

Delrapport från

SVERIGEFÖRHANDLINGEN

Lägesrapport avseende förhandling om åtgärder i storstäder och järnväg i norra Sverige



Sverigeförhandlingen
2014:04

www.sverigeforhandlingen.se
www.twitter.com/sveforhandling
sverigeforhandlingen@regeringskansliet.se

*Regeringskansliet
2016-06-01
Komm2016/00993*

Delrapport från Sverigeförhandlingen:

LÄGESRAPPORT AVSEENDE FÖRHANDLING OM ÅTGÄRDER I STORSTÄDER OCH JÄRNVÄG I NORRA SVERIGE

Regeringen beslutade den 1 juli 2014 att tillkalla en särskild utredare, som ska fungera som förhandlingsperson i kommittén för utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna (dir. 2014:106), numera kallad Sverigeförhandlingen. Den 10 juli 2014 utsågs HG Wessberg till förhandlingsperson och Catharina Håkansson Boman utsågs till biträdande förhandlingsperson. Den 1 juni 2015 utsågs Niklas Lundin till huvudsekreterare. De utredningssekreterare i kommittén som har arbetat med denna delrapport är främst Roberto Bauducco, Hélène Bratt, Sven-Åke Eriksson, Lotten Lindmark, Sofia Mild, Anna Modin och Hans Rode.

Förhandlingspersonen ska senast den 1 juni 2016 lämna en delredovisning som inkluderar förslag till åtgärder i storstäderna inklusive finansieringsprinciper för dessa och avseende uppdraget om järnvägsinfrastruktur i norra Sverige. Om finansieringen förutsätter lagändringar, ska författningsförslag lämnas. Eventuella avvikelser från gällande finansieringsprinciper för investeringar i transportinfrastruktur ska motiveras särskilt och vid behov inkludera författningsförslag.

Förhandlingspersonen ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2017.

Stockholm 1 juni 2016

HG Wessberg

Catharina Håkansson Boman

Innehållsförteckning

Sammanfattning	5
Bakgrund.....	9
Förhandlingsarbetet	10
Värdeskapande förhandling som arbetssätt.....	10
Nyttor till grund för medfinansiering	10
Uppdrag om förhandling i storstad.....	11
<i>Kollektivtrafikåtgärder i storstad</i>	<i>12</i>
Förhandlingsobjekt.....	12
Finansieringsprinciper för kollektivtrafik i storstad	13
<i>Östlig förbindelse i Stockholm</i>	<i>16</i>
Förhandlingsobjekt.....	16
Nyttor	19
Investeringskostnad	21
Sverigeförhandlingens bedömning.....	22
Finansieringsprinciper för Östlig förbindelse	22
Uppdrag norra Sverige	24
<i>Åtgärder i norra Sverige och medfinansiering</i>	<i>25</i>
Infrastruktur	25
Medfinansiering	27
<i>Rekommendationer till regeringen om järnväg i norr</i>	<i>28</i>
<i>Sammanfattning av Trafikverkets rapport</i>	<i>29</i>
<i>Sammanfattning av Ostkustbanan 2015 AB:s rapport</i>	<i>32</i>
<i>Sammanfattning av Norrbotniabanegruppens rapport.....</i>	<i>39</i>
Bostadsbyggande i underlaget till beslut om infrastrukturinvesteringar ..	43
<i>Det samhällsekonomiska beslutsunderlaget.....</i>	<i>44</i>

Regeringens uttalande i Infrastrukturpropositionen och i Budgetpropositionen	46
Pågående arbete	46
Erfarenheter från 2013 års Stockholmsförhandling	49
Erfarenheter från den pågående Sverigeförhandlingen	50
Slutsatser gällande det samhällsekonomiska beslutsunderlaget	51
<i>Medfinansiering</i>	<i>52</i>
Regeringens uttalande om medfinansiering	52
Erfarenheter från medfinansieringsförhandlingar	53
Pågående arbete i Sverigeförhandlingen	57
Slutsatser gällande underlag för medfinansiering	58
<i>Summerande slutsatser och rekommendationer om bostäder i beslutsunderlag till infrastruktur</i>	<i>58</i>

SAMMANFATTNING

Sverigeförhandlingen har i uppdrag att senast den 1 juni 2016 lämna en delredovisning som inkluderar förslag till åtgärder i storstäderna inklusive finansieringsprinciper för dessa och avseende uppdraget om järnvägsinfrastruktur i norra Sverige. Om finansieringen förutsätter lagändringar, ska författningsförslag lämnas.

Kollektivtrafik i storstäderna

Sveriges storstadsregioner växer och bidrar till hela Sveriges tillväxt. För att underlätta denna utveckling krävs utbyggd infrastruktur och fler bostäder. Sverigeförhandlingen arbetar med värdeskapande förhandling som baseras på de nyttor som infrastrukturen medför. Överenskommelser mellan parter som reglerar när i tiden investeringar i infrastruktur respektive bostadsbyggande görs ökar förutsättningarna för ett effektivt samhällsbyggande.

Tre storstadsregioner är utpekade i direktivet till Sverigeförhandlingen som aktuella för förhandling om storstadsåtgärder. Det är Stockholmsregionen, Göteborgsregionen samt Malmö, Lund och Helsingborg i Skåne. Tillsammans har kommuner och regioner i de tre storstadsregionerna föreslagit sextio angelägna kollektivtrafiksatsningar. Förhandlingen startade i februari 2016. Inför förhandlingsstart gjorde Sverigeförhandlingen en prioritering av de inskickade förslagen med utgångspunkt i att de ska bidra till ett ökat bostadsbyggande.

I den pågående förhandlingen fokuserar vi på de nyttor som är realiserbara för kommunerna. Mark som tillgängliggörs med infrastruktur och kan bebyggas med bostäder betingar ett realiserbart värde. Sverigeförhandlingens utgångspunkt är att statens medfinansiering baseras på det bostadsåtagande som kommunerna är beredda att avtala om. Restidsnyttor och andra nyttor är andra motiv för parternas finansiering. En förändrad trängselskatt i Stockholmsregionen beaktas också i Sverigeförhandlingens arbete.

Östlig förbindelse

Östlig förbindelse är en trafiktunnel för vägtrafik med kapacitetsstark kollektivtrafik. Förbindelsen binder samman södra och norra Stockholm och sluter ringen runt staden.

Östlig förbindelse sprider trafikantnyttor över hela regionen. De största nyttorna tillfaller regionens östra områden. Det finns även områden som får förbättrad tillgänglighet, trots att de geografiskt ligger långt ifrån Östlig förbindelse. I dessa fall handlar det om att det övriga vägnätet blir avlastat. Avlastningen på Essingeleden, i Södra länken och på Stockholms innerstadsbroar uppskattas till cirka 10-15 procent.

Två alternativ har studerats. Det som sammantaget talar för ett alternativ med bergtunnel är att intrång i Nationalstadsparken helt kan undvikas och att det är en teknisk robust lösning med beprövad teknik vilket minskar riskerna vid

genomförandet. Kostnaden för en tunnelsträckning helt i berg är beräknad till 17,7 miljarder kronor i 2016 års prisnivå.

Sverigeförhandlingen avser därmed fortsätta förhandlingen utifrån bergtunnelalternativet.

Utöver finansieringen med statliga anslag enligt gällande finansieringsprinciper för investeringar i transportinfrastruktur, är Sverigeförhandlingens utgångspunkt att de som drar nytta av investeringen bör bidra till finansieringen. En del av de nyttor som uppstår i kommunerna kommer att bestå av ökade fastighetsvärden, vilka till viss del är möjliga att realisera för kommunen och därmed kan utgöra grund för medfinansieringen. Brukaravgifter, som realiserar de nyttor som trafikanterna på Östlig förbindelse får, kan också utgöra en del av finansieringen.

Om Östlig förbindelse ska finansieras med lån, kan dessa vara statliga via Riksgälden eller privata om projektet genomförs med Offentlig Privat Samverkan (OPS).

En brukaravgift som differentieras över tiden, det vill säga är högre när det är mer trafik, ger mindre ogynnsam undanträngning till övriga vägnätet. En differentierad avgift på Östlig förbindelse kan vara möjlig om Östlig förbindelse blir en enskild väg, men vidare utredning krävs för att undersöka om det är en framkomlig väg. Ett alternativ är att ändra lagen om infrastrukturavgifter, så att differentierade avgifter tillåts på allmän väg, men det bedöms innebära större svårigheter då det kräver en ny bedömning av gränsen mellan skatt och avgift.

Uppdrag norra Sverige

De järnvägssträckor som bäst bidrar till att stärka järnvägsförbindelserna mellan höghastighetsjärnvägen och norra Sverige är åtgärder längs kusten mellan Stockholm, Arlanda, Uppsala, Gävle, Sundsvall, Härnösand, Umeå och Luleå. Vidare ser vi att vissa åtgärder för bättre robusthet i järnvägssystemet, till exempel åtgärder Västeråsby–Långsele, bidrar. Sverigeförhandlingen har mottagit rapporter och nyttoanalyser från Trafikverket, Ostkustbanan 2015 AB och Norrbotniabanegruppen. Dessa ger delvis olika resultat, framförallt vad gäller godsnyttor, vilket kan bero på att just godsnyttor är särskilt svåra att fånga. Vårt att nämna är särskilt de nyttor i form av ökat bostadsbyggande som indikeras av berörda kommuner, vilket indikerar att man bedömer att en utbyggnad av järnvägen längs kusten bidrar till en positiv befolkningsutveckling.

Bedömningen av möjligt bostadsbyggande längs kuststråket under perioden 2018-2035 är att det längs Ostkustbanan kan byggas cirka 25 000 nya bostäder och längs Norrbotniabanan cirka 40 000 nya bostäder. En samhällsekonomisk kalkyl är framtagen av Trafikverket för Norrbotniabanan, men inte för åtgärderna Gävle–Härnösand. Trafikverket återkommer om detta under hösten 2016.

Trafikverkets uppskattade kostnader för investeringar i kuststråket är:

- Norrbotniabanan: 24-33 miljarder kronor (successiv kalkyl 15-85 procent sannolikhet, prisnivå 2013-06)

- Dubbelspår Gävle–Njurundabommen (Sundsvall): 17-31 miljarder kronor (grov kostnadsindikation 15-85 procent sannolikhet, prisnivå 2013-06)
- Enkelspår Sundsvall–Härnösand: 6,4-9,4 miljarder kronor (grov kostnadsindikation 15-85 procent sannolikhet, prisnivå 2013-06)

Beträffande medfinansiering framförs ofta att investeringar i järnvägsinfrastrukturen primärt är statens angelägenhet. Det finns dock en positiv inställning för att diskutera former, villkor och storlek för en eventuell medverkan i finansiering inom ramen för särskilda förhandlingar med staten - inte minst för att kommuner och regioner ser att det också finns lokala och regionala nyttor med en förstärkt järnvägsinfrastruktur. Vår bedömning är därför att möjligheten till medfinansiering är god, även om det inte går att ange någon storleksordning.

För näringslivets del bedömer vi att det finns möjlighet att införa finansierande banavgifter för de nybyggda järnvägarna, men att möjligheten att medfinansiera en investering i förtid är mycket liten.

Till skillnad från höghastighetsjärnvägen, storstadsåtgärderna och Östlig förbindelse sker för närvarande ingen förhandling om medfinansiering avseende åtgärder i norra Sverige, men däremot ingår att identifiera förutsättningar för medfinansiering.

I denna delrapport ger vi regeringen följande rekommendationer:

- Fortsätt utreda lämpliga åtgärder för att öka kapaciteten och robustheten längs kuststråket Stockholm-Arlanda-Uppsala-Gävle-Sundsvall-Härnösand-Umeå-Luleå och tvärbanorna som förbinder detta med Norra stambanan respektive Stambanan genom Övre Norrland.
- Regeringen bör överväga att ge i uppdrag till Sverigeförhandlingen att förhandla om nyttobaserad medfinansiering för att stärka järnvägsförbindelserna mellan den nya höghastighetsjärnvägen och norra Sverige. Förhandlingarna bör ske på liknande sätt som för höghastighetsjärnvägen och storstadsåtgärderna.
- Fortsätt utveckla metoder för att bättre kunna kvantifiera nyttorna för godstransporter på järnvägen.

Bostadsbyggande i underlaget till beslut om infrastrukturinvesteringar

Sverigeförhandlingen har i uppdrag att med koppling till uppdraget om åtgärder i storstäderna genomföra de uppgifter som ännu inte slutförts inom 2013 års Stockholmsförhandling (N 2013:01). I Stockholmsförhandlingens delrapport i december 2013 uppmärksammades behovet av att utveckla kunskapen om samband mellan åtgärder i transportsystemet och nyproduktion av bostäder.

