex nybyggnation är det svårare att låna mot kommande kassaflöden. Av det skälet är business rates att föredra framför t ex CIL. Vidare är det viktigt att nivån på fastighetsbaserade skatter och avgifter inte blir så höga att de hämmar tillväxten och hindrar investeringar som befinner sig på marginalen från att genomföras.

7.2.5. UK - Northern Line Extension

Transport for London (TfL) planerar att bygga ut tunnelbanesystemet i London från Kennington Station till Battersea Power Station i ett projekt kallat Northern Line Extension. Då Transport for London saknar kapacitet att finansiera utbyggnaden på konventionellt sätt har de tillsammans med en rad andra aktörer tagit fram en modell kallad Incremental Revenue Model. Modellen innebär i korthet att utbyggnaden av infrastrukturen kommer att betalas med hjälp av inkrementella skatteökningar som uppstår till följd av t ex den ökade tillväxten och värdeökningar i närheten av utbyggnaden.

I praktiken innebär detta att finansieringen av Northern Line Extension kommer att ske genom att Greater London Authority (GLA) lånar upp 1 miljard GBP från Public Works Loan Board (PWLb). Lånet kommer att återbetalas med inkomster från en kombination av s k Incremental Business Rates (IBR), Section 106 (S106) och en Community Infrastructure Levy (CIL):

- GLA lånar upp 1 miljard GBP från PWLB i individuella trancher under en period om 27 år, motsvarande bygg- och tidig trafikeringsfas. PWLB:s räntor är baserade på statsobligationer plus en marginal om 60 punkter. Alla kostnader över 1 miljard GBP ska finansieras av Transport for London.
- Ränta och amorteringar på ovanstående lån ska betalas tillbaka genom en kombination av IBR, S106 och CIL.
- IBR kommer att samlas in under en 25-årsperiod med början i april 2016 inom en s k Enterprise Zone. IBR innebär i detta fall att man höjer skatten något på ett begränsat område under en begränsad tid och utgör därmed en stabil inkomstkälla.
- S106 och CIL är avgifter från exploatörer och kommer att betalas in till de berörda stadsdelarna som i sin tur har gått med på att ge en fast andel av inkomsterna till NLE.⁷⁶
- HM Treasury kommer att ställa ut en garanti. Om lånet till PWLB inte kommer att betalas tillbaka under tiden för Enterprise Zone och garantin behöver nyttjas kommer GLA att förlänga tidsgränsen för Enterprise Zone med ytterligare fem år.

Viktigt att uppmärksamma när ovan nämnda finansieringsformer används är att den extra tillväxt som ger inkomst till finansieringen är additionell, d v s det är endast intäkter som genereras till följd av investeringen som kan inkluderas. Det är även viktigt att säkerställa att den extra inkomsten inte hade uppstått någon annanstans, i det här fallet räknade man bort 10% av inkomsterna för att säkerställa att inte inkomsterna bara omlokaliseras från en annan plats.

Övriga lärdomar från Northern Line Extension inkluderar:

- Värdeåterföring och lokalt höjda skatter och avgifter är framför allt användbar där skillnaden mellan den befintliga värderingen skiljer sig kraftigt från en värdering med förbättrad infrastruktur.

⁷⁶ S106 är en mekanism som möjliggör exploatering som annars inte skulle varit acceptabel planeringsmässigt. Fokus är därmed att mildra följderna av exploateringen och kan t ex innebära att finansiera infrastruktur. CIL är en skatt som lokala myndigheter kan ta upp från markägare och exploatörer vid nyutveckling.

- Eventuella förhandlingar bör inledas innan spårdragningen är fastställd för att säkerställa en god förhandlingsposition.
- Det är viktigt att det finns en samsyn med exploatörerna och en villighet från deras sida att bidra.
- Tidsperspektivet mellan exploatörer och infrastrukturinvesteringar är vitt skilda och behöver hanteras för att maximera värdet.
- Tidigt i projektet övervägdes privat finansiering. Då offentlig sektor lånar billigare valdes det alternativet bort då det är bättre för den offentliga sektorn som helhet.

