

KORTVERSION

INVESTERINGSUTREDNING

OSLO-STHLM 2.55

- Det behövs en avsiktsförklaring mellan Sverige och Norge om att utse en särskild utredare som får i uppdrag att utreda förutsättningarna att genomföra en ny järnväg mellan Sverige och Norge som ett OPS-projekt.
- Det behövs ett uppdrag till Trafikverket att starta en lokaliseringsutredning för en ny gränsbana i samarbete med norska myndigheter i enlighet med förslaget från Trafikverket och Jernbanedirektoratet i Mulighetsstudien från 2022.



Investeringsutredning

En satsning på järnvägen mellan Stockholm och Oslo är mer angelägen än någonsin. Potentialen att skapa ekonomisk tillväxt, stärka det hållbara resandet, och bidra till ett säkrare Norden.

Samtidigt är de offentliga investeringsmedlen begränsade. I den här rapporten presenterar vi ett alternativ där Gränsbanan, en del av stråket Stockholm–Oslo, kan stå klar 2040. Med Gränsbanans unika kommersiella potential finns stora möjligheter till en OPS-lösning, där privat och offentlig sektor tillsammans ser till att få en modern järnväg på plats.

Behovet och möjligheterna är uppenbara. Vi har jobbat tillsammans med näringslivet, jurister och experter för att ta fram en realistisk finansierings- och genomförandemodell. Nu återstår politisk vilja och beslutskraft. Låt oss därför ta nästa steg och fortsätta planeringsarbetet för en förbättrad järnväg mellan Stockholm och Oslo.



En bättre järnväg mellan Stockholm och Oslo behövs mer än någonsin

Stråket mellan Stockholm – Oslo omfattar 40 % av Sveriges och Norges samlade befolkning. Trots att avstånden mellan huvudstäderna inte är längre än mellan Stockholm och Göteborg väljer dock bara 10–15 % av resenärerna tåget. Restiderna är långa, över 5 h 30 min, samtidigt som tillförlitligheten är låg. Hela 62 % (2024) av tågen på sträckan anländer försenade – vilket gör den till Sveriges mest försenade järnvägslinje.

Det säkerhetspolitiska läget i Europa har ytterligare förstärkt behovet av robust väst – östlig infrastruktur. För totalförsvaret och NATO-samarbetet är snabba, tillförlitliga transporter över gränsen avgörande – något som också lyfts av Försvarsberedningen.

Nuvarande nationella planer för transportinfrastruktur i Sverige och Norge förväntas dock inte möta det växande

kapacitetsbehovet i stråket, vare sig för gods- eller persontrafik. Samtidigt ska den svenska regeringen tillsätta en särskild utredare för att stärka användningen av OPS-modeller för att mer systematiskt involvera privata aktörer i stora infrastruktur-satsningar. Sammantaget skapar därför detta ett fönster för att möjliggöra byggnationen av Gränsbanan enligt en OPS-modell.



Gränsbanan har bäst förutsättningar för OPS

Stråket Stockholm – Oslo omfattar delsträckor med olika förutsättningar vad gäller krav på åtgärder, investeringskostnader, och lämplighet för OPS-lösning. Projektet har därför delats in i fyra avgränsade investeringspaket.

Investeringspaket GB:

Gränsbanan (Karlstad – Ski)

Investeringspaket VB:

Värmlandsbanan Karlstad – Kristinehamn

Investeringspaket NB:

Nobelbanan (Kristinehamn – Örebro)

Investeringspaket MB:

Mälarbanan (Hovsta – Kolbäck)

Gränsbanan innebär att en ny järnväg byggs mellan Ski (cirka 24 km söder om Oslo) och Karlstad. Det skulle förkorta restiden mellan Karlstad och Oslo från 3 timmar till 1 timme och 20 minuter, vilket ger betydande restidsvinster Stockholm – Oslo². Om Gränsbanan byggs enligt föreslagen modell kan järnvägen vara fullt utbyggd 2040, långt tidigare än vad som annars vore fallet. Detta inkluderar både tid för planering, upphandling och byggnation. Första steget som krävs är att Sverige och Norge påbörjar en gemensam norsk – svensk konseptvalgutredning (KVU) eller lokaliseringsutredning (LOK) för att klargöra Gränsbanans lokalisering och påverkan.

Genomförande		Sträckning	Kostnad ¹	Längd (km)
Trafikverket	OPS	Gränsbanan Start: Ski Slut: Karlstad	~51.0	~170
	Paket VB	Värmlandsbanan Start: Karlstad Slut: Kristinehamn	~4.0	~40
	Paket NB	Nobelbanan Start: Kristinehamn Slut: Örebro	~18.0	~70
	Paket MB	Mälarbanan Start: Hovsta (Örebro) Slut: Kolbäck	~3.5	~60

¹ Investeringskostnader (mdkr, prisnivå 2024).