I denna delrapport redogör vi för hur kunskapsutvecklingen ser ut angående bostadsnytta i beslutsunderlag för infrastruktur, drar slutsatser och ger regeringen följande rekommendationer:

- Fortsätt utveckla de samhällsekonomiska analyserna så att de omfattar infrastrukturens hela effekt på bostadsbyggande och andra fastighetsvärderrelaterade aspekter.
- Fortsätt utveckla metoder för att analysera regionalekonomiska effekter.
- Fortsätt utveckla metoder för att värdera infrastrukturens påverkan på bostadsbyggande lokalt och dess realiserbara värden som ett underlag för medfinansiering.
- Regeringen bör ställa krav på att beslutsunderlaget för åtgärdsplaneringen kompletteras med underlag för att synliggöra nyttor på fastighets-/bostadsmarknaden som idag inte går att utläsa ur den samlade effektbedömningen. För detta ändamål ska underlag till medfinansieringsförhandlingar användas.
- Fortsätt arbeta med medfinansieringsförhandling och avtal mellan offentliga parter för att bidra till ett ökat bostadsbyggande och ökad effektivitet i samhällsbyggandet.

BAKGRUND

Sverigeförhandlingen har i sina direktiv fått i uppdrag att senast den 1 juni 2015 lämna en delredovisning innehållande författningsförslag som tydliggör hur markvärdesökning kan ligga till grund för kostnadsdelning i exploateringsavtal. Sverigeförhandlingen har överlämnat en första delrapport i juni 2015.

Sverigeförhandlingen skulle vidare senast den 31 december 2015 lämna en delredovisning innehållande en analys av dels de kommersiella förutsättningarna för höghastighetsjärnväg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö, dels möjliga finansieringsprinciper för nya järnvägar inklusive legala förutsättningar för differentierade banavgifter. Eventuella avvikelser från gällande finansieringsprinciper för investeringar i transportinfrastruktur ska motiveras särskilt. Detta skedde i en andra delrapport i januari 2016.

Sverigeförhandlingen ska senast den 1 juni 2016 lämna en tredje delrapport som inkluderar förslag till åtgärder i storstäderna inklusive finansieringsprinciper för dessa och avseende uppdraget om järnvägsinfrastruktur i norra Sverige. Om finansieringen förutsätter lagändringar, ska författningsförslag lämnas.

Eventuella avvikelser från gällande finansieringsprinciper för investeringar i transportinfrastruktur ska motiveras särskilt och vid behov inkludera författningsförslag.

Förutsättningarna för de frågor som ska rapporteras i denna delrapport skiljer sig åt, men det finns en tidsmässig likhet. När det gäller åtgärder i storstäderna pågår just nu en förhandling med berörda kommuner och regioner/landsting. Förhandlingen handlar enkelt beskrivet om vilka åtgärder som ska delfinansieras av staten, hur finansieringen ska se ut och berörda kommuners åtaganden avseende bostadsbyggande. När det gäller järnväg i norr är vårt uppdrag definierat som att pröva förutsättningarna för en fortsatt järnvägsutbyggnad med betydande medfinansiering. Vi är därmed beroende av underlag från Trafikverket, men också av underlag från de lokala och regionala intressenterna. Delar av detta underlag har rapporterats under våren 2016 medan andra delar kommer att levereras senare i höst. Sammantaget innebär detta att arbetet med både åtgärder i storstäderna och järnväg i norr kommer att fortsätta efter denna delrapportering. Sverigeförhandlingen kommer att återkomma till regeringen vid ett senare tillfälle med slutredovisningar av dessa deluppdrag.

Underlagen till denna delrapport finns att läsa på Sverigeförhandlingens webbplats, www.sverigeforhandlingen.se.

FÖRHANDLINGSARBETET

Värdeskapande förhandling som arbetssätt

Sverigeförhandlingen och tidigare Stockholmsförhandlingen arbetar med värdeskapande förhandling som baseras på de nyttor som infrastrukturen medför. Med värdeskapande avses möjligheten att i en förhandling diskutera parternas olika intressen i syfte att hitta den mest värdefulla överenskommelsen för inblandade parter, till skillnad från en distributiv förhandling som präglas av positionering och kostnadsdelning. Fördelen med en värdeskapande förhandling är att fokus ligger på att öka nyttan för de ingående parterna, inte att bli vinnare eller förlorare i fördelningen av kostnaden.

I förhandlingen görs överenskommelser och avtal sluts. Detta arbetssätt medför att parternas åtaganden knyts till varandra, vilket ökar tydlighet och förutsägbarhet om vad som kommer att genomföras, samt när och hur det sker. Överenskommelser mellan parter om när i tiden olika investeringar görs ökar också förutsättningarna för ett effektivt samhällsbyggande. Genom att fler parter deltar i investeringen i infrastruktur finns det en chans att minska förekomsten av kostnadsdrivande krav från kommuner, så som dyrare utformning, tunnelförläggning med mera.

När staten, regioner eller kommuner investerar i infrastruktur medför det nyttor för olika parter. En given nytta är förkortade restider, restidsnytta. En annan nytta är hur den förbättrade tillgängligheten skapar möjligheter att bygga bostäder. Detta är nyttor som kommer medfinansierande part till gagn och som ligger till grund för förhandlingen.

Kommuner får medfinansiera statliga och regionala transportinfrastruktur-anläggningar, enligt lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter (befogenhetslagen), om anläggningen medför nytta för kommunens medlemmar. Rättspraxis visar att det ankommer på kommunen att påvisa nyttan med insatsen.¹

Nyttor till grund för medfinansiering

Sverigeförhandlingen har specificerat nyttan som sex olika nyttor. Dessa är inte sällan speglingar av varandra och överlappande. Syftet med att belysa i sex olika perspektiv är dock att lättare förstå nyttan av investeringar och att få ett bättre beslutsunderlag. De sex nyttorna är bostadsnytta, restidsnytta (restidsvinst), arbetsmarknadsnytta, näringslivsnytta, miljönytta och sociala nyttor. Utgångspunkten har varit att beskriva dessa nyttor och att så långt som möjligt kvantifiera dessa nyttor.

Sverigeförhandlingen har uppmanat kommuner och regioner att beskriva och beräkna de nyttor som uppstår vid ett genomförande av höghastighetsjärnvägen respektive åtgärder i storstad. Som underlag för beräkningarna av nyttor kopplade till utbyggnad av höghastighetsjärnvägen har Trafikverket bistått i arbetet genom

¹ Prop. 2008/09:21 s. 37

² Höghastighetsbanornas betydelse för regional utveckling, Jönköping International Business School,

framtagande av två sinsemellan olika regionalekonomiska analyser² som komplement till de analyser som görs i normalfallet.

I förhandlingen om medfinansiering har vi valt att fokusera på de nyttor som är realiserbara för kommunerna. Den mark som tillgängliggörs med infrastruktur och kan bebyggas med bostäder betingar ett realiserbart värde för markägaren. Där markägaren är kommunen är värdet i sin helhet realiserbart för kommunen. Där markägaren är annan än kommunen kan kommunen förhandla med denne om medfinansiering i samband med att parterna sluter ett exploateringsavtal. För att underlätta sådana förhandlingar har Sverigeförhandlingen på regeringens uppdrag lämnat ett förslag till en ändring i Plan- och bygglagen (2010:900). Förslaget innebär en tydligare och mer förutsägbar process för fastighetsägaren samt att denne kan påverka sin nytta. Fastighetsägaren försäkras också att medfinansieringen (kallad värdestegringsersättning) står i proportion till dennes nytta och att kommunen preciserar sina åtaganden.³

Nyttor som arbetsmarknads- och näringslivsförbättringar eller minskade socialtjänstkostnader, som kommuner beskrivit och delvis beräknat, ligger inte till grund för Sverigeförhandlingens förslag till kommunernas medfinansieringsbelopp. Dock är dessa bra beslutsunderlag både för regeringen och för kommunerna själva då de beskriver motiv för investeringen i sin helhet. De sätter också fokus på vilka synergieffekter man ska eftersträva i den efterföljande planeringen, både lokalt och nationellt.

Uppdrag om förhandling i storstad

Sveriges storstadsregioner växer och bidrar till hela Sveriges tillväxt. För att underlätta denna utveckling krävs utbyggd infrastruktur och fler bostäder. Satsningarna ska planeras och genomföras på ett sätt som ger täta och resurseffektiva städer som bidrar till att stärka de lokala och regionala arbetsmarknaderna i respektive län. En viktig utgångspunkt för åtgärderna är att minska bostadsbristen och dimensionera bostadsmarknaden för framtida behov.

Tre storstadsregioner är utpekade i direktivet till Sverigeförhandlingen som aktuella för förhandling om storstadsåtgärder. Det är Stockholmsregionen, Göteborgsregionen samt Malmö, Lund och Helsingborg i Skåne.

I Stockholmsregionen har regeringen bett Sverigeförhandlingen förhandla om åtgärder som minskar trycket på regionens ansträngda trafiksystem och som stödjer den förtätning och tillväxt som planeras och är nödvändig.

² Höghastighetsbanornas betydelse för regional utveckling, Jönköping International Business School, Centre for Entrepreneurship and Spatial Economics, maj 2015 och Regionalekonomiska analyser av Sverigebygget - Bakgrund, modell och resultat, WSP Analys & Strategi, rapport 2015-05-27.

³ Delrapport från Sverigeförhandlingen, ett författningsförslag om värdeåterföring, SOU2015:60.

Regeringen har särskilt bett Sverigeförhandlingen att överväga möjligheten att ta ytterligare steg för tunnelbanans fortsatta utveckling och att pröva olika former av finansiering för att bygga ut den östliga förbindelse som avlastar ansträngda trafikleder över det så kallade Saltsjö–Mälarsnittet.

I Göteborgsregionen konstaterar regeringen att infrastrukturen behöver utvecklas och bostadsbyggandet öka för att behålla och öka tillgången till kompetens som ytterligare stärker regionens näringsliv. De åtgärder som genomförs inom ramen för det så kallade Västsvenska infrastrukturpaketet kan behöva kompletteras med åtgärder kopplade till ett ökat bostadsbyggande, en förtätning av regionen, ökad kollektivtrafikandel och ökad arbetspendling.

Malmö, Lund och Helsingborg fungerar i princip som en gemensam arbetsmarknadsregion med omfattande pendling. Regeringen konstaterar att kollektivtrafiken behöver stärkas ytterligare i regionens mest tätbefolkade delar, inte minst vid viktiga knutpunkter, så att den lokala, regionala och nationella kollektivtrafiken kan sammanlänkas bättre och stärka pendlingsmöjligheterna för arbete och studier.

I förhandlingen om storstadsåtgärder bad Sverigeförhandlingen berörda parter om förhandlingsunderlag (nyttoanalyser) senast den 1 oktober 2015, avseende de objekt de vill förhandla med Sverigeförhandlingen om. Den 8 februari 2016 aviserade vi vilka av de föreslagna åtgärderna som vi ville inleda förhandlingar om. Förhandling pågår under 2016 och avslutas senast under 2017.

Sverigeförhandlingen har också i uppdrag, genom ett tilläggsdirektiv (Dir. 2014:113), att förhandla med storstadskommunerna om åtgärder i cykelinfrastrukturen som bidrar till ökad framkomlighet, tillgänglighet och trafiksäkerhet.

Sverigeförhandlingens avgränsning av uppdraget är att de cykelåtgärder vi kan förhandla om är sådana som har en koppling till storstadsåtgärderna.

Kollektivtrafikåtgärder i storstad

Sveriges stora städer växer och med det följer många möjligheter och en rad utmaningar. En av utmaningarna är de tusentals bostäder som behöver byggas. För detta behövs ett välfungerande och hållbart transportsystem som stödjer resurseffektiv stadsutveckling, minskar socioekonomiska skillnader, tillgängliggör omvandlade hamn- och industriområden och ökar attraktiviteten.

Förhandlingsobjekt

Kommuner och regioner i de tre storstadsregionerna skickade den 1 oktober 2015 in över sextio olika förslag till objekt för förhandling. I Stockholmsområdet rörde förslagen mestadels tunnelbaneutbyggnader, spårvägsutbyggnader, förlängningar av Roslagsbanan (smalspårig järnväg i regional regi) samt cykelåtgärder. I Göteborg blandades förslag om spårvägsutbyggnader med olika BRT (Bus Rapid Transit), linbanor och cykelåtgärder. I Skåne fördes en rad olika behov av åtgärder på statliga järnvägar in i syfte att förbättra pågatågens trafikeringsmöjligheter mellan orterna i

den lokala arbetsmarknaden, ett antal utbyggnader av spårvägar i Malmö, Helsingborg och Lund samt cykelåtgärder i de tre städerna.