Appendix A. - Källförteckning

A.1. Dokumentförteckning

Adler, Pels and Nash (2010) High-Speed rail and air transport competition: Game engineering as tool for cost-benefit analysis Transportation Research Part B 44 (2010) 812 – 833.

Banister, D, Givoni, M (2012) High Speed Rail Development in the EU27: Securing the potential.

Cars, G., Malmsten, B. och Witzell, J. (2011). Infrastruktur med finansiering, Institutionen för Samhällsplanering och miljö, KTH.

Cervero, Murakami (2008), Rail + Property Development: A model of sustainable transit finance and urbanism, UC Berkely Center for Future Urban Transport

Liesel Henn, Keith Sloan and Neil Douglas, European case study on the Financing of High Speed Rail, Australasian Transport Research Forum 2013 Proceedings, 2 - 4 October 2013, Brisbane, Australia

Kommittédirektiv: Avståndsbaserad vägslitageskatt för tunga lastbilar, Dir 2015:47

Prop. 2012/13:25, Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem

Regeringens skrivelse 2010/11:79, Ramverk för finanspolitiken

Regeringens skrivelse 2014/15:101, Årsredovisning för staten 2014

SOU 2007:72 Kommunal kompetens i utveckling

SOU 2011:12, Medfinansiering av statlig infrastruktur,

SOU 2011:49, Medfinansiering av transportinfrastruktur

SOU 2013:83 En enkel till framtiden? Delbetänkande av utredningen om järnvägens organisation.

ESV 2006:29, Alternativ finansiering av vägar och järnvägar

Riksgälden, Förslag om lån i Riksgälden, Dnr 2013/228, 2013-01-29

Statskontoret, 2014:8, Kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur och högskoleverksamhet

Riksrevisionen, RiR 2021:21, Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna

VTI rapport 588, En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar

Budgetlag (2011:203)

Järnvägslag (2004:519).

Lag (2014:52) om infrastrukturaavgifter

SFS (2011:248), Förordning om ändring i förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering

Finansiering av statlig infrastruktur, SKL, PwC, 2014

Nya stambanor mellan Stockholm – Göteborg/Malmö, Analys av möjliga organisations- och finansieringslösningar samt effekter på de offentliga finanserna, PwC, feb 2014

Crossrail 2 Funding and financing study, PwC UK, 2014

Sverigeförhandlingen Kommersiella förutsättningar för höghastighetståg i Sverige, PwC, 2015

A.2. Genomförda intervjuer

Namn	Roll	Organisation	Datum
Fons Kop	Partner	PwC Nederländerna	16 april 2015
Lars Hörngren	Chefsekonom	Riksgälden	17 april 2015
Magnus Thor	Seniorrådgivare	Riksgälden	17 april 2015
Mårten Bjellerup	Chef Utvecklingsenheten	Riksgälden	17 april 2015
Oscar Backman	Portfolio Manager Infrastructure	Första AP-fonden	17 april 2015
Kerstin Hessius	VD	Tredje AP-fonden	20 april 2015
Charles Johnson-Ferguson	Railway expert	PwC Storbritannien	22 april 2015
Eoin Davison	Assistant Director, Infrastructure expert	PwC Storbritannien	22 april 2015
Ian Brooks	Infrastructure expert	PwC Storbritannien	22 april 2015
Lars-Åke Svensk	Senior Transaction Manager	SEB	22 april 2015
Peter Andersson	Ekonom, tidigare Stockholmsförhandlingen	Stockholms läns landsting	22 april 2015
Cecilia Mårtensson	Expert transporter och infrastruktur	Sveriges Kommuner och landsting	23 april 2015
Curt Johansson	Expert redovisning och finansiering	Ekonomistyrningsverket	24 april 2015
Lasse Henricsson	Expert finansiering	Ekonomistyrningsverket	24 april 2015