Nuvarande restid mellan Oslo–Stockholm



Förväntad restid mellan Oslo–Stockholm



² Även en sträckning mellan Oslo och Arvika har tidigare studerats. Detaljerad lokalisering och utformning av Gränsbanan behöver utredas i kommande planeringsskeden.



Möjlig tidplan för färdigställandet av Gränsbanan



³ KVU och LOK är de norska respektive svenska motsvarigheterna till en lokaliseringsutredning för järnväg.

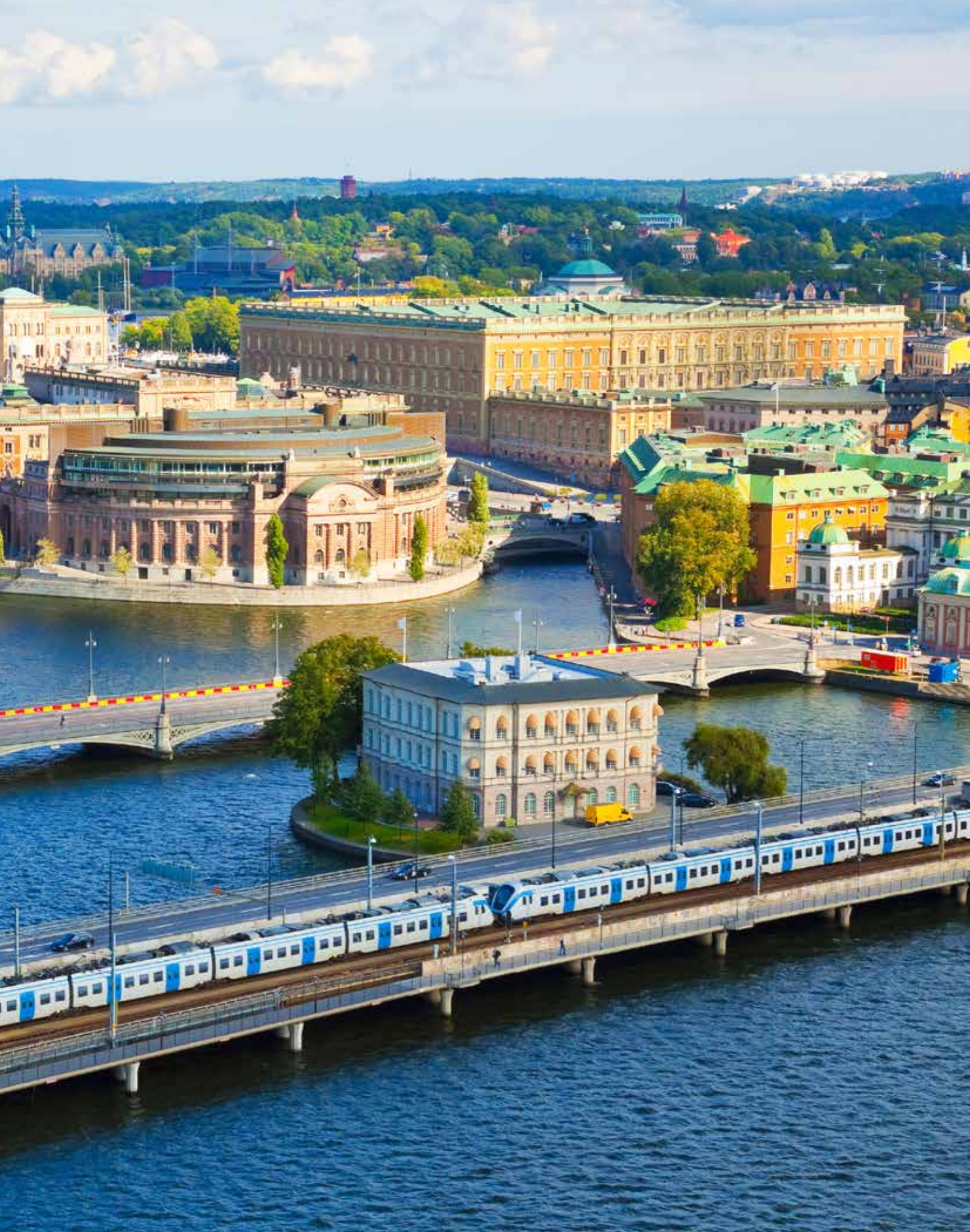
I Sverige har användningen av OPS-modeller generellt sett varit begränsad. Internationellt har däremot OPS-modeller visat sig vara attraktiva alternativ för att realisera infrastrukturinvesteringar utan att direkt belasta statliga budgetar. Den svenska regeringen har även identifierat ett behov av nya genomförandemodeller för infrastrukturprojekt och tillsatt en utredning där OPS-modeller förväntas lyftas fram.