För att starta förhandlingen gjorde Sverigeförhandlingen en prioritering av de inskickade förslagen till åtgärder. Prioriteringen skedde utifrån följande kriterier:

1. Åtgärden ska med minsta möjliga investeringskostnad leda till ett så högt bostadsbyggande som möjligt, genom kommunala åtaganden, i resurseffektiva stadsmiljöer.

Skälet till detta kriterium är att en viktig utgångspunkt för Sverigeförhandlingens arbete så som regeringen formulerat det är att åtgärderna ska minska bostadsbristen och dimensionera bostadsmarknaden för framtida behov. Det är i direktivet poängterat att åtgärderna ska stimulera förtätning och leda till resurseffektiva stadsmiljöer.

2. Åtgärden ska ha god resenärsnytta och andra nyttor.

Skälet till detta kriterium är det övergripande transportpolitiska målet att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning.

3. Åtgärden ska ha en kommunal eller regional huvudman, staten blir medfinansier.

Skälet till detta kriterium är att stödja det lokala arbetet med att bygga ut och förbättra framkomlighet och tillgänglighet i det lokala transportsystemet.

4. Åtgärden ska i första hand vara spårbunden och motivera statligt engagemang.

Skälet till detta kriterium är att Sverigeförhandlingen bedömer att spåråtgärder i regel är långsiktiga och därtill kostsamma för kommunerna, men att de ger tryggheten att de kommer att finnas under överskådlig tid och därmed har en strukturerande effekt på stadsutvecklingen och stabila förutsättningar för bostadsbyggande. Bedömningen grundas bland annat på uttalanden från byggherrar/markägare som i samtal med Sverigeförhandlingen har uttryckt fördelar med att utbyggnad av tunnelbana och andra spårbundna objekt ger långsiktighet och förutsägbarhet i förutsättningarna för deras verksamhet.

De nyttoanalyser som lämnades in till Sverigeförhandlingen i oktober 2015 och kompletterades i november samma år är till viss del ofullständiga. Parallellt med förhandlingsarbetet pågår därför komplettering av förhandlingsunderlaget.

Finansieringsprinciper för kollektivtrafik i storstad

Finansieringsförutsättningarna skiljer sig åt mellan de olika storstadsområdena. Det tydligaste exemplet är trängselskatt som införts i Stockholm och Göteborg. Trängselskatt syftar till att minska trängsel och förbättra miljön.

Intäkterna återinvesteras i infrastruktur. I Malmö, Lund och Helsingborg föreligger inte trängsel av en omfattning som motiverar trängselskatt.

En annan väsentlig skillnad är att det i Stockholm är landstinget som ansvarar för trafiken och äger och utvecklar infrastrukturen för tunnelbanor, spårvägar och lokala järnvägar som ingår i kollektivtrafiksystemet. I Göteborg har Västra Götalandsregionen ansvaret för kollektivtrafiken och ansvarar gemensamt med kommunerna för investeringar i nya anläggningar.⁴ I Malmö, Lund och Helsingborg är det kommunerna som bygger och äger spårvägsinfrastrukturen medan Region Skåne ansvarar för kollektivtrafiken.

Gemensamt för de tre storstadsregionerna och den förhandling Sverigeförhandlingen nu bedriver där är att finansieringsansvaret för kollektivtrafikåtgärder är kommunalt, landstingskommunalt och regionalt, ej statligt.

Finansieringsmodeller för infrastrukturinvesteringar i Stockholmsregionen

I Stockholmsregionen finns trängselskatt vars utformning påverkas av åtgärder i transportsystemet. Sverigeförhandlingen har därför i uppdrag att både åtgärder i tunnelbanan och en östlig förbindelse, liksom eventuella andra åtgärder, ska bedömas samlat och tillsammans med en analys av och dialog om trängselskattens framtida utformning. Sådana analyser pågår och intäkterna är en möjlig finansieringskälla. Framtida utformning av trängselskatt ska fortsatt syfta till att minska trängsel och förbättra miljön och är därför beroende av vilken kapacitet som tillförs i trafiksystemet.

Region Skånes utredning om möjliga framtida finansieringsalternativ

Region Skåne har låtit genomföra en analys med syfte att identifiera och utreda finansieringsmodeller och finansieringsmöjligheter för infrastrukturinvesteringar. Region Skåne ville komplettera Sverigeförhandlingens arbete i vår andra delrapport och bygga en kunskapsbas om dessa frågeställningar för regionen såväl som för de skånska kommunerna.⁵

Syftet med den aktuella utredningen är att djupanalysera långsiktiga förslag till alternativa finansieringsmodeller som kan hantera både investeringen och driftsekonomin, och som kan användas för transportinfrastrukturen i Skåne.

Analysen omfattar fyra utvalda finansieringskällor som skulle kunna bidra till finansiering av olika åtgärder och insatser i syfte att skapa god tillgänglighet i Skåne:

- Regionala skatter
- Trängselskatt och miljöstyrande avgifter

⁴ Avtal om ansvar för den regionala kollektivtrafiken i Västra Götalands län. 2011-02-14.

⁵ Finansieringsmodeller för infrastrukturinvesteringar. WSP Analys & Strategi. Rapport 2015-09-15.

- Värdeåterföring
- Brukaravgifter

Region Skånes slutsatser är att nya eller höjda brukaravgifter samt överenskommelser om trängselskatt och vägsplitageskatt förefaller ligga närmast tillhands när det gäller att skapa faktiska intäktsflöden till regionen eller kommunerna som kan etableras inom någorlunda överskådlig tid.

Region Skånes bedömning är att ökad värdeåterföring, utöver det som redan ligger inbyggt i nuvarande fastighetsavgift, kan vara en möjlighet på medellång sikt om Sverigeförhandlingens författningsförslag vinner laga kraft. Bedömningen är dock att den ekonomiska potentialen förefaller begränsad, med tanke på att det här rör sig om en engångsintäkt.

Förutsättningarna att införa nya eller höjda regionala skatter bedöms vara mycket osäkra och en möjlighet som under alla omständigheter kan realiseras först på längre sikt.

Göteborgs stads analys av alternativ till trängselskatt

I december 2014 gav Göteborgs stads kommunstyrelse stadsledningskontoret i uppdrag att utreda möjliga finansieringsalternativ till Västsvenska paketet om trängselskatten slopades. Utredningen belyste ett antal möjliga finansieringsalternativ för infrastrukturinvesteringar:

- Finansiering genom statliga anslag
- Offentlig – privat samverkan
- Koncessionsalternativ
- Medfinansiering genom förhandling
- Värdeåterföring av märkvärdeökning
- Brukaravgift och skatt
- Kommunal finansiering

Alternativen beskrevs översiktligt utifrån intäktspotential, genomförbarhet och tidigare erfarenheter av tillämpning i Sverige men även med internationella exempel. Intäktspotentialen för alternativen har, där det är möjligt, belysts i ett antal teoretiska räkneexempel. Dock poängterades att det finns stora osäkerhetsfaktorer för de antaganden som ligger till grund för beräkningarna.

Göteborgs stads bedömning är att det inom stadens rådighet inte finns något enskilt finansieringsalternativ som i rimlig tid och med säkerhet kan ersätta trängselskattens del av Västsvenska paketet. De redovisade alternativen kräver översyn av lagstiftning samt studier av alternativens påverkan på samhällsutvecklingen och möjligheterna att finansiera framtida utbyggnader av infrastruktur.

Det krävs också fördjupade analyser av stadens samlade förutsättningar att finansiera det grundläggande kommunala uppdraget.

Dessutom har inget av de studerade finansieringsalternativen likvärdig trängsel, miljö-, utrymmes, trafik- och hälsoeffekter som trängselskatten. Detta medför att det för att uppnå likvärdiga effekter krävs investeringar utöver Västsvenska paketet.

Göteborgs stad beslutade i mars 2015 att hålla fast vid trängselskatt som en viktig del av finansieringen av Västsvenska paketet.

Sverigeförhandlingens val av finansieringsprinciper

Som tidigare nämnts utgår Sverigeförhandlingen från att de nyttor som infrastrukturen skapar är grund för deltagande i finansiering och åtagande. Statens huvudintresse i dessa förhandlingar är att vid sidan av det utbyggda transportsystemet få till stånd åtaganden om ökat bostadsbyggande i så stor omfattning som möjligt. Staten stödjer utbyggnad av lokal kollektivtrafik i storstäderna och är där medfinansierare. Vad gäller statliga investeringar söker staten kommunala, regionala och andra medfinansierare.

Sverigeförhandlingens utgångspunkt i förhandlingen om kollektivtrafikåtgärder i storstadsområdena är att statens medfinansiering baseras på det bostadsåtagande som kommunerna är beredda att avtala om. Återstående finansieringsbehov föreslås tillgodoses dels utifrån den värdeökning som genereras i fastighetsvärden och som är realiserbart för kommuner, dels av den som äger och bygger den lokala infrastrukturen på basis av restidsnyttor.

Möjligheten till förändrad trängselskatt i Stockholmsregionen beaktas också i Sverigeförhandlingens arbete. I Göteborg och Skåne är trängselskatt inte aktuellt att förändra respektive införa. Sverigeförhandlingen har väckt frågan om hur kommunerna i Göteborgsregionen och Skåne tänkt finansiera sina investeringar som de söker statlig medfinansiering för genom Sverigeförhandlingen.

Förhandlingen avses resultera i överenskommelser och skriftliga avtal med såväl finansieringsåtagande som åtagande om byggande av bostäder och utbyggnad av infrastruktur.

Östlig förbindelse i Stockholm

Sverigeförhandlingen har i uppdrag att analysera och pröva olika finansieringslösningar för en östlig förbindelse i Stockholm. I den befintliga nationella planen för transportsystemet för åren 2014 till 2025 finns två miljarder kronor avsatta för projektering av en förbindelse.

Enligt Sverigeförhandlingens direktiv förutsätts en östlig förbindelse inte inkräkta på Nationalstadsparken. Parkens värden och eventuella negativa konsekvenser för naturmiljön måste särskilt beaktas.

Förhandlingsobjekt

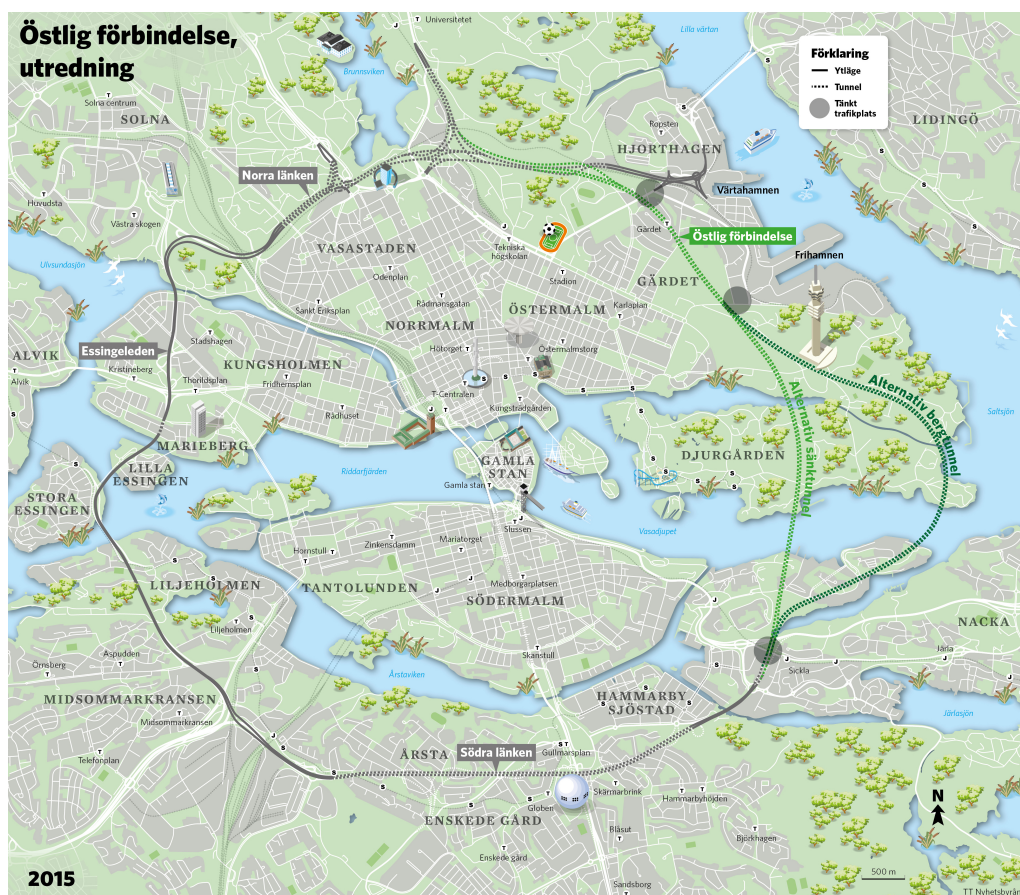
Trafikverket har på Sverigeförhandlingens uppdrag tagit fram underlag avseende fysisk genomförbarhet, intrång i Nationalstadsparken, trafikanalyser inklusive

trafikanthnyttor, tidplan samt kostnader. I samverkan med Stockholms läns landsting har den fysiska genomförbarheten av kapacitetstarka kollektivtrafiklösningar studerats och kostnadsberäknats.