Svante Hellman	Expert statsbudgeten	Ekonomistyrningsverket	24 april 2015
Tore Emanuelsson	Senior Manager, Infrastructure Transportation & Telecom	Nordiska Investeringsbanken	24 april 2015
Björn Westerberg	VD	Tågoperatörerna	28 april 2015
Karin Lagerstrand	Vice president, Debt capital markets	Handelsbanken	28 april 2015
Lena Herrmann	Strategi- och affärsutvecklingschef	SJ	5 maj 2015
Robert Westerdahl	Business Development director	MTR	6 maj 2015
Alexander Schenk	Senior adviser	Europeiska Investeringsbanken	12 maj 2015
Claus Klitholm	Sector Engineer	Europeiska Investeringsbanken	12 maj 2015
Joakim Palmgren	Senior loan officer	Europeiska Investeringsbanken	12 maj 2015
Liisa Raasakka	Senior loan officer	Europeiska Investeringsbanken	12 maj 2015
Matthias Woitok	Head of Division, Structured Finance & joint initiatives	Europeiska Investeringsbanken	12 maj 2015
Max Ulf Jensen	Head of public transport division	Europeiska Investeringsbanken	12 maj 2015
Stuart Broom	Advisor	Europeiska Investeringsbanken	12 maj 2015
Henning Christophersen	Senior advisor	EU-kommissionen och "The Christophersen – Bodewig – Secchi Group"	16 juni 2015
Philip Ajeena	Founding partner	Infranode	16 juni 2015

Appendix B. - Antaganden finansiell modell

För att kunna överblicka vilka intäkter som olika finansieringskällor kan ge samt för att överblicka finansieringsbehovet har en finansiell modell tagits fram. Modellen bygger på följande generella antaganden:

- Den generella tillväxttakten antas vara 2%. Tillväxttakten har applicerats på utveckling av skatteintäkter, nyttor, kostnader samt på relevanta poster i resultat- och balansräkning.
- I våra beräkningar har 50% av den möjliga medfinansieringen (nyttor-kostnader) använts som medfinansiering för samtliga kommuner. Medfinansieringen betalas ut jämnt över en tidsperiod om 10 år med 2018. Eventuell kommunal upplåning beräknas ske till en ränta om 2%. Övriga generella antaganden för kommunmodulerna visas i tabellen nedan:

Avskrivningstid åtgärdsinvesteringar	10 år
Avskrivningstid medfinansieringsbidrag	25 år
Avskrivningstid materiella anläggningstillgångar	15 år
Årlig amortering av lån i Riksgälden	6,5%
Årlig amortering av järnvägsobligation	8,0%

- Vid egna beräkningar har kommuner respektive Sverigeförhandlingen möjlighet att ändra på dessa antaganden.
- Motsvarande antaganden har använts gällande räntesats, tillväxt och avskrivningar för beräkningar gällande staten:

Avskrivningstid materiella anläggningstillgångar	10 år
Årlig amortering av lån i Riksgälden	6,5%
Årlig amortering av järnvägsobligation	8,0%

- Amorteringar på eventuella statliga lån eller järnvägsobligationer genomförs de år då projektets intäkter samt finansieringskällorna ger överskott och uppgår till maximalt 6,5% av befintlig skuld årligen.
- Finansieringsbidragsskulden i kommunernas balansräkning beaktar inte räntekostnader.