Det finns flera anledningar till att Gränsbanan särskilt lämpar sig för en OPS-lösning. Gränsöverskridande infrastruktur tenderar ofta att förbises i nationella planer för transportinfrastruktur. Då krävs, som med Öresundsförbindelsen, alternativa samarbets- och finansieringsmodeller. Samtidigt har Gränsbanan en tydlig kommersiell potential att attrahera långväga resande med hög betalningsvilja, vilket skapar förutsättningar för delfinansiering genom brukaravgifter.

Byggnation av en helt ny järnväg, som Gränsbanan, passar juridiskt och tekniskt bättre för OPS än upprustning av befintlig järnväg. Gränsbanan erbjuder också större kommersiell potential för brukaravgifter än exempelvis Nobelbanan, som i högre grad riktar sig mot regionalt resande. Övriga investeringspaket bedöms därför som mer lämpliga att utföras i statlig regi enligt Trafikverkets ordinarie planerings- och genomförandeprocesser.

Samtidigt måste investeringspaketen fortsatt betraktas ur ett helhetsperspektiv. Intäktpotentialen och de största nyttorna realiseras först när järnvägen blir ett konkurrenskraftigt alternativ till flyget mellan Oslo och Stockholm.







En balanserad modell för privat investering

OPS-lösningar kan utformas på flera sätt, med varierande grad privat och offentligt inflytande. Vi föreslår av flera skäl att Gränsbanan byggs med en koncession, med Design-Build-Finance-Operate-Maintain som projektleveransmodell

En koncession innebär att en privat aktör (en koncessionär), får rätt att uppföra och under långt tid driva och nyttja den nya järnvägen. Koncessionärens finansiering av infrastrukturen görs ofta via en kombination av privata investeringar, lånefinansiering och offentliga bidrag, enligt en modell som gör det möjligt att återfå satsat kapital och generera avkastning. Efter att koncessionsperioden har löpt ut övergår infrastrukturen tillbaka till det offentliga eller till en ny upphandlad koncessionär.

I vissa fall bygger koncessionärens intäktsmodell på direkt brukarfinansiering, exempelvis via biljettintäkter. Eftersom intäktspotentialen och antalet resenärer på Gränsbanan är beroende av offentliga investeringar i resten av stråket innebär detta en stor risk för den privata aktören. Därför föreslås i stället en tillgänglighetsbaserad ersättningsmodell användas.

En tillgänglighetsbaserad ersättningsmodell innebär att den offentliga parten betalar koncessionären en löpande ersättning under förutsättningen att järnvägen underhålls och hålls tillgänglig enligt överenskomna kriterier. Det offentliga baserar i sin tur delar av ersättningen på de särskilda brukaravgifterna som tas ut för att trafikera banan. Detta ger förutsägbarhet i intäktsflödena, minskar risken för privata investerare och stärker möjligheten att attrahera kapital till projektet.

DBFOM – en modell med incitament för långsiktig effektivitet

En koncession kan kombineras med olika projektleveransmetoder. Design, build, finance, operate, maintain (DBFOM) är en internationellt vedertagen projektleveransmetod. En privat aktör tar då, genom ett projektbolag, ett helhetsansvar för:

Design: Designa infrastrukturen utifrån funktionella och operativa krav.

Build: Bygga anläggningen enligt de överenskomna tekniska och miljömässiga specifikationerna.

Finance: Finansiera projektet, ofta genom en kombination av lån, investerat kapital och offentliga bidrag.

Operate: Drift av infrastrukturen under koncessionsperioden.

Maintain: Underhålla anläggningen och säkerställa långsiktig funktionalitet och kvalitet enligt avtalade standarder.

Generell DBFOM-organisering



I praktiken innebär detta att den upphandlande myndigheten annonserar en upphandling av en koncession med DBFOM som projektleveransmetod. Anbudsgivarna i upphandlingen är olika konsortiesamarbeten, som i sin tur består av olika aktörer ansvariga för design, byggnation, finansiering, drift och underhåll. Koncessionen upphandlas i konkurrens och tilldelas det bästa anbudet efter fastställda kriterier. Den vinnande anbudsgivaren bildar ett projektbolag för genomförandet av Gränsbanan. Upphandlingen kan utformas på flera sätt, och lagen om Upphandling av Koncessioner (LUK) som ger stora juridiska friheter för upphandlande myndighet att skräddarsy upphandlingen.

DBFOM-modellen har tydliga incitament för ett effektivare genomförande. Eftersom privata aktörer ansvarar för hela projektets livscykel har de mycket tydlig drivkraft att optimera materialval och byggmetoder på ett sätt som ger en långsiktig driftsäker och kostnadseffektiv anläggning. Från Öresundsbron vet vi att ett välorganiserat projektbolag effektivt kan genomföra ett byggprojekt och på ett sätt som minimerar risken för eftersatt underhåll.