Östlig förbindelse är en trafiktunnel för vägtrafik med en kapacitetsstark kollektivtrafik. Förbindelsen binder samman södra och norra Stockholm och sluter ringen runt staden. Från söder går leden från Södra länken och passerar under Saltsjön och Djurgården mot Loudden och vidare under Gärdet där den ansluter till de i Norra länken förberedda påslagen. Tre anslutningar finns med, vid Sickla mot Värmdöleden österut och västerut, vid Värtan/Frihamnen med södergående ramper och mot Lidingö vid Ropsten.

På sträckan planeras leden för tre genomgående körfält varav ett av körfälten kan prioriteras för kollektivtrafik. På ramper anläggs separata busskörfält.

Trafikverket har redogjort för två alternativa tekniska lösningar. Ett alternativ med sänktunnel under Saltsjön (vidare kallat sänktunnelalternativet) och ett alternativ med tunnel i berg under Saltsjön (vidare kallat bergtunnelalternativet). De två olika tekniska lösningarna går i skilda sträckningar vid passagen under Saltsjön, se figur 1.



Figur 1 Utredningsalternativ Östlig förbindelse

Sänktunnelalternativet

Trafikverkets utredningar⁶ visar på att en dragning med sänktunnel innebär att trafiktunneln får en total längd på cirka 6,0 kilometer. Förbindelsen går helt under mark med passage av Saltsjön i en cirka 400 meter lång sänktunnel mellan Finnboda och Djurgården/Biskoppsudden. Därutöver går sträckningen i bergtunnlar förutom vid Finnboda och passage av Svindersviken, som utförs med betongtunnlar.

Trafiktunneln kommer i detta alternativ att passera under Nationalstadsparken på en nivå om cirka -30 meter eller djupare. Detta innebär att tunneltaket kommer att ligga som minst cirka 20 meter under markytan. Inget permanent intrång i Nationalstadsparken bedöms behöva ske. Gränsen för Nationalstadsparken går mitt i Saltsjön. Det ger att ett temporärt intrång under byggtiden kommer att krävas vid anläggandet av sänktunneln mellan Djurgården och Finnboda.

Sänktunnelalternativet uppfyller standardkraven på teknisk utformning. Körtid genom tunnelsystemet i hastigheten 80 km/h beräknas till knappt fem minuter.

Att bygga en sänktunnel på 35-45 meters djup och i en farled med omfattande båttrafik är komplicerat och riskfyllt. Sjötrafiken i Saltsjön kommer att kunna passera under byggtiden men med bland annat reducerad hastighet och mötesförbud.

Bergtunnelalternativet

Trafikverkets utredningar⁷ visar på att föreslagen sträckning helt i berg innebär att trafiktunneln får en total längd på cirka 7,8 kilometer. Förbindelsen går helt under mark med 50 meter i betongtunnel vid passage av Svindersviken i Nacka, och resterande tunnel helt i berg.

Trafiktunneln passerar under Nationalstadsparken på en nivå om cirka -30 meter eller djupare. Detta innebär att tunneltaket som minst kommer att ligga cirka 20 meter under markytan. Bergtunnelalternativet kan fysiskt genomföras utan att det blir vare sig temporära eller permanenta intrång i Nationalstadsparken. Trafikplatserna föreslås få i princip samma utformning i både bergtunnelalternativet och sänktunnelalternativet. Trafikplatsen vid Värmdöleden ger något längre ramper i bergtunnelalternativet, på grund av ett djupare läge.

Tunnelns djup under Saltsjön medför att sträckan mellan tunnelns lägsta punkt och Nacka får en 2,1 kilometer lång lutning. Standardkrav för utformning och säkerhet uppfylls i och med att länken får en längre sträckning.

⁶ Trafikverket, januari 2016. PM Österleden och PM Jämförelse: Bergtunnel-Sänktunnel.

⁷ Trafikverket, januari 2016. PM Saltsjötunneln och PM Jämförelse: Bergtunnel-Sänktunnel.

En djupare tunnel i en längre sträckning medför att restiden blir knappt sex minuter vilket är en minut längre än i sänktunnelalternativet.

I Saltsjön finns en sprickzon som innebär att bergmassan är av sämre kvalitet. Genom provborrningar i Saltsjön har bergnivå och i viss mån även bergkvalitet verifierats. Bergtunneln kan genomföras med beprövad teknik.

Kollektivtrafik

Oavsett teknisk utformning finns i grundutförandet av en östlig förbindelse en kapacitetsstark kollektivtrafik. Kostnads kalkylerna utgår från en lösning med dynamisk körfältsindelning genom tunneln. En dynamisk körfältsindelning innebär att ett körfält prioriteras för, och endast får användas av, busstrafik i de situationer framkomligheten för kollektivtrafiken minskar. Därtill ingår kollektivtrafikkörfält på de ramper där behov av god bussframkomlighet behövs. Genom en prioritering av kollektivtrafiken när risk för köbildning uppstår kommer kollektivtrafiken att ha god framkomlighet i tunnelnarna även under högtrafik.

Utöver en lösning med bussprioritering har även en möjlighet att kombinera trafikleden med en spårväg studerats. Det bedöms tekniskt genomförbart att anlägga en parallell spårtunnel under Saltsjön. En samordnad planering och projektering samt byggande innebär att vissa funktioner kan samutnyttjas för de båda anläggningarna. Det är framförallt säkerhetssystem som utrymningsvägar och räddningstunnlar, men även andra tekniska system som el, vatten och avlopp.

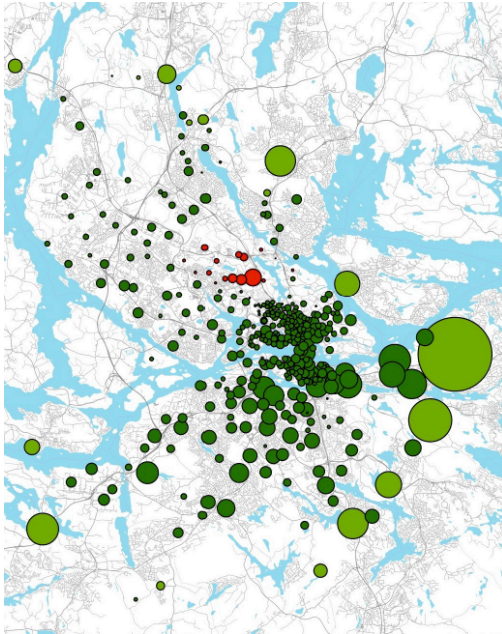
Nyttor

Trafikverket har beräknat trafikantnyttor och övriga nyttor som en östlig förbindelse skulle ge över tid och hur de fördelar sig i regionen.⁸ Analysarbete pågår hos Stockholms läns landsting kring motsvarande trafikantnyttor för kollektivtrafiken. Nedan visas resultaten från Trafikverkets analys.

Trafikantnyttor som härrörs från vägtrafiken sprids över hela regionen, se figur 2. De största direkta nyttorna tillfaller regionens östra områden, där tillgängligheten förbättras genom möjlighet till alternativa vägar. Det finns även områden som får förbättrad tillgänglighet, trots att de geografiskt ligger långt ifrån Östlig förbindelse. I dessa fall handlar det om att det övriga vägnätet blir avlastat till följd av Östlig förbindelse, så kallade indirekta trafikantnyttor.

Störst avlastning visas på Essingeleden, i Södra länken och på Stockholms innerstadsbroar. Avlastningen på statliga och kommunala broar över Saltsjö-Mälarsnittet är i storleksordningen 10-15 procent, jämfört med om inte Östlig förbindelse öppnar för trafik år 2031.

⁸ Trafikverket, april 2016. PM Trafikanalys och nyttor.



Figur 2 Fördelning av trafikantnyttor av Östlig förbindelse. Varje cirkel motsvarar ett område i modellen. Cirkelnas area är proportionell mot den totala nyttan. Gröna cirklar innebär förbättrad trafikantnytta, röda cirklar försämrade trafikantnytta. Ljusgröna cirklar motsvarar trafikmodellens yttreområden (dvs. all trafik som kommer in via dessa vägar)

Hur trafikantnyttorna fördelas över regionen påverkas även av hur marknader som bostads-, lokal- och arbetsmarknader fungerar och dess lokaliseringar. Med en förbättrad framkomlighet i Södra länken och på Essingeleden tillsammans med möjligheten till nya resval via Östlig förbindelse blir resultatet att den södra regionhalvan sammanlagt får den största andelen av nyttorna.

Systemnyttan med en östlig förbindelse är svår att kvantifiera. Ett flertal studier har identifierat framkomlighetsproblem i Stockholms vägsystem. I nuläget finns tydliga brister på infarterna mot Stockholm.

Situationen år 2030 när Förbifart Stockholm, Citybanan och de nya delarna av tunnelbanan förutsätts vara öppnade för trafik visar på liknande brister i vägsystemet. Regionens fortsatta befolkningsökning gör att trafiktillväxten och trängseln fortfarande är påtaglig och att systemet fortsatt är högt belastat, speciellt i centrala snitt. Det betyder att systemet fortsatt är sårbart, vilket medför att enskilda incidenter och störningar får stora konsekvenser.

Med Östlig förbindelse minskar köerna i omfattning på Södra länken, Essingeleden och på innerstadsbroarna. Utöver de trafikantnyttor som avlastningen medför för dessa länkar, skapas även andra nyttor som är svårare att beräkna. Till exempel den nytta som uppstår av ett mindre sårbart system. Avstängningar av körfält på befintliga leder sker till följd av att dels planerade arbeten genomförs, och dels att oplanerade händelser sker på grund av olika incidenter. I Södra länkens tunnlar sker dessutom avstängningar på grund av trängsel, och under de månader när trafiken är som mest intensiv sker avstängningar flera gånger per vecka.

Miljöeffekter

Klimat- och miljöeffekter av en östlig förbindelse har översiktligt studerats.⁹ Idag ligger trafikarbetet på drygt 30,4 miljoner fordonskilometer per dygn. Analyser har genomförts med olika nivåer utifrån bland annat befolkningstillväxt, markanvändning och trafikstillväxt. Till år 2030 uppskattas trafikarbetet inom Stockholms län uppgå till 35,5-45,2 miljoner fordonskilometer per dygn, beroende på låg respektive hög trafikstillväxt.

Östlig förbindelse är en trafiktunnel för vägtrafik och kommer att öka trafikarbetet. Analyser visar att Östlig förbindelse medför att trafikarbetet ökar med 0,7 miljoner fordonskilometer per dygn. Förändringen är dock ojämnt fördelad i regionen på så sätt att trafikarbetet minskar i innerstaden och på Essingeleden medan den ökar utanför innerstaden. Ett ökat trafikarbete i och med Östlig förbindelse indikerar ett negativt bidrag avseende utsläpp av koldioxid.

Översiktliga analyser av luftföroreningar som kväveoxider, kolväten, svaveldioxid och partiklar indikerar att Östlig förbindelse medför att ett svagt positivt bidrag skapas. Motiven till detta är förknippade med körbeteenden och trafikrytm i och med att trafik flyttas över till Östlig förbindelse från högt belastade innerstadsgator.

Beskrivning av miljöpåverkan behöver fördjupas och kompletteras med effekter av kollektivtrafiken.

Investeringskostnad

Kostnadsberäkningar¹⁰ visar att den mest sannolika investeringskostnaden för en östlig förbindelse enligt alternativet med bergtunnel är 17,7 miljarder kronor, varav 1,4 miljarder kronor utgör planeringskostnader. Motsvarande investeringskostnad för sänktunnelalternativet är kalkylerat till 20,6 miljarder kronor.