Appendix C. - Beräkningar

C.1. Inkrementella skatteeffekter

C.1.1. Metod

- Fastighetstaxeringsbidraget har beräknats utifrån ett bedömt marknadsvärde före höghastighetsjärnvägsutbyggnaden och har sedan relaterats till ett bedömt marknadsvärde efter järnvägsutbyggnaden. 75 procent av differensen för andelen lokaler innan och efter järnvägsutbyggnaden har multiplicerats med nuvarande fastighetsskattesats om en procent. Marknadsvärdet har bedömts med hjälp av fastighetsinformationssystem med aktuell marknadsinformation från 2015.
- Urvalet av fastigheter och effekten på marknadsvärdet har bedömts utifrån PwC:s erfarenhet av hur en genomsnittlig aktör på den kommersiella fastighetsmarknaden tidigare värderat en betydande infrastruktursatsning. Utgångspunkten för bedömningen har varit nuvarande stationslägen i respektive ort. Höghastighetsjärnvägens betydelse för den kommersiella fastighetsmarknaden har bedömts relaterat till ort, nuvarande fastighetsmarknad och nuvarande tågförbindelser. Vid urvalet av vilka fastigheter som berörs har vi utgått från nuvarande belägenhet av kommersiella lokalfastigheter på orten samt nuvarande placering av centralstationen.

C.1.2. Övriga kommentarer

- Effekten av fastighetstaxeringsbidraget förväntas uppkomma stegvis från att det är sannolikt att en järnvägsinvestering kan komma att genomföras till dess att järnvägsutbyggnaden är färdigbyggd och övriga effekter på samhället har fått fullt genomslag.
- Fastighetstaxeringsbidraget är beroende av tidpunkt och metodiken är hänförlig till nuvarande regelverk kring Allmän fastighetstaxering.

C.1.3. Förslag till fördjupad analys

- Enkät- och intervjuundersökning för att öka kunskapen om fastighetsinvesterares investeringspreferenser och hur de ser på risk och möjligheter i samband med järnvägsutbyggnad i respektive delmarknad.
- Fördjupad detaljerad analys av vilka fastigheter som förväntas påverkas av järnvägsutbyggnaden och segmentsindelning t ex utifrån lokaltyp. Analysen behöver också kompletteras beroende på slutligt valt stationsläge.

C.2. Lokal tillfällig fastighetsskatt

C.2.1. Metod

- Bidraget från en lokal tillfällig fastighetsskatt har beräknats utifrån ett bedömt marknadsvärde efter höghastighetsjärnvägsutbyggnaden. 75 procent av marknadsvärdet har multiplicerats med en bedömd skattesats om 0,2 procent. Enligt PwC:s bedömning kommer såväl bostäder, lokaler som industrier tillgodogöra sig nytta från järnvägsutbyggnaden. Det är därför rimligt att den lokala och tillfälliga fastighetsskatten omfattar kommersiella fastigheter samt bostäder, småhus undantagna.

Marknadsvärdet har bedömts med hjälp av fastighetsinformationssystem med aktuell marknadsinformation från 2015.

- Urvalet av fastigheter har gjorts på samma sätt som i beräkningen av fastighetstaxeringsbidraget. Metodiken syftar enbart till att få en uppfattning om den totala finansieringspotentialen för en lokal tillfällig fastighetsskatt. För att undvika tröskeeffekter etc. behöver urvalet av berörda fastigheter analyseras vidare utifrån förutsättningarna i respektive kommun. Den slutliga utformningen och potentialen är beroende av var framtida stationer för järnvägsutbyggnaden kommer placeras inom kommunen samt vilka kommuner som berörs.

C.2.2. Kommentarer

- En lokal och tillfällig fastighetsskatt reducerar effekterna av de inkrementella skatteeffekterna av fastighetstaxeringsbidraget ovan.
- Utformningen av den lokala och tillfälliga fastighetsskatten behöver en tydligare koppling till de nyttor/ökad betalningsförmåga som uppkommer hos hyresgäster och fastighetsägare jämfört med den befintliga fastighetstaxeringen. I annat fall riskerar skatten att verka snedvridande på den lokala fastighets- och hyresmarknaden.
- En lokal och tillfällig fastighetsskatt bör kunna utformas inom ramen för befintliga system/infrastruktur som idag finns för allmän fastighetstaxering.
- Att fastighetsskatten omfattar bostäder kan komma att innebära att det skapas förutsättningar för omflyttning på bostadsmarknaden där de som värdesätter/har nytta av den nya järnvägen medges tillgänglighet till denna del av bostadsmarknaden.