Så kan staterna utöva kontroll och säkerställa kvalitet

Det offentliga har flera sätt att säkerställa kvalitet och hantera risker i DBFOM-modellen. En metod att hantera finansiell risk mellan den offentliga och privata aktören under byggtiden är användningen av CAPEX-bidrag (milestone payments).

Dessa bidrag kopplas till uppnådda byggnationsetapper vilket möjliggör en successiv hantering av den finansiella risken i takt med att byggnationsrisken minskar. För det privata projektbolaget innebär detta lägre behov av extern finansiering vilket i sin tur reducerar räntekostnader. Samtidigt kan den offentliga aktören bättre kontrollera framdriften och säkerställa kvalitet genom tydliga leveranspunkter kopplade till ersättningen.

Utöver att leverera i tid och enligt budget krävs att infrastrukturen uppfyller tydligt definierade tekniska krav och

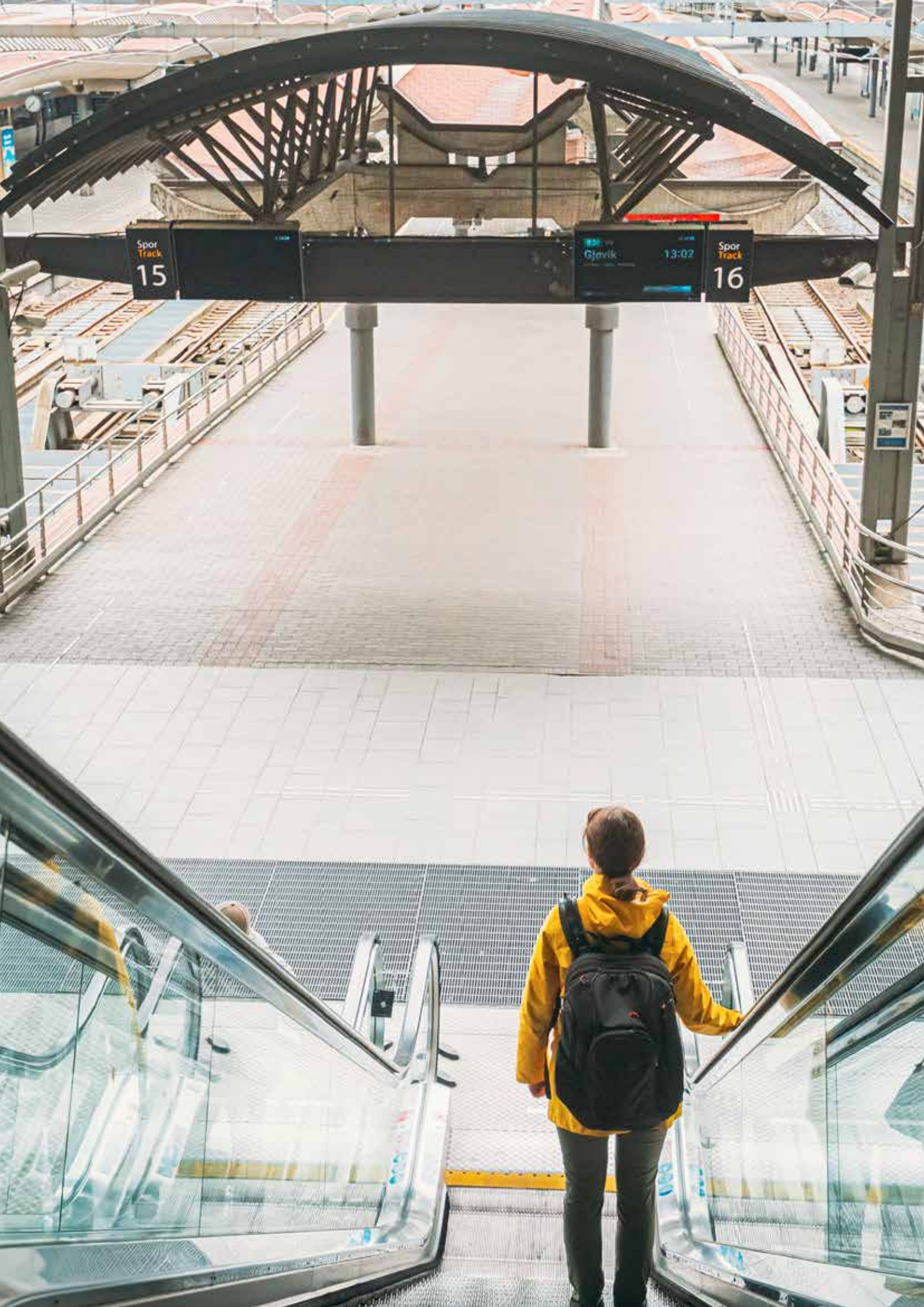
funktionsspecifikationer. För detta bör exempelvis krav på prestandagarantier; användning av beprövad teknik samt funktionsbaserade kontrakt användas. Genom att knyta dessa risker till den privata parten via kontraktsmässiga åtaganden minskar den offentliga beställarens exponering mot framtida brister.