Merkostnaderna för en samförläggning av en spårtunnel parallellt med trafiktunneln har beräknats till 2,7 miljarder kronor. I denna beräkning finns antagande att planering och utbyggnad sker samordnat för de två konstruktionerna. Kostnadsbesparingen med en samplanering och att genomförandet görs samlat är beräknat till 1,3 miljarder kronor.

Samtliga kostnadsberäkningar har utförts med hjälp av den succesiva kalkylmetoden, och redovisas med 50 procent sannolikhet i prisnivå april 2016.

⁹ Trafikverket, april 2016. PM Trafikanalys och nyttor.

¹⁰ Trafikverket, januari 2016. PM Jämförelse: Bergtunnel-Sänktunnel samt rapportering av successiv kalkyl april och maj 2016.

Sverigeförhandlingens bedömning

I jämförelse mellan de två tekniska lösningarna är bergtunnelalternativet cirka tre miljarder kronor billigare men cirka 1,8 kilometer längre. En längre tunnel medför en ökad körtid på cirka en minut vilket leder till ökat trafikarbete och koldioxidutsläpp.

Det som sammantaget talar för ett alternativ med bergtunnel är att intrång i Nationalstadsparken helt kan undvikas och att det är en teknisk robust lösning med beprövad teknik vilket minskar riskerna vid genomförandet.

Sverigeförhandlingen avser därmed fortsätta förhandlingen utifrån bergtunnelalternativet. Förhandlingen avses resultera i överenskommelser och skriftliga avtal med såväl finansieringsåtagande som åtagande om byggande av bostäder och utbyggnad av infrastruktur.

Finansieringsprinciper för Östlig förbindelse

Utöver finansieringen med statliga anslag enligt gällande finansieringsprinciper för investeringar i transportinfrastruktur, är Sverigeförhandlingens utgångspunkt att de som drar nytta av investeringen bör bidra till finansieringen. En del av de nyttor som uppstår i kommunerna kommer att bestå av ökade fastighetsvärden, vilka till viss del är möjliga att realisera för kommunen och därmed kan utgöra grund för medfinansieringen.

Ett sätt att realisera de nyttor som trafikanterna som använder Östlig förbindelse får är brukaravgifter. Finansiering med brukaravgifter förutsätter att lån tas upp under byggtiden, eftersom brukaravgifter kommer in senare än den tid då kostnaderna uppstår.

Om en östlig förbindelse ska finansieras med lån, kan dessa vara statliga via Riksgälden eller privata om upphandlingen inkluderar en privat finansieringsdel, det vill säga om projektet genomförs med Offentlig Privat Samverkan (OPS)¹¹. Oavsett långivare kommer lånen behöva betalas tillbaka, med brukaravgifter och/eller andra offentliga medel. Privat finansiering innebär högre kapitalkostnader, och bör därför endast användas om risköverföringen resulterar i ett effektivare genomförande. OPS kan genomföras med olika typer av avtal som ger olika grad av risköverföring, och kapitalkostnaden kan påverkas genom att gå in med en viss del offentlig finansiering.

Brukaravgifter som en del av finansiering av Östlig förbindelse

Brukaravgifter som en del av finansieringen för Östlig förbindelse, stämmer väl med Sverigeförhandlingens strategi att finansieringen ska utgå ifrån nyttor. Brukaravgifter innebär att de som använder Östlig förbindelse och därmed får nyttor är med och finansierar.

¹¹ WSP april 2016, OPS-lösning för Östlig förbindelse?

Vägavgifter regleras i den svenska lagen om infrastrukturavgifter på väg och föreskrifter om en avgift på en allmän väg kan riksdagen delegera till regeringen som i sin tur kan överlåta rätten till en myndighet. Vägavgifter för tunga fordon över 3,5 ton på motorvägar och TEN-T-vägnätet regleras av EU i det så kallade Eurovinjettdirektivet. Direktivet kräver inte att medlemsstaterna inför vägavgifter eller vägtullar men om de tas ut på TEN-T-vägnätet eller på motorvägar måste direktivets bestämmelser följas. Sverige är med i Eurovinjettsamarbetet, vilket innebär att tunga lastbilar över 3,5 ton betalar en tidsbaserad avgift för att få använda vägnätet.¹²

Av Eurovinjettdirektivet följer att medlemsstaterna inte samtidigt får ta ut både tids- och distansbaserade avgifter för en och samma fordonskategori för användandet av ett och samma vägavsnitt. Ett undantag görs dock för användandet av nya broar, tunnlar och bergspass. Detta innebär att det är möjligt att ta ut en infrastrukturavgift på Östlig förbindelse trots att Sverige är med i Eurovinjettsamarbetet.

Om avgiften skulle kunna differentieras över tiden, så att den är högre när det är mer trafik, skulle den kunna utformas så att ogynnsam undanträngning till det övriga vägnätet minimeras. En avgift som differentieras över tiden är tillåten enligt Eurovinjettdirektivet, men är enligt svensk lag inte tillåten på allmänna vägar¹³.

Eurovinjettdirektivet tillåter en differentiering över tiden givet att den är tydlig för alla på lika villkor, att ingen avgift är mer än 175 procent högre än den genomsnittliga avgiften för ett visst fordon, att högre avgifter för att minska trängsel tas ut max fem timmar om dagen, samt att trängseldifferentieringen innebär högre avgifter då det är många fordonspassager.

Anledningen till att den svenska lagstiftningen inte tillåter att infrastrukturavgifter differentieras på allmänna vägar, är att regeringen vill undvika att frågan om gränsdragningen mellan skatt och avgift aktualiseras.¹⁴ Frågan om skatt eller avgift är dock inte aktuell för enskilda vägar, och differentiering av infrastrukturavgifter är därför tillåtet på enskilda vägar. Enskilda vägar kan dock inte byggas enligt väglagen, vilket innebär att oklarheter kring exempelvis markåtkomst och miljöprövning behöver undersökas innan det kan läggas fast om det är möjligt och lämpligt att bygga Östlig förbindelse som en enskild väg. Landanslutningarna till Öresundsbron har byggts som enskild väg, vilket visar att det tidigare varit möjligt.

En differentierad avgift på Östlig förbindelse kan således vara möjlig om förbindelsen blir en enskild väg, men vidare utredning krävs för att undersöka om det är en framkomlig väg. Alternativet att ändra lagen om infrastrukturavgifter, så att differentierade avgifter tillåts på allmän väg, bedöms innebära större svårigheter, då det kräver en ny bedömning av gränsen mellan skatt och avgift.

¹² Mannheimer Swartling, december 2015. PM avseende möjligheten att finansiera bygget av Östlig förbindelse med en differentierad avgift.

¹³ Lag (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg.

¹⁴ Prop. 2013/14:25 s. 57.

UPPDRAG NORRA SVERIGE

I Sverigeförhandlingens uppdrag ingår en fortsatt analys kring förutsättningarna för att stärka järnvägsförbindelserna mellan höghastighetsjärnvägen och norra Sverige. Vi ska även pröva förutsättningarna för en fortsatt utbyggnad av järnvägen i norra Sverige, med ett betydande inslag av medfinansiering från näringsliv, kommuner och landsting. En delredovisning av bland annat uppdraget om järnvägsinfrastruktur i norra Sverige ska lämnas till regeringen senast den 1 juni 2016.

Sedan försommaren 2015 har ett arbete pågått för att dels identifiera vilka objekt som kan passa in i uppdraget och dels utreda vissa objekt närmare. Hösten 2015 bad Sverigeförhandlingen Trafikverket att utreda utbyggnader längs Norrlandskusten, samt åtgärder för förbättrad robusthet i järnvägssystemet. I slutet av februari 2016 överlämnade Trafikverket sin rapport.¹⁵ Även Ostkustbanan 2015 AB¹⁶ och Norrbotniabanegruppen¹⁷ har bistått med utredningar och levererat sina respektive rapporter för att bland annat redovisa behov och nyttor.

Vi har i vårt arbete haft kontakter och samverkan med direkt involverade länsstyrelser, regioner och kommuner. Vi har till exempel besökt och haft flera samtal med länsstyrelser, regioner och ett flertal kommuner på sträckan Arlanda–Luleå samt med organisationer som Ostkustbanan 2015 AB, Norrbotniabanegruppen, Norrbotniabanan AB och Botniska korridoren.

Vi har haft kontakter med representanter för näringslivet och operatörer, bland annat SCA Logistics, Akzo Nobel, Sundsvall Logistic park, Sandvik, Green Cargo, SJ AB, Swedavia Arlanda, Branschföreningen Tågoperatörerna, Norrtåg och Handelskamrarna. Vi har vid ett flertal tillfällen träffat Trafikverket, inte minst inom åtgärdsvalstudierna (ÅVS) kuststråket Härnösand–Sundsvall–Gävle och Uppsala–Arlanda och deltagit i konsultmöten för de uppdrag som Ostkustbanan 2015 AB och Norrbotniabanegruppen har upphandlat för att ge oss bättre underlag. Vi har vidare, förutom de rapporter vi beställt av Trafikverket, Ostkustbanan 2015 AB och Norrbotniabanegruppen, tagit del av tidigare genomförda utredningar avseende kapacitetsbehov, nyttor och kostnader i norra Sverige.

Dialogen med näringslivet har skett både direkt med enskilda företag och med intresseorganisationer. Näringslivets företrädare har en god kunskap om tidigare avtal och villkor för infrastruktursatsningar i landet. De deltar även i nationella nätverk och deras svar i detta uppdrag speglar i hög grad näringslivets syn i nationella forum. Näringslivet har i dialogen angivit att de är positiva till en fortsatt utbyggnad av järnvägen längs Norrlandskusten. Den långsiktiga nyttan bedöms vara stor och en

¹⁵ Rapport "Järnväg i norra Sverige - Underlag till Sverigeförhandlingen", Trafikverkets publikation 2016:030".

¹⁶ Rapport "Nyttoanalys av projektet Nya Ostkustbanan", Ostkustbanan 2015 AB, 20160504.

¹⁷ Rapport "Norrbotniabanan – Underlag till Sverigeförhandlingen", Norrbotniabanegruppen 160523.

viktig förutsättning för fortsatt stark konkurrenskraft. Samtidigt är de enade i synen att de i nuläget i första hand kan tänka sig att diskutera medfinansiering i form av brukaravgifter (t.ex. höjda banavgifter), det vill säga för nyttjande av en färdig investering. De ser svårigheter att hitta en modell för fördelning av insatser i förväg för nyttor som kan erhållas tidigast om 10-15 år och heller inte garanteras de som deltar nu, t.ex. avseende kapacitetstilldelning.

Enskilda företag uttrycker också att de kan tänka sig att utveckla sin befintliga järnvägslösning. För att hitta väl fungerande lösningar kan det då bli aktuellt med samordnad planering av den statliga infrastrukturen och ett anslutningsspår eller terminalspår som näringslivet ansvarar för. I dessa fall anser näringslivet att enskilda förhandlingar måste föras med respektive företag om eventuell medfinansiering.

Åtgärder i norra Sverige och medfinansiering

Infrastruktur

De järnvägssträckor i norra Sverige som bäst bidrar till att stärka järnvägsförbindelserna mellan den nya höghastighetsjärnvägen och norra Sverige, och där vi bedömer att det också kan finnas goda möjligheter till medfinansiering, är åtgärder längs kusten mellan Stockholm, Arlanda, Uppsala, Gävle, Sundsvall, Härnösand, Umeå och Luleå. Vidare ser vi att vissa åtgärder för bättre robusthet i järnvägssystemet, till exempel åtgärder Västeråsby-Långsele, bidrar. De åtgärder vi avser är följande:

Stockholm–Arlanda–Uppsala

På sträckan Stockholm–Arlanda–Uppsala är kapacitetsutnyttjandet mycket högt, och möjligheten till mer järnvägstrafik under dimensionerande tid är närmast obefintlig. Om höghastighetståg och/eller storregionala tåg till/från de nya höghastighetsjärnvägarna ska kunna fortsätta vidare norr om Stockholms central, och om en utökad trafik mellan norra Sverige och Stockholm ska kunna komma till stånd, i kombination med att den lokala och regionala trafiken ska kunna fortsätta utvecklas för att möta en ökande befolkning i stråket Stockholm–Uppsala, behövs åtgärder på sträckan. Det är dock inte självklart att åtgärden ska vara ytterligare två spår på hela sträckan. En annan tänkbar åtgärd skulle kunna vara att kapacitet i större utsträckning tilldelas trafik med långa tåg och många resenärer. Eller att, om två ytterligare spår verkligen behövs, detta byggs som en helt ny separat järnväg. Vilken lösning eller kombination av lösningar som är bäst bör utredas.