C.2.3. Förslag till fördjupad analys

- Utarbeta ett mer detaljerat och fastighetsekonomiskt rättvisst förslag till hur en avgift ska kunna utformas utifrån förhållandena på respektive delmarknad och valt stationsläge.
- Utredda den optimala fördelningen mellan lokal tillfällig fastighetsskatt, fastighetstaxeringsbidraget och infrastrukturavgift.
- Undersöka hur det är möjligt att motivera den ökade beskattningen på grund av uppkomna nyttor.

C.3. Exploateringsbidrag

C.3.1. Metod

- Bidrag från avgift vid ny bebyggelse har beräknats utifrån bygglovsstatistik från SCB, uppgifter om Skatteverkets riktvärden för mark samt erfarenheter från utbyggnaden av tvärbanan i London.
- Enligt vår uppfattning bör avgiften vara bred för att undvika tröskeeffekter samt relativt låg för att inte hindra önskvärd exploatering. För att inte missgynna nyproduktion kan det under en tidsperiod komma att krävas ett undantag från den lokala tillfälliga fastighetsskatten som redovisas ovan.
- Potentialen har beräknats utifrån 2014 års bygglovsstatistik för respektive län som berörs av en ny höghastighetsjärnvägsutbyggnad. Vid bedömningen av avgiftsnivån har vi utgått från den lägsta noterade avgiften som använts i Crossrail-projektet i London som sedan applicerats på Stockholm (ca

250 kr/m² BTA). Denna har sedan viktas utifrån nivån på riktvärdet för respektive län. Nivåer mellan 18 – 250 kr/m² BTA har använts i beräkningen för storleksordningen på exploateringsbidraget.

- Metoden syftar enbart till att bedöma den genomsnittliga potentialen. I det enskilda fallet t ex helt i anslutning till ny stationsbyggnad kan avgiften komma att bli högre emedan i vissa delar av länet vara noll eller nära noll.

C.3.2. Kommentarer

- Kommunerna är enligt vår uppfattning bäst lämpande att administrera exploateringsbidraget.
- Vi har inte gjort avvägningar om avgiften skall vara tvingande eller frivillig för kommunerna att ta ut.
- Bygglovsstatistik omfattar sannolikt fler m² BTA än de som omfattas av exploateringsavtal/markanvisningsavtal. Därmed överskattas nivåerna om avgiften ska tas ut i samband med exploateringsavtal/markanvisningsavtal.
- Ingen effekt av utökat byggande till följd av järnvägsutbyggnaden har beaktats.

C.3.3. Förslag till fördjupad analys

- Utarbeta ett förslag på hur en avgift ska kunna utformas utifrån förhållandena på respektive delmarknad och valt stationsläge
- Utredda den optimala fördelningen mellan lokal tillfällig fastighetsskatt, fastighetstaxeringsbidraget och exploateringsbidrag.

C.4. Planvinster vid fastighetsutveckling

C.4.1. Metod

- För att analysera konsekvenserna för fastighetsutveckling har vi utgått från utvecklingen av det nya stationsområdet i Hyllie söder om Malmö. Utvecklingen kring Hyllie har bedömts vara det mest jämförbara utvecklingsområdet för nya stationslägen. Trots likheterna med en ny station på tidigare oexploaterad mark i ett storstadsområde kommer utvecklingen av Hyllie skilja sig mot nya stationsetableringar. Bland annat på grund av marknadsstorlek, lokal näringslivssammansättning, access till regional och lokaltrafik, access till internationell flygplats etc.
- För att hantera olikheterna och olika förutsättningar har pågående och planerad utveckling i Hyllie relaterats till de föreslagna stationslägena för höghastighetsjärnväg. Baserat på marknadernas storlek och vår bedömning av de lokala förutsättningarna i potentialen i fastighetsutveckling. Relativt Hyllie har en faktor mellan 0,3 – 1,5 beräknats. Läget har i övrigt förutsatts vara jämförbara, d v s såsom Hyllie förhåller sig till Malmö. På samma vis antas en ny station i t ex Jönköping eller Göteborg förhålla sig på likande sätt utifrån ett fastighetsekonomiskt perspektiv.
- Nettovärdestegringen i Hyllie har bedömts utifrån en planvinstkalkyl med beaktande av bl a byggrättsvärden, kostnader för utbyggnad av allmän plats mm. I kalkylen ingår inte övriga kostnader som kan tillkomma för att nå en sömlös koppling till lokal och regionaltrafik t ex Citytunneln och de landanslutningar/vägenslutningar som byggdes i samband med Öresundsbron.
- I nettomarkvärdestegringen inkluderas inte vinster kopplade till bostads- och kontorsutveckling.

C.4.2. Kommentarer

- Etablering av nya bostads- och verksamhetsområden kommer att påverka utbudet på exploaterbar mark och kommer således påverka möjligheten att fullfölja exploatering på konkurrerande lägen. I ovanstående bedömning tas ingen hänsyn till minskad markvärdestegringspotential i konkurrerande lägen.
- Baserat på analysen bedöms det ges möjlighet att bygga cirka 30 000 – 40 000 bostäder och 25 000 – 30 000 arbetsplatser totalt över tjugoårsperioden.

C.4.3. Förslag till fördjupad analys

- Marknadsanalyser och detaljerade analyser av utbud och efterfrågan för respektive valt stationsläge
- Analyser och avvägningar rörande de lokala infrastrukturinvesteringar som krävs för att möjliggöra fastighetsutveckling i linje med Hyllieexemplet.
- Analys av markägoförhållanden i anslutning till nya stationslägen och förutsättningar för att skaffa sig rådighet över mark som kan bli aktuell för framtida fastighetsutveckling.

Appendix D. - Tabell Statens utgifter

I tabellen nedan visas statens årliga utgifter för Scenario 1. Uppgifterna i tabellen visas i 2015 års prisnivå.

Statens årliga utgifter (MSEK)	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036
Amortering med HHB-relaterade intäkter	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	322	322	956
Amortering från övriga statskassan	-	-	-	-	-	-	-	35	138	641	1 670	2 694	3 725	4 755	5 218	5 674	5 563	5 454	5 347
Räntekostnad	34	111	187	251	314	376	486	643	882	1 339	1 914	2 461	2 979	3 296	3 421	3 355	3 112	2 869	2 623
Direktinvestering från intäkter	69	137	914	1 676	2 465	3 239	4 480	5 688	6 862	8 004	9 144	9 817	10 476	11 122	11 756	-	-	-	-
Summa statens årliga utgifter	103	248	1 101	1 927	2 780	3 615	4 967	6 365	7 882	9 984	12 729	14 972	17 180	19 173	20 395	9 351	8 998	9 279	8 989
Statens årliga utgifter (MSEK)	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	2046	2047	2048	2049	2050	2051	2052	2053	2054	2055
Amortering med HHB-relaterade intäkter	720	783	842	846	140	146	152	152	162	167	173	178	184	189	195	200	206	212	218
Amortering från övriga statskassan	5 709	5 597	5 487	5 379	5 270	5 145	5 012	4 861	4 606	4 330	3 869	3 092	2 320	1 545	773	383	-	-	-
Räntekostnad	2 235	2 001	1 773	1 552	1 349	1 164	985	815	654	503	367	251	160	95	53	29	16	10	3
Direktinvestering från intäkter	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Summa statens årliga utgifter	8 663	8 381	8 102	7 778	6 758	6 455	6 149	5 827	5 422	5 001	4 409	3 521	2 664	1 829	1 020	612	222	222	221