Riskfördelningen mellan det offentliga och privata är en central aspekt av DBFOM som projektleveransmetod. Med metoden fördelas risken till den aktör som har bäst förutsättningar att hantera den:

Huvudrisk	Underkategori	Huvudsakligt ansvar	Hanteringsverktyg
Regulatoriska risker	Tillståndprocesser, myndighetskrav	Offentlig	Kompensationsklausuler, villkorade omförhandlingsmöjligheter
Byggnationsrisk	Förseningar, kostnadsöverskridanden	Privat	Fast budget och tidsram för byggnation (ex. totalentreprenad), incitamentsstruktur (kompensation/sanktioner)
	Teknisk kvalitet och leveranssäkerhet	Privat	Funktionsbaserade kontrakt, garantier kopplat till prestanda och kvalitet, beprövad teknik
	Oförutsedda händelser och externa störningar	Delat	Tydliga kontraktsvillkor och kompensationsmekanismer
	Resursbrist och leveransskador	Delat	Klausuler för oförutsedda kostnadsökningar
Finansiell risk	Finansiering under byggnation	Delat	CAPEX-bidrag, ersättning kopplat till uppnådda byggnationsetapper
	Inflation	Offentlig	Inflationsjusterade betalningar av ersättning (ex. driftsbidrag)
	Ränterisk	Privat	Fixed-rate debt, hedging
	Refinansieringsrisk	Offentlig	Offentlig riskbärare, långfristiga lån (ex. private placements)
Efterfrågerisk	Trafikvolym	Offentlig	Tillgänglighetsbaserad ersättning
Prestations- och tillgänglighetsrisk	Drift och underhåll	Privat	Incitamentsstruktur kopplat till underhåll- och tillgänglighetskrav
Avtalsrisk	Kontraktuellt	Delat	Långsiktiga och flexibla avtalsmekanismer
Restvärdesrisk	Värdet av infrastrukturtillgången	Privat	Incitamentsstruktur (kompensation/sanktioner) kopplat till avtalade underhållskrav

Den övergripande samordningen mellan Sverige kan regleras på samma sätt som vid anläggandet av Öresundsförbindelsen.

I det projektet slöt den svenska och den danska regeringen ett avtal om hur samordningen för anläggandet skulle genomföras.

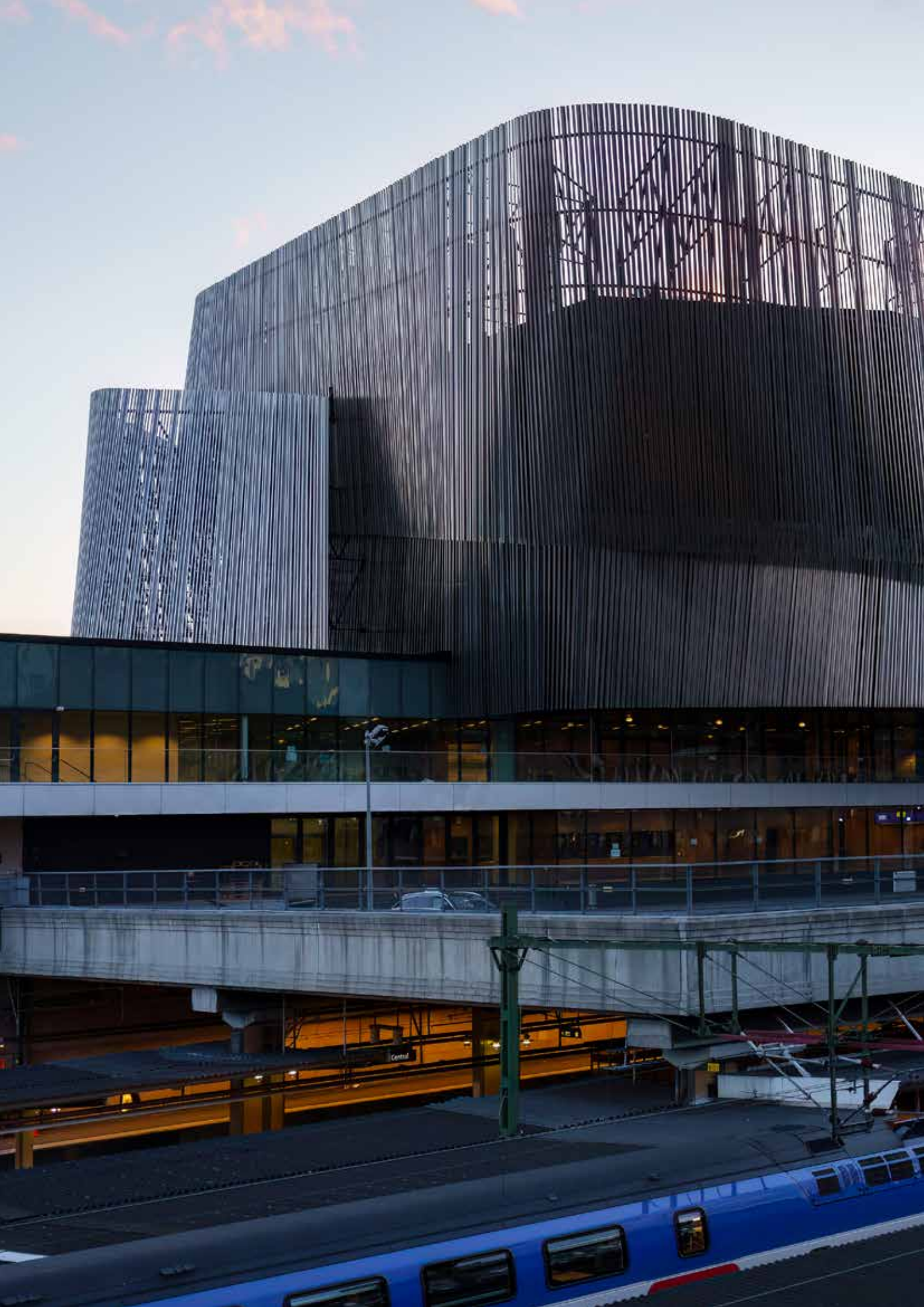


Spor
Track
15

Gjøvik

13:02

Spor
Track
16



Intäktpotential från biljettintäkter minskar behovet av statliga anslag

Det som gör Gränsbanan unik är möjligheterna att delfinansiera banan genom biljettintäkter. I dagsläget sker en övervägande majoritet av de 1,6 miljoner årliga resorna mellan Stockholm och Oslo med flyg. Med en restid med tåg på tre timmar mellan Stockholm och Oslo finns stor potential att flytta flygresenärer till tåget och låta biljettintäkterna delfinansiera Gränsbanan. Ungefär 70% av de nya tågresenärerna beräknas vara tidigare flygresenärer.

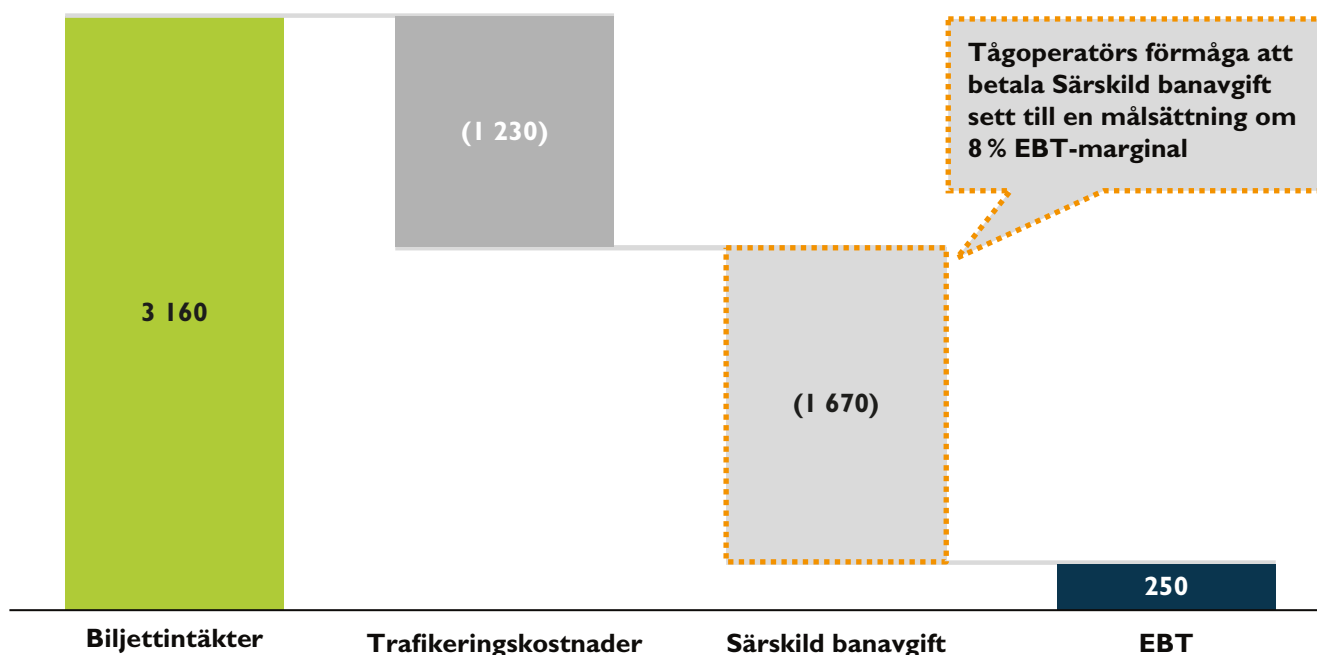
Med Gränsbanan och övriga åtgärder i stråket Oslo–Stockholm utbyggda beräknas antalet resenärer som passerar riksgränsen uppgå till ca. 2,7 miljoner per år. Sammantaget skapar det underlag för 16 avgångar i vardera riktningen mellan Oslo–Stockholm per dag år 2041, en siffra som vuxit till 22 dubbel-turer per dag år 2064.