Gävle–Härnösand och Umeå–Luleå

På sträckorna Gävle–Härnösand och Umeå–Luleå finns behov och potential för ökad trafik, både för ökad konkurrenskraft för industrin och för regionförstoring och större arbetsmarknader. Här ingår också möjligheten för att åtminstone södra Norrland ska kunna få dagpendlingsavstånd till de stora arbetsmarknaderna och den högre utbildningen kring Stockholm och Uppsala, till de nya höghastighetsjärnvägarna och till Arlanda internationella flygplats.

Men för att detta ska kunna ske är det vår bedömning att kapaciteten på sträckorna behöver förbättras. Annars uppnås inte konkurrenskraftiga restider och tillräcklig driftsäkerhet.

Ökad robusthet

Järnvägarna i norra Sverige är i behov av bättre robusthet. Dagens många och långa enkelspåriga sträckor bidrar till låg kvalitet, långa res- och transporttider och låg återställningsförmåga vid störningar i och med det finns få alternativ när det inträffar störningar på ett spår.

Med fler dubbelspår och goda förbindelser mellan kustjärnvägen och Norra stambanan respektive Stambanan genom övre Norrland (som går en bit in i landet) ökar systemets robusthet. Exempel på en sådan förbindelse med åtgärdsbehov är sträckan Västeråsby–Långsele. Men hög kvalitet kräver inte bara en bra infrastruktur, utan det krävs också att de som bedriver trafiken gör detta med hög kvalitet i det som de kan påverka.



Figur 3 Järnvägsnätet i norra och mellersta Sverige. Källa: Trafikverket

Persontrafik och godstrafik är lika viktiga och helt beroende av varandra i norra Sverige för att kunna uppfylla det övergripande transportpolitiska målet om att "Transportpolitiken ska säkerställa en samhällsekonomisk effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet" samt kunna ge de nyttor som man förväntar sig av järnvägssystemet.

Vi har i vårt arbete mötts av behov av förstärkningar också på andra järnvägslinjer i norra Sverige, på samma sätt som vi i arbetet med höghastighetsjärnvägen i södra Sverige mötts av behov av förstärkningar på ett stort antal anslutande järnvägar. Vi har dock låtit vår tolkning av uppdraget vara en avgörande faktor för hur vi begränsar vårt arbete, särskilt när det gäller kopplingen till höghastighetsjärnvägen i södra Sverige och möjligheten till medfinansiering. Med det följer att vi till exempel inte analyserat eventuella behov av åtgärder på järnvägar i norra Sveriges inland.

Medfinansiering

Sverigeförhandlingen har i uppdrag att pröva förutsättningarna för en fortsatt utbyggnad av järnvägen i norra Sverige, med ett betydande inslag av medfinansiering från näringsliv, kommuner och landsting. De diskussioner vi fört visar att kommuner, landsting, regioner och näringslivet anser att investeringar i järnvägsinfrastrukturen primärt är statens angelägenhet. Det finns dock en positiv inställning för att vidare diskutera former, villkor och storlek för en eventuell medverkan i finansiering inom ramen för särskilda nytto-baserade förhandlingar med staten.

Nyttorna bör vara sådana som kan realiseras och Sverigeförhandlingen har därför efterfrågat underlag i form av nyttoanalyser från Ostkustbanan 2015 AB och Norrbotniabanan.

Ostkustbanan

Kommuner, landsting och regioner är positivt inställda till en förhandling med staten för att vidare diskutera former och nivåer för en medfinansiering baserad på de faktiska nyttor som en ombyggd järnvägsinfrastruktur kan medföra. Hur stor medfinansieringen slutligen blir beror på utfallet av till exempel eventuella framtida nytto-baserade förhandlingar i samma form som nu äger rum för den nya höghastighetsjärnvägen i södra Sverige.

Vad gäller näringslivet finns det många företag och branscher i Ostkustbanekorridoren som har nytta av förbättrad järnvägsinfrastruktur, till exempel skogsindustrin och metallindustrin, men inställningen i nuläget är att i första hand diskutera medfinansiering i form av brukaravgifter (t.ex. höjda banavgifter), det vill säga för nyttjande av en färdig investering.

Norrbotniabanan

Norrbotniabanan AB, det gemensamma bolaget som bildades år 2008 av Umeå, Robertsfors, Skellefteå, Piteå, Luleå, Boden, Kalix och Haparanda kommuner tillsammans med Region Västerbotten och Landstinget i Norrbottens län undertecknade i december 2009 en avsiktsförklaring med dåvarande Banverket om

medfinansiering och/eller förskottering angående upprättande av en järnvägsplan för Norrbotniabanan. Denna överenskommelse har inte realiserats.

I december 2011 överlämnade Norrbotniabanan AB en skrivelse till Näringsdepartementet om "Regionala och lokala erbjudanden om finansiell medverkan för att bidra till genomförande av den Botniska korridoren mellan Umeå och Luleå, delen Skellefteå–Piteå". I denna skrivelse refereras till Norrbotniabanan AB:s "Affärsplan Norrbotniabanan – Idéskisser till genomförandemodell och finansiering", daterad 2009-12-01 som tydliggjorde bolagets beredvillighet att finansiellt medverka till projektets genomförande.

Norrbotniabanan AB:s stöd kunde vara i form av upplåning av medel från sina ägare för hela projektet. Ägarna är också beredda att diskutera dels en förskottering, dels en medfinansiering av kostnaderna för planering och projektering. Beträffande genomförandeskedet är ägarna beredda att ansvara för byggande av resecentra och andra kommunala åtgärder samt svara för en del av den årliga driftkostnaden. Formerna, villkoren och storleken för en eventuell medverkan i finansiering måste dock lösas, enligt Norrbotniabanan AB, inom ramen för en förhandling med staten.

Näringslivet bidrar i dagsläget till finansieringen av drift- och underhållsavgifter via banavgifter och säger att om kapaciteten och driftsäkerhet ökade skulle de sannolikt välja att använda järnvägen ännu mera. Dessutom upplever man osäkerheten och otillförlitligheten kring transporter på enkelspåriga järnvägar som ett hot mot produktionen och i förlängningen en risk för att intresset hos ägarna att göra framtida investeringar minskar.

Rekommendationer till regeringen om järnväg i norr

Rekommendationer:

- Fortsätt utreda lämpliga åtgärder för att öka kapaciteten och robustheten längs kuststråket Stockholm-Arlanda-Uppsala-Gävle-Sundsvall-Härnösand-Umeå-Luleå och tvärbanorna som förbinder detta med Norra stambanan respektive Stambanan genom Övre Norrland.
- Regeringen bör överväga att ge i uppdrag till Sverigeförhandlingen att förhandla om nytto-baserad medfinansiering för att stärka järnvägsförbindelserna mellan den nya höghastighetsjärnvägen och norra Sverige. Förhandlingarna bör ske på liknande sätt som för höghastighetsjärnvägen och storstadsåtgärderna.
- Fortsätt utveckla metoder för att bättre kunna kvantifiera nyttorna för godstransporter på järnvägen.

Sammanfattning av Trafikverkets rapport

Inom ramen för Sverigeförhandlingen ska förutsättningarna för en utbyggnad av järnvägen i norra Sverige med inslag av medfinansiering undersökas. Trafikverket har utrett detta i sin rapport "Järnväg i norra Sverige - Underlag till Sverigeförhandlingen"¹⁸ och i detta kapitel följer en sammanfattning av denna rapport.

Rapporten beskriver befintliga underlag och planeringsläge för viktiga delar i en sådan utbyggnad, såsom Norrbotniabanan mellan Umeå och Luleå samt dubbelspår Ostkustbanan Gävle–Sundsvall och ny järnväg Sundsvall–Härnösand. Stråket ingår i Botniska korridoren och är utpekat i EU:s Connecting Europe Facility (CEF)¹⁹.

Utöver detta förs ett resonemang om ytterligare åtgärder för att stärka järnvägens utveckling i norra Sverige utan redovisning av kostnad, samhällsekonomi och effekter. Exempelvis behövs enligt Trafikverkets kapacitetsprognoser även åtgärder på godsstråket genom Bergslagen och Norra Stambanan för att klara framtida anspråk på kapacitet och funktionalitet när det gäller godstrafiken söderut.

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2015 (Prop. 2014/15:1) att den, inom ramen för nästkommande infrastrukturplan, avsåg att genomföra byggstart av Norrbotniabanan mellan Umeå och Luleå.

Kostnaden för en utbyggnad av Norrbotniabanan beräknas av Trafikverket till mellan 24 och 33 miljarder kronor. Siffrorna visar kostnadsintervallet för 15-85 procent sannolikhet i prisnivå 2013-06. (15 procent sannolikhet att järnvägen kan byggas för maximalt 24 miljarder kronor och 85 procent sannolikhet att projektet kan byggas för maximalt 33 miljarder kronor). En utbyggnad skulle kunna innebära upp till 30 procent minskade transportkostnader för gods, halverade restider längs kusten och minskade utsläpp av klimatgaser. För Norrbotniabanan finns idag en järnvägsutredning. EU-medel är beviljade för att delfinansiera det fortsatta planerings- och projekteringsarbetet av sträckan Umeå–Dåva.

Den studerade utbyggnaden av kustjärnvägen i södra Norrland, Ostkustbanan och Ådalsbanan mellan Gävle och Härnösand består av två bandelar, Gävle–Sundsvall (dubbelspår) och Sundsvall–Härnösand (enkelspår). Totalkostnaden beräknas till mellan 23 och 41 miljarder kronor. Siffrorna visar kostnadsintervallet för 15-85 procent sannolikhet i prisnivå 2013-06. I kostnaden ingår inte det som finns finansierat till totalt 1,5 miljarder kronor i gällande transportplan, 2014-2025 för två delsträckor söder om Sundsvall, Sundsvall–Dingersjö samt mötesstation Njurundabommen.

¹⁸ Rapport "Järnväg i norra Sverige - Underlag till Sverigeförhandlingen", Trafikverkets publikation 2016:030.

¹⁹ http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t-guidelines/country-by-country_en.htm

För Ostkustbanan finns en förstudie framtagen. Planeringen sker i dagsläget samordnat med kommunernas översiktsplanering i stråket (*Samordnad planering*) för att hitta lämpligaste lokaliseringalternativ inför den fortsatta planläggningen. För Ådalsbanan finns en järnvägsutredning och Trafikverket har gått in i samordnad planering med berörda kommuner för att hitta lämplig etappindelning och utbyggnadsordning.

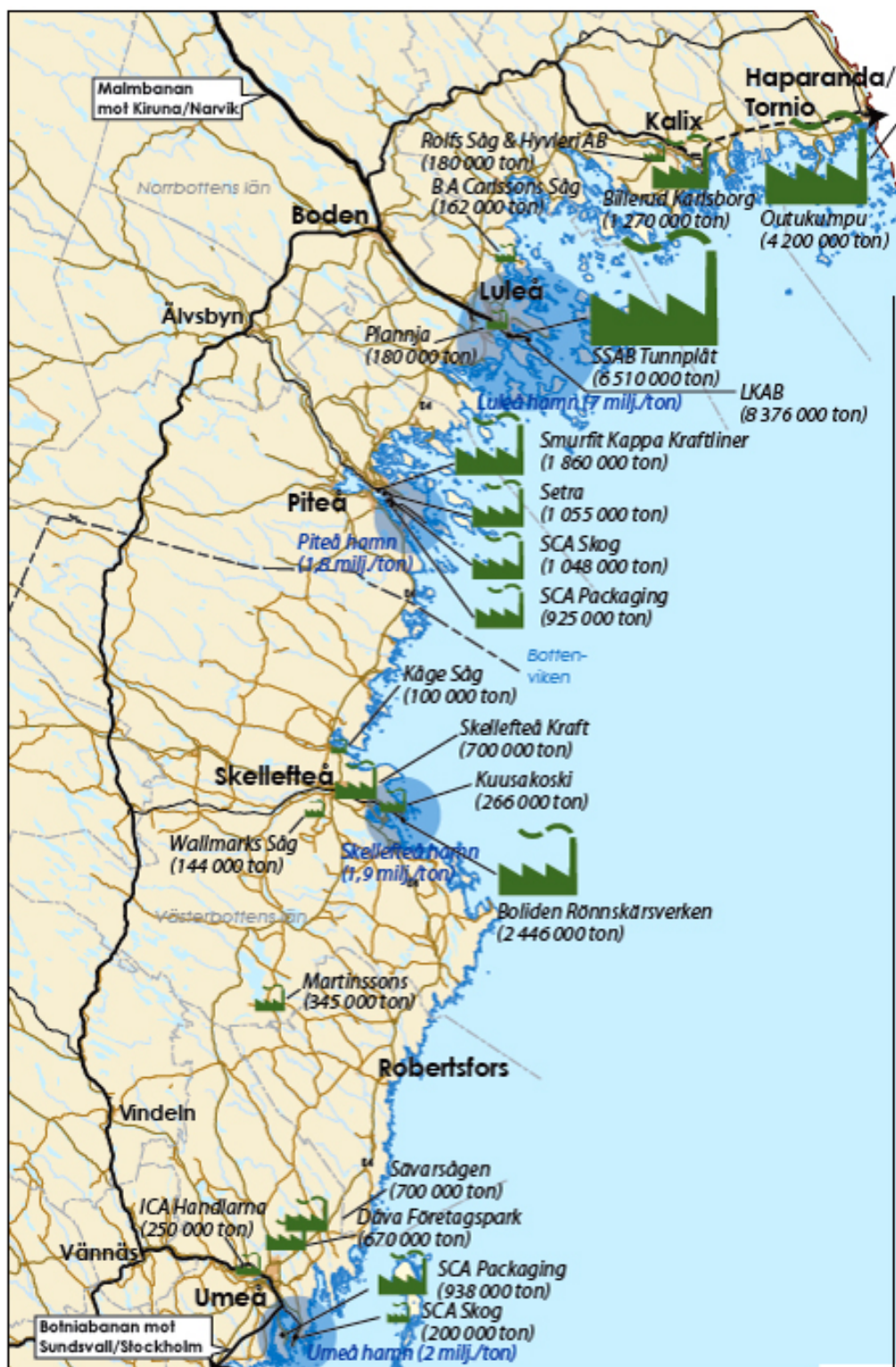
En samhällsekonomisk kalkyl är framtagen för Norrbottenbanan, men inte för åtgärderna Gävle–Härnösand. Trafikverket återkommer om detta under hösten 2016. Utbyggnaderna ses som förutsättningsskapande för näringslivet och norra Sveriges konkurrenskraft men bedöms kunna ha svårt att påvisa samhällsekonomisk lönsamhet enligt gällande metoder för effektberäkning.

Beträffande Norrbottenbanan har Trafikverket nyligen påbörjat arbetet med järnvägsplanen (flygscanningar, fältinventeringar, geotekniska undersökningar och arkeologiska utredningar) för första sträckan mellan Umeå och Dåva. Arbetet i området kommer att pågå under 2016 och vad det gäller utformningen av järnvägen kommer Trafikverket kalla till samrådsmöten där intressenter och andra berörda ges möjlighet att lämna synpunkter.

I det följande redovisas några sammanfattande siffror från Trafikverkets rapport

Norrbottenbanan

- 24-33 miljarder kronor (successivkalkyl 15-85 procent sannolikhet, prisnivå 2013-06)
 - Aviserad av nuvarande regering
 - Längd cirka 270 kilometer. Byggtid cirka 10 år
 - Samhällsekonomisk kalkyl genomförd för huvudalternativet (HA).
Nyttonuvärdekvot (NNK) = 0,27
 - Samlad effektbedömning (SEB) genomförd
 - Kustbanan och stambanan tillsammans ger ett "funktionellt dubbelspår"
- a) Norrbottenbanan: restidvinster för resenärer i kommunerna
- | | |
|---------------|----------------------------|
| • Skellefteå | 113 miljoner kronor per år |
| • Umeå | 102 miljoner kronor per år |
| • Luleå | 65 miljoner kronor per år |
| • Piteå | 46 miljoner kronor per år |
| • Robertsfors | 6 miljoner kronor per år |
- b) Norrbottenbanan: överskott för näringslivet
- Sänker industrins transportkostnader med 30 procent
 - Ökar kapaciteten i stråket med 100 procent
 - Förbättrar avsevärt leveranssäkerheten för industrin



Figur 4 Industriproduktion längs norra Norrlandskusten. Källa: Trafikverket

Ostkustbanan

- a) Ostkustbanan/Ådalsbanan, Gävle–Härnösand
 - Dubbelspår Gävle-Njurundabommen (Sundsvall), uppskattas till 17-31 miljarder kronor (grov kostnadsindikation 15-85 procent sannolikhet, prisnivå 2013-06).
 - Enkelspår Sundsvall–Härnösand uppskattas till 6,4-9,4 miljarder kronor (grov kostnadsindikation 15-85 procent sannolikhet, prisnivå 2013-06).
 - Längd cirka 200 kilometer dubbelspår + cirka 50 kilometer enkelspår
 - Samlad effektbedömning utan samhällsekonomisk kalkyl.
 - Kustbanan och stambanan ger ett "funktionellt dubbelspår"
- b) Ostkustbanan: konsumentöverskott i kommunerna
 - Söderhamn 45 miljoner kronor per år
 - Hudiksvall 29 miljoner kronor per år
 - Gävle 34 miljoner kronor per år
 - Sundsvall 58 miljoner kronor per år
 - Nordanstig 12 miljoner kronor per år
- c) Ostkustbanan: överskott för näringslivet
 - Sänker industrins transportkostnader med uppemot 1 miljard kronor
 - Ökar kapaciteten i stråket
 - Förbättrar avsevärt leveranssäkerheten för industrin

Koppling mot Botniabanan och södra Sverige

- a) Härnösand–Västeråsby
 - 58 kilometer. Delar av sträckan nybyggd och med bra standard.
- b) Gävle-Arlanda-Stockholm
 - Persontrafiken via Ostkustbanan mot Stockholm C. Kapacitetsbrist Uppsala-Stockholm. Utredning pågår (bland annat ÅVS "ABC-stråket")
 - Godstrafiken via Norra Stambanan och Godsstråket genom Bergslagen. Omledning till Norra Stambanan via Kilafors–Ockelbo

Sammanfattning av Ostkustbanan 2015 AB:s rapport

Ostkustbanan 2015 AB har uppdragit åt SWECO att utreda de nyttor som kommer hela samhället till del av en fullt utbyggd järnväg längs Ostkusten. Underlaget ska användas i dialogen mellan parterna; berörda län, kommuner och Sverigeförhandlingen. I detta kapitel följer en sammanfattning av rapporten "Nyttoanalys av projektet nya Ostkustbanan"²⁰.

²⁰Rapport "Nyttoanalys av projektet Nya Ostkustbanan", Ostkustbanan 2015 AB, 20160504.

SWECO har genomfört utredningsarbetet med erfarenhet från flera tidigare genomförda uppdrag och baserat nyttoanalyserna på ett tilltänkt "slutläge" med en uppgradering, upprustning, ombyggnad och nybyggnad av hela stråket längs Ostkustbanan och delar av Ådalsbanan. De enskilda åtgärderna har tidigare utvärderats och analyserats i ett flertal utredningsarbeten och planeringsprocesser i tidiga skeden.

Den nya nationella kommersiella snabbtågstrafiken, de storregionala tågen och en stor del av godstransporterna sker inom, genom, och även till och från Ostkustbanestråket. Den uppgraderade och delvis nya järnvägen kommer därför att få effekter långt utanför själva det uppgraderade och nya banavsnittet. Den utbyggda Ostkustbanan är och kommer att i ökad grad att vara en integrerad del av järnvägstransportsystemet för såväl norra som södra Sverige, varför nyttoanalysernas effektsamband har varit svåra att avgränsa.

Utredningsresultaten har presenterats för Sverigeförhandlingen vid två tillfällen och sekretariatet har också följt utredningsarbetet i en workshop med berörda kommuner och näringsliv. Slutligen levererades Ostkustbanan 2015 AB:s rapport "Nyttoanalys av projektet nya Ostkustbanan" till Sverigeförhandlingen den 11 maj 2016. Som bilagor till rapporten finns ett presentationsmaterial som visades vid möte med Sverigeförhandlingen 22 april 2016 och en teknisk redovisning från genomförda samhällsekonomiska analyser.

I Ostkustbanan 2015 AB:s rapport "Nyttoanalys av projektet nya Ostkustbanan"²¹ redovisas de av Sverigeförhandlingen efterfrågade nyttoanalyserna. SWECO har i ett flertal uppdrag under det senaste året genomfört sådana baserat på de riktlinjer som Sverigeförhandlingen tillhandahållit. I dialogen har delvis en utveckling och anpassning av metodiken skett. Trafikverket har i sitt underlag för järnväg i norr pekat på en rad effekter som tillsammans med föreliggande material ger en bred bild av de nyttor som en satsning på en upprustning, uppgradering och utbyggnad av Nya Ostkustbanan kan få. Vi sammanfattar nedan de studerade nyttoandelarna som finns analyserade i rapporten.

Den traditionella samhällsekonomiska kalkylen för persontrafiken som genomförts visar på en total nytta på cirka 36 miljarder kronor, sett över hela kalkylperioden på 60 år. I Ostkustbanan 2015 AB:s rapport redovisas godsnyttorna som kan uppgå till två miljarder kronor, men nyttorna kan mycket väl dubblas. Under perioden 2031-2040 blir den ackumulerade näringslivsnyttan 2,4 miljarder kronor och tillskottet till bruttoregionprodukten drygt fyra miljarder kronor.

I rapporten dras slutsatsen att en fullständig utbyggnad av Nya Ostkustbanan, inklusive en utbyggnad av nya sträckningar på Ådalsbanan kan bestrida de samhällsekonomiska kostnaderna med beaktande av de regionalekonomiska mervärden som man studerat.

²¹ Rapport "Nyttoanalys av projektet Nya Ostkustbanan", Ostkustbanan 2015 AB, 20160504.

Godsnytta

Nya Ostkustbanan kommer att få en mycket stor och positiv betydelse för godstransporterna i Sverige. Det finns framför allt två anledningar till detta:

1. Ostkustbanan och Ådalsbanan utgör i dag en transportväg med stora begränsningar i järnvägssystemet för godstransporter. Bristerna gäller begränsad kapacitet med enkelspår mellan Västeråsby och Gävle (345 kilometer), dålig linjeföring med delvis svåra lutningsförhållanden, undermålig funktionalitet genom avsaknad av triangelspår och i många fall för korta mötesspår. Detta begränsar starkt godstågens lastförmåga, framkomlighet och möjligheter till en effektiv hantering vid stora godsterminaler längs kusten.
2. Det finns en stor och växande efterfrågan på järnvägstransporter längs Norrlandskusten. Basindustrierna investerar, utvecklar och förfinar sina produkter, effektiviserar sin produktionskedja och har framtidstro, vilket ställer allt högre krav på en effektiv logistik.

Beträffande beräkningar av nyttor för godstrafiken noterar Ostkustbanan 2015 AB att resultaten bör tolkas med försiktighet och är inte jämförbara beroende på olika principer och avgränsningar. Förutsättningarna för dessa analyser har varierat över tiden men det finns anledning att resonera kring att nyttan för godstransporterna bör

	Trafikverket (2010) Förstudie alternativ kalkyl	Trafikverket (2010) Förstudie huvudkalkyl	Trafikverket (2015) Till Sverige- förhandlingen om godsnyttor i UA2	Trafikverket (2016) Till Sverige- förhandlingen om Järnväg i norra Sverige
Resultat (över 60 år, nuvärdesberäknat till tiden för analysen)	Ca 3,9 mdr kr	Ca 1,1 mdr kr	Drygt 2,1 mdr kr ²	Ca 1 mdr kr
Resultat med hänsyn till ökad tillförlitlighet	Ca 7,8 mdr kr	Ca 2,2 mdr kr	Ca 4,2 mdr kr	Ca 2 mdr kr
Hänsyn till effekter av ökad tillförlitlighet	Ja	Ja	Ja	Ja
Hänsyn till multiplikatoreffekter för godstrafiken	Delvis	Nej	Nej	Nej
Hänsyn till begränsad kapacitet i JA ³	Ja	Nej	Nej	Nej
Sträcka	Gävle- Sundsvall	Gävle- Sundsvall	Gävle-Sundsvall- Härnösand	Gävle- Sundsvall- Härnösand

Tabell 1: Ostkustbanan 2015 AB - Sammanställning från olika rapporter av det samhällsekonomiska värdet av godstransporter med beaktande av ökad tillförlitlighet.

vara betydligt större än vad som anges ovan.²²

Trafikverket och övriga aktörer bör därför fortsätta att utveckla metoder för att bättre kvantifiera nyttorna för godstransporter på järnvägen som beaktar bland annat effekter av kortare transportsträckor, kortare transporttider, flexiblere logistik, ökad tillförlitlighet, mindre störningskänslighet samt tyngre och längre tåg.

Restidsnytta

Infrastrukturutbyggnaden leder till en möjlig trafikering med ett utökat utbud mellan Gävle och Sundsvall från 21 tåg per dygn till 48 tåg per dygn och mellan Sundsvall och Härnösand från 14 tåg per dygn till 40 tåg per dygn.

Under morgonens två maxtimmar ökar antalet möjliga avgångar mellan Gävle och Sundsvall från tre tåg på två timmar till sju tåg på två timmar och mellan Sundsvall och Härnösand från två tåg på två timmar till sex tåg på två timmar.

Kommun	Totalt miljoner kronor år 2030	Regional restidsnytta miljoner kronor år 2030	Nationell restidsnytta miljoner kronor år 2030
Härnösand	29	10	19
Timrå	11	3	8
Sundsvall	96	11	85
Nordanstig	12	8	4
Hudiksvall	30	13	17
Söderhamn	36	23	13
Gävle	48	18	30

Tabell 2: Restidsnyttor per kommun längs Nya Ostkustbanan, samt övriga kommuner utanför influensområdet som uppvisar restidsnyttor, för år 2030.

Den samhällsekonomiska kalkylen som genomförts visar på en total nytta på cirka 36 miljarder kronor, sett över hela kalkylperioden på 60 år. I kalkylen är det framför allt nyttan för resenärerna och nyttan för trafikföretagen som bidrar.

Restidsnyttorna för resenärerna (konsumentöverskott) uppgår till cirka 28 miljarder kronor och nyttan för trafikföretagen (producentöverskott) till cirka 7 miljarder kronor. Övriga effekter är bland annat minskade utsläpp och färre olyckor.

²² Rapport "Nyttoanalys av projektet Nya Ostkustbanan", Ostkustbanan 2015 AB, 20160504.

Bostadsnytta

Förbättrad tillgänglighet innebär att transportkostnaderna förmodligen sjunker och bekvämligheten och kvaliteten i pendlingen ökar, och därmed kan betalningsviljan för bostäder öka.

När attraktiviteten ökar och fler vill bo i en kommun ökar efterfrågan på bostäder. Om efterfrågan dessutom ökar mer än vad tillgången är på antalet lediga bostäder, leder det till att priserna stiger ytterligare på de efterfrågade objekten. I det här arbetet har kommunernas egna bedömningar av antalet tillkommande bostäder tack vare tillgänglighetsförbättringen legat till grund för den bedömda bostadsnyttan. I rapporten redovisas resultaten för respektive kommun. Den totala nyttan, som också innehåller en bedömd ökning av värdet av befintliga och andra bostäder som planeras byggas oavsett infrastrukturutbyggnaden, varierar mellan kommunerna från mindre än en miljon upp till cirka 200 miljoner kronor.

En av vår tids stora utmaningar är att klara bostadsförsörjningen. Bostadsbristen har på senare tid accelererat bland annat på grund av den stora asylinvandringen till Sverige. Att Nya Ostkustbanan också leder till ökat bostadsbyggande är en nationell nytta av betydelse. Kommunerna Gävle, Söderhamn, Hudiksvall, Nordanstig, Sundsvall, Timrå och Härnösand har planer på att bygga tillsammans 18 550 nya bostäder. Detta antal kan öka med ytterligare 6 600 bostäder när Nya Ostkustbanan realiserar, enligt kommunernas bedömningar.

Arbetsmarknadsnytta

Grunden för de förväntade effekterna på arbetsmarknaden av utbyggnaden till den Nya Ostkustbanan utgår i rapporten²³ från de tillgänglighetsförbättringar som den nya kollektivtrafiken sannolikt ger upphov till. Den förbättrade kollektivtrafiken ger delvis olika påverkan på arbetstagare som har tillgång till bil respektive de som inte har det. Forskning visar bland annat att en fördubbling av tillgängligheten, alltså att arbetstagarna i en region kan nå dubbelt så många arbetsplatser inom samma restid, leder till att lönesumman ökar med upp till 4-5 procent.

Studienytta

Studienyttan av Nya Ostkustbanan beskrivs genom tre dimensioner eller perspektiv som har tydliga samband. *Studentperspektivet* som fokuserar på studenternas olika behov, *verksamhetsperspektivet*, där Mittuniversitetet och Högskolan i Gävle kan betraktas som högt specialiserade och internationellt inriktade kunskapsorganisationer med precis samma behov för att kunna utvecklas som motsvarande delar av näringslivet och *samhällsperspektivet* som beskriver hur regionen drar nytta av den högre utbildningen och forskningen.

²³ Rapport "Nyttoanalys av projektet Nya Ostkustbanan", Ostkustbanan 2015 AB, 20160504.

Näringslivsnytta

Företagen i Västernorrland och Gävleborgs län gynnas på olika sätt av bättre infrastruktur och utvecklade trafiksystem. I grunden handlar effekterna om tillgången till kunder, kompetens och kapital, det vill säga de parametrar som definierar ett företags konkurrenskraft. Med hjälp av ett effektivt transportsystem kan företag samla kompetens för att producera en vara eller tjänst, förädla den och distribuera till kunder. Det som gynnar kompetensförsörjningen i allmänhet är därför fördelaktigt även för företagens kapitalförsörjning, med tillägget att den svenska kapitalmarknaden i hög grad är koncentrerad till Stockholmsregionen. Detta accentuerar ett generellt behov hos företagen i Västernorrland och Gävleborgs län att komma närmare Stockholmsregionen med dess specialiserade utbud av kompetens. I rapporten visas också de primära effekterna av ökad tillgänglighet för branscher med olika inriktning.

Beräkningen indikerar en ökad näringslivsnytta med cirka 420 miljoner kronor år 2040, då den nya jämvikten i ekonomin har etablerats. Tillsammans med ökningen av lönesumman innebär detta en ökning av bruttoregionprodukten med drygt 700 miljoner kronor. Under perioden 2031-2040 blir den ackumulerade näringslivsnyttan 2,4 miljarder kronor och tillskottet till bruttoregionprodukten drygt fyra miljarder kronor. Dessa medel har mycket stor betydelse för utvecklingen av regionen, då de kan investeras eller konsumeras och på så sätt stimulera den regionala ekonomin.

Social nytta

Social nytta handlar om mellanmännsliga relationer, livskvalitet, gemenskap, inflytande, jämlikhet, jämställdhet och rättvisa. Det handlar också om individers sociala nätverk, trygghet och hälsa. Social nytta belyses ur individ-, grupp- och samhällsperspektiv. Många av de sociala nyttor som förutspås kunna skapas av utbyggnadens tillgänglighetsförbättringar kommer att ske när människor i ökad utsträckning väljer att resa med tågen. Det handlar om både sådana som inte rest tidigare och sådana som byter till ett säkrare och bekvämare färdmedel. Hela resekedjan måste anpassas och den anslutande kollektivtrafiken utvecklas liksom förutsättningarna att på ett tryggt och säkert sätt kunna gå eller cykla till stationen för att de sociala nyttorna ska uppstå.

Integrationsnytta

Flyktingar som placerats i glesbygdskommuner och mindre samhällen under asyltiden får med en utbyggd Ostkustbana större möjligheter att integreras och att stanna kvar på orten efter att de fått permanent uppehållstillstånd. Med bättre resmöjligheter med kollektivtrafik ges större möjlighet att besöka släktingar och landsmän utan att känna sig tvingade att flytta. Utökade resmöjligheter längs Nya Ostkustbanan ger också ökade möjligheter att nå adekvat specialistvård som endast finns i större orter. Bättre kommunikationer innebär ökade möjligheter att vara delaktig i förenings- och församlingsliv samt i idrottssammanhang.

Miljönytta

Den mest påtagliga och angelägna miljönyttan av en utbyggnad av Nya Ostkustbanan är att den möjliggör överflyttning av godstransporter på väg till järnväg. I dag väljer företagen i stor utsträckning att transportera gods med lastbil trots att lastbilstransporterna är både dyrare och mer resurskrävande. Även persontransporter kan i större omfattning föras över till tåg med en utbyggd Ny Ostkustbana. Med betydligt kortare restider, ökad turtäthet, färre förseningar och därmed ökad tillförlitlighet, kommer betydligt fler att välja tåg framför personbil även för medellånga tjänsteresor som idag sker längs E4.

Slutsatser i Ostkustbanans rapport

Ostkustbanan 2015 AB anser att regionen och hela Sverige kan få samhällsekonomiska vinster genom att bygga hela Nya Ostkustbanan, i stället för enbart de punktinsatser som är beslutade och som pågår. I den nationella planen finns nio kilometer dubbelspår söder om Sundsvall, planerade att byggas mellan åren 2020 och 2025. Denna deletapp ökar kapaciteten något, men påverkar restiden marginellt.

Nyttorna kan eventuellt vara större än investeringskostnaden. En utbyggnad kommer att innebära studienyttor, sociala nyttor, integrationsnyttor och miljönyttor som med nuvarande kunskap inte värderas fullt ut i pengar.

Ostkustbanan 2015 AB anser vidare att banan måste byggas med hög prestanda för att klara de mål för effektiva godstransporter och restider. Det handlar om en stambana för kombinerad person- och godstrafik, integrerad och i nära samverkan med det övriga bansystemet i hela norra Sverige. Största tillåtna hastighet måste uppgå till 250 km/h och banan byggas för trafik med långa eller tunga godståg med hög axellast och metervikt.

För att klara kapaciteten krävs dubbelspår mellan Gävle och Sundsvall och en Ådalsbana i delvis helt ny sträckning utan de, för godstrafiken, dimensionerande branta lutningarna, på samma sätt som genomförts i byggnationen av Botniabanan. För att utnyttja genomgående trafik mellan stambanorna föreslås en upprustning av norra avsnittet av Ådalsbanan på samma sätt som genomförts för andra tvärbanor i norra Sverige, samtidigt som persontrafik återupptas till Sollefteå.

Ostkustbanan är en del av den Botniska korridoren som för Sveriges del består av Godsstråket genom Bergslagen, Ostkustbanan, Botniabanan/Ådalsbanan, Norrbottenbanan, Haparandabanan, Norra stambanan och Stambanan genom övre Norrland.

Banorna är viktiga för att skapa ett sammanhållet och bättre fungerande nät för godstransporter genom landet och för internationella godstransporter. Stråket har stor strategisk betydelse för svensk industri och Europas råvaruförsörjning och för lokal, regional och nationell persontrafik.

Ostkustbanan 2015 AB har med ledning av Trafikverkets redovisade material och tidigare utredningsunderlag grovt kostnadsberäknat hela utbyggnaden (dubbelspår Gävle–Sundsvall, dubbelspår Sundsvall–Härnösand i delvis ny sträckning för att undvika de branta lutningar, upprustning Västerasby-Långsele, godsterminalanslutningar-triangelspår, resecentrumåtgärder och hastighet 250 km/h Sollentuna-Gävle) till cirka 40-50 miljarder kronor i prisnivå 2015-06.²⁴

Flera av de nyttor som redovisades i rapporten "Nyttoanalys av projektet nya Ostkustbanan", bland annat bostadsnyttor, arbetsmarknadsnyttor och godsnyttor, har beräknats i monetära värden. Ostkustbanan 2015 AB:s slutsats är att nyttoanalyserna visar att de mervärden som Nya Ostkustbanan kommer att generera, kan bli lika stora som kostnaderna för att bygga Nya Ostkustbanan.

Sammanfattning av Norrbotniabanegruppens rapport

Norrbotniabanegruppen har blivit ombedd av Sverigeförhandlingen att sammanställa ett underlag om Norrbotniabanans nyttor. I detta kapitel följer en sammanfattning av denna rapport.²⁵

I dokumentet "Norrbotniabanan – Underlag till Sverigeförhandlingen"²⁶ anges att regeringen har lämnat beskedet att Norrbotniabanan ska byggas med byggstart 2018. Dessutom har det pågått direkta kontakter mellan Norrbotniabanan AB och Näringsdepartementet under ett antal år. Norrbotniabanan AB har erhållit, med regeringens stöd vid ansökan, medfinansiering från EU och regionen för att starta planeringen mellan Umeå och Skellefteå, ett arbete som påbörjades hösten 2015.

Norrlandskusten med ett femtontal relativt stora städer ligger i en för tågtrafik fördelaktig linjär struktur. De inbördes avstånden mellan städerna är dessutom väl lämpade för modern persontågstrafik, eftersom tågtrafiken ger fördelaktiga dagspendlingsrestