



Näringsdepartementet
106 47 Stockholm

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

Riksrevisionen har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet Delrapport från Sverigeförhandlingen – Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar (SOU 2016:3). Riksrevisionen avgränsar yttrandet över betänkandet till de delar som är relevanta utifrån iakttagelser från granskningar utförda på infrastrukturuområdet.

En utgångspunkt för Riksrevisionen är fyrstegsprincipen för grundläggande planering som riksdagen beslutat om. Denna syftar till att i första hand få till stånd ett effektivare nyttjande av befintlig infrastruktur innan ny infrastruktur byggs.

Sammanfattning

Riksrevisionen menar att ett optimeringsverktyg för tilldelning av kapacitet bör utvecklas innan staten kan ta ställning till behovet av höghastighetsbanor. Därtill är nuvarande kostnadsbedömningar för höghastighetsbanorna ofullständiga och därmed för osäkra. Riksrevisionen saknar vidare en analys av vilka offentligfinansiella konsekvenser eventuella kostnadsöverskridanden skulle kunna få samt vilka undanträngningseffekter detta skulle riskera att leda till. Vad gäller förslagen om alternativ finansiering ser vi inget behov av att införa nya verktyg för att fånga ökade fastighetsvärden då det redan finns en fastighetsskatt. Riksrevisionen ser även att det finns en risk för att viktiga principer om samhällsnytta inte prioriteras vid användning av alternativ finansiering och att detta bör beaktas i det kommande arbetet i Sverigeförhandlingen.

Ett optimeringsverktyg för tilldelning av kapacitet behövs innan staten kan ta ställning till behovet av höghastighetsbanor

Riksrevisionen menar att ett optimeringsverktyg för tilldelning av kapacitet först bör utvecklas innan staten kan gå vidare och ta ställning till behovet av höghastighetsbanor. Riksrevisionens granskning om *Tågförseningar* (RiR 2013:18) visar att Trafikverket saknar metoder för att bedöma om kapaciteten på befintliga banor kan användas mer effektivt. Med en utvecklad metod hade bankapaciteten kunnat utnyttjas mer optimalt, vilket skulle kunna motverka följdförseningar vid inträffade incidenter. Idag finns inte tillräckligt ändamålsenliga kriterier för att bedöma det samhällsekonomiska värdet för varje enskilt tåg och varje enskilt banarbete. Myndigheten har inte heller tillräckligt utvecklade tekniska hjälpmedel för att kunna optimera tågplanen. Vidare saknar Trafikverket en långsiktig strategi för fördelning av kapaciteten utifrån samhällets behov. Detta skapar en osäkerhet, särskilt för järnvägsoperatörer som bedriver kommersiell trafik. I granskningen konstateras sammantaget att det finns en outnyttjad potential att få samhällsekonomisk effektivitet i kapacitetstilldelningen av enskilda tåglägen och enskilda banarbeten.

Kostnadsbedömningarna för höghastighetsjärnvägen är fortfarande osäkra

Projektets storlek gör att det är särskilt viktigt att beslutet bygger på ett säkert, rättvisande och transparent underlag för beslutsfattare. Riksrevisionen saknar en tydlighet vad gäller de osäkerheter som eventuellt kvarstår i nuvarande bedömningar av kostnaderna. Med tidigare erfarenheter om höga kostnadsöverskridanden i den här typen av projekt saknar Riksrevisionen även en analys av vilka offentligfinansiella konsekvenser eventuella kostnadsöverskridanden skulle kunna få samt vilka undanträngningseffekter detta skulle riskera att leda till.

Riksrevisionens tidigare granskningar av kostnadskontroll i stora väg- och järnvägsprojekt har visat att omfattande fördyringar av infrastrukturinvesteringar är regel snarare än undantag (se RiR 2010:25 samt RiR 2011:6). Även forskning har visat sådana resultat. I Riksrevisionens granskning *"Underlag och motiv för beslut i två stora infrastrukturobjekt – Västlänken och höghastighetsbanor"* (RiR 2012:21 bilaga 1) kunde vi även konstatera att underlagen för kostnadsbedömningarna för höghastighetsbanorna var bristfälliga i fler avseenden. Trots att de senaste kostnadsbedömningarna har tagits fram med successivkalkyl och att de bygger på mer preciserade krav och bättre underlag anger Trafikverket själva i underlagsrapporten till Sverigeförhandlingen att flera kostnader saknas i beräkningarna.

För att den långsiktiga planeringen ska fungera måste följdinvesteringar vara definierade och länkade till den större investeringen då dessa kan vara avgörande för nyttan. De kan även vara svåra att finansiera om de inte ingår i en åtgärdsplan. Dessutom måste en samhällsekonomisk kalkyl innehålla samtliga nyttor och kostnader som är relaterade till en investering för att underlaget ska vara rättvisande. I Riksrevisionens granskning av *Botniabanan* (RiR 2011:22) kunde vi konstatera att Botniabanan var beroende av flera följdinvesteringar för att kunna fungera effektivt och generera förutspådda samhällsnyttor. Riksrevisionen kritiserade då bristen på systemperspektiv i planeringen och det går att dra flera paralleller till nuvarande planering av höghastighetsbanorna. Enligt Trafikverket innefattar nuvarande kostnadsbedömningar inte upprustning och anpassning av befintliga järnvägar. Även kostnader för stationshus och depåer saknas. Riksrevisionen bedömer därmed att underlaget till kostnadsbedömningarna fortfarande är ofullständigt och därmed osäkert.

En höjning av banavgifterna bör sättas i relation till samhällsnytta.

Utredningen föreslår banavgifter som ligger över marginalkostnaderna för höghastighetsjärnvägen. I utredningen har man dock enbart presenterat de kommersiella förutsättningarna för höjda banavgifter. Riksrevisionen anser att utredningen borde ha tolkat direktivet bredare och integrerat även ett samhällsperspektiv eftersom framtagna samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler har visat svaga resultat i termer av lönsamhet.

I Riksrevisionens granskning om *Tågförseeningar* (RiR 2013:18) konstaterar vi att transporter idag inte prissätts utifrån marginalkostnader, utan är underprissatta. Konsekvensen blir en större trafikmängd än vad som är samhällsekonomiskt lämpligt. Riksrevisionen vidhåller därmed att det kan finnas utrymme att höja banavgifterna i järnvägssystemet då dagens avgiftsnivåer inte helt speglar marginalkostnaderna. Utredningen föreslår dock banavgifter som ligger över marginalkostnaderna. Riksrevisionen saknar därmed en beskrivning av vilka samhällsekonomiska effekter sådana höjningar kommer att få för projektet då samhällsnyttan med största sannolikhet kommer att påverkas negativt.

Riksrevisionen ser inget behov av att införa nya verktyg för att fånga ökade fastighetsvärden

Riksrevisionen anser att det är viktigt att de som drar nytta av infrastrukturinvesteringar också är med och betalar. Vi delar dessutom utredningens bedömning att fastighetsvärden kan komma att öka till följd av investeringen.

Flera av de verktyg som föreslås i utredningen är i praktiken förändringar av nuvarande fastighetsskatt. Vi vänder oss därmed emot att införa *nya* verktyg i ett redan komplext skattesystem. Riksrevisionen anser därtill att det finns en rad outredda frågor kopplade till att använda fastighetsskatten för att finansiera höghastighetsbanor. Bland annat bör följande frågor lösas ut:

- Hur ska effekter på fastighetsvärden beräknas och särskiljas från andra effekter?
- Innebär förslaget att skatterna ska vara öronmärkta?
- Om verktygen ska vara tillfälliga, under hur lång tid ska de gälla?
- Utredningen redogör inte för hur man ska undvika eventuell dubbelbeskattning som kan uppstå. Kommer exempelvis vinstbeskattningen eventuellt behöva anpassas till de föreslagna verktygen?
- Vi ser risker för gränsdragningsproblematik. Hur ska områden avgränsas?
- Skatter bör vara förutsägbara och förutsätta likabehandling. Om kommunerna ska få vara med och bestämma om skatterna finns uppenbara risker för godtycke och att viktiga principer om enhetlighet och likformighet i skattesystemet sätts ur spel.

Medfinansiering kan leda till att viktiga principer om samhällsnytta inte prioriteras

Riksrevisionen vill påpeka att det är viktigt att verktyg för medfinansiering utformas utifrån principen om högsta möjliga samhällsekonomisk effektivitet i användningen av statens medel.

I Riksrevisionens tidigare granskningar har vi sett att medfinansiering kan lämna ett nettobidrag till den statliga investeringsramen samt bidra till bättre samordning för lokala och statliga investeringar. Tillskottet bör dock vägas mot de kostnader som medfinansieringsprocessen medför. Riksrevisionens granskning av *Citybanans regionala medfinansiering* (RiR 2012:8) har dessutom visat att förhandlingar med regionala och lokala aktörer har påverkat prioriteringen av övriga investeringar i åtgärdsplanen genom att medfinansiärerna har ställt krav på ytterligare åtgärder. Detta riskerar att leda till att avsatta medel till infrastruktur inte används effektivt.

I tidigare granskningar, bland annat *Medfinansiering av statliga infrastrukturinvesteringar* (RiR 2011:28) samt *Citybanans regionala medfinansiering* (RiR 2012:8) har Riksrevisionen sett att det har saknats tydliga riktlinjer och principer för hur förhandlingarna bör genomföras. Detta har lett till att förhandlingar inte bedrivs enhetligt och att de inte dokumenteras på ett tillräckligt bra sätt. I en förhandlingssituation där alla ska vara nöjda med utfallet ser Riksrevisionen en betydande risk för att det framförhandlade lösningen blir dyrare än

statens grundlösning och att medfinansiären inte alltid står för hela denna fördyring. Riksrevisionen rekommenderar därför att man tar hänsyn till behovet av riktlinjer och principer för hantering av målkonflikter vid förhandlingar om medfinansiering, så att samhällsekonomisk effektivitet fortsätter att vara i fokus.

Riksrevisionens kommande granskning av OPS-lösningen för Arlandabanan kan bidra med kunskap

Utredningen föreslår att OPS kan övervägas för delar av projektet om vidare utredning visar att det kan ge effektivitetsvinster. Riksrevisionens delar utredningens uppfattning om att en uppdelning av höghastighetsbanorna, där vissa delar genomförs som OPS-lösningar, kommer att ställa stora krav på avtalsskedet och att det inför ett sådant beslut krävs fler utredningar. Riksrevisionen delar även uppfattningen om att riskerna i en OPS-lösning bör fördelas på den part som är bäst lämpad att hantera dem och att risker, kopplade till resandet, inte bör överföras till en extern part då detta kan få samhällsekonomiska konsekvenser.

Riksrevisionen publicerar i april 2016 en granskning av OPS-lösningen för Arlandabanan. Granskningen visar att det finns erfarenheter som är värda att uppmärksamma för att kunna förbättra användningen av OPS. Riksrevisionen föreslår att granskningen används som underlag för vidare diskussioner om OPS-lösningar.

Riksrevisor Susanne Ackum har beslutat i detta ärende. Revisor Åsa Weinholt har varit föredragande. Revisionsdirektör Monica Rupprecht Hjort, revisionsdirektör Fredrik Engström och revisionsdirektör Anna Hansson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Stockholm 2016-03-23

Stockholm 2016-06-23

Susanne Ackum

Åsa Weinholt

REMISSVAR

DNR: 5.1.1-2016-0095
DATUM: 2016-03-23