Oslo-Stockholm 2.55 har tagit fram en intäktsmodell för tågoperatörernas, där biljettpriset baseras på två delar: en rörlig avgift per kilometer samt en fast passageavgift på 100 kr för resenärer som passerar riksgränsen. För hela sträckan Oslo–Stockholm motsvarar detta 900 kronor (prisnivå 2024), i nivå med dagens snabbtågspriser inom Sverige. Intäktsmodellen baseras på en priselasticitet på -0,25, vilket går i linje med studier kring uppskattad priskänslighet för långväga tågresor.

I takt med att flyget möter ökade klimatkostnader och bränslepriser kan tågets konkurrenskraft stärkas ytterligare.

Biljettintäkterna tillfaller tågoperatörerna som i sin tur betalar en särskild banavgift för att trafikera Gränsbanan. Avgiften baseras på tågoperatörerna löpande ekonomiska resultat och innebär att överskottet, efter en antagen vinstmarginal på 8% för tågoperatörerna före skatt (EBT), allokeras till projektbolaget.

Den särskilda banavgiften bedöms öka från ca. 1,7 mdkr per år 2041 till ca. 3,7 mdkr per år (nominella termer) vid koncessionsperiodens slut år 2064. Det innebär att staterna via tågoperatörerna har stora möjligheter att delfinansiera infrastrukturen med delar av vinsten som uppnås genom att trafikera den nya järnvägen.



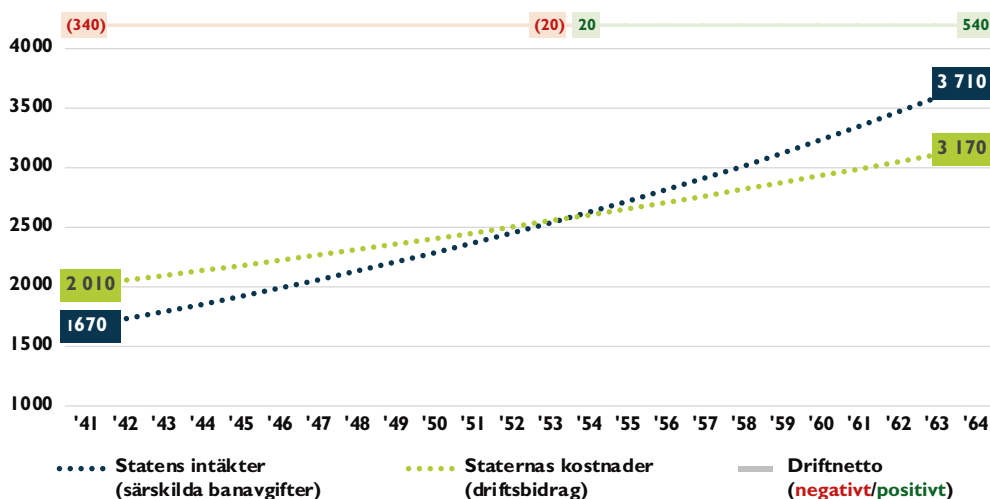
Staterna bedöms kunna återbetala investeringen efter 40 år

Finansieringsmodell 2034, inför byggnationsstart 2035 (mnkr)

Investering			Finansiering		
CAPEX	63 600	100 %	CAPEX-bidrag	31 800	50 %
– Investeringskostnad (prisnivå 2024)	51 000	80 %	– Statliga bidrag (Sverige och Norge)	–	–
– Reserv för kostnadsökningar (+20%)	10 200	16 %	– EU-bidrag	–	–
– Kapitaliserad ränta under byggnation	2 400	4 %	Investerat kapital	3 100	5 %
			– Privata SPV aktörer	–	–
			– Finansiella investerare	–	–
			Lånefinansiering	28 700	45 %
Total finansiering	63 600	100 %	Total finansiering	63 600	100 %

Sverige och Norge finansierar projektet i form av ett CAPEX-bidrag och ett driftsbidrag som staterna årligen betalar till projektbolaget. Det totala CAPEX-bidraget ligger på 32 mdkr, vilket motsvarar ca. 50 % av den totala investeringskostnaden. Staterna kan få betydande avlastning beroende på i vilken utsträckning projektet lyckas säkra EU-bidrag. Stråket Stockholm–Oslo har nyligen inkluderats i EUs TEN-T-nät för infrastruktur, vilket starkt ökar möjligheten till medfinansiering.

Intäkterna, som staterna får in genom särskilda banavgifter från tågoperatörer, kan täcka en stor del av staternas bidrag. Detta driftnetto är initialt negativt men övergår till att bli positivt under andra halvan av koncessionen. Utöver detta återstår även ett värde av infrastrukturent tillgången i slutet av koncessionsperioden. Givet att staterna fortsätter att bedriva verksamhet som genererar intäkter uppskattas Sverige och Norge ha återbetalat den totala investeringen cirka 40 år efter byggstart.



För att det tillgänglighetsbaserade driftsbidraget, CAPEX-bidrag samt statligt lämnade garantier ska anses utgöra tillåtna statsstöd behöver de ges på marknadsmässiga villkor. Detta

kan uppnås genom att exempelvis konkurrensutsätta Gränsbanan i en offentlig upphandling i vilken samtliga villkor för bidragen och garantierna fastställs.



Gränsbanans strategiska värde går bortom kalkylen

I Trafikverkets förslag till nationell plan 2022–2033 låg den genomsnittliga nettonuvärdeskvoten för järnvägsprojekt på -0,2, vilket innebär att för varje satsad skattekrone förväntas samhället få tillbaka 80 öre. Förslaget innehöll flera projekt, exempelvis utbyggnader av Ostkustbanan, Västkustbanan, Norrbottenbanan och Malmbanan, som trots negativa kalkyler bedöms vara strategiskt viktiga. Utbyggnationen av stråket Oslo–Stockholm, där Gränsbanan är en mycket viktig del, har jämförelsevis en nettonuvärdeskvot på +0,21 (ASEK7)⁴.

Samtidigt tar den samhällsekonomiska kalkylen inte full hänsyn till viktiga strategiska motiv för utbyggnation av Gränsbanan:

- En utbyggd järnvägsförbindelse mellan Sverige och Norge kan främja den ekonomiska integrationen mellan länderna, vilket inte fångas fullt ut av nuvarande kalkyl.
- Gränsbanan utgör en strategisk väst–östlig korridor mellan två Nato-länder och är därmed av särskild betydelse för

totalförsvaret. Den nya järnvägen skulle bidra till ett mer motståndskraftigt transportsystem i händelse av kris eller konflikt.

- En utbyggd järnvägsförbindelse mellan Oslo och Stockholm skulle erbjuda ett konkurrenskraftigt och fossilfritt transportalternativ till flygresandet och därmed bidra till Sveriges klimatmål.



⁴ I de ny beräkningsmodellen för samhällsnytta (ASEK8) har nyttan för samtliga järnvägsprojekt sänkts. Så även Oslo–Stockholm som då redovisar en nettonuvärdeskvot på -0,19.

Från analys till handling

– dags att gå vidare med nästa steg

Gränsbanan är ett av få nordiska infrastrukturprojekt som förenar strategisk nytta, klimatmål och stark kommersiell potential. Den skapar en ny förbindelse mellan Oslo och Stockholm – ett stråk med sex miljoner människor och en av Europas mest trafikerade flygrutter – och erbjuder därmed ett kraftfullt alternativ till flyget. Med en restid på tre timmar kan järnvägen bli förstahandsvalet för både resenärer och gods, samtidigt som Försvarsmakten får tillgång till en robust och snabb väst–östlig korridor.

Det som gör Gränsbanan särskilt genomförbar är kombinationen av en OPS-modell och möjligheten att delfinansiera projektet med framtida biljettintäkter. Med en tillgänglighetsbaserad ersättningsmodell och särskild banavgift från tågoperatörer kan projektet realiseras utan att fullt belasta statens budget – och samhällsnyttorna kan komma tidigare.

För att denna potential ska bli verklighet krävs ett första gemensamt steg. Den svenska och norska staten behöver tillätta en gemensam konceptvals- och lokaliseringsutredning för Gränsbanan. Låt oss nu ta nästa steg och fortsätta planeringsarbetet för en förbättrad järnväg mellan Stockholm och Oslo.

**Denna version
är en kortversion av:
Investeringsutredning,
Oslo-Stockholm 2.55
Mars 2025**





OSLO-STHLM 2.55

oslo-sthlm.se | info@oslo-sthlm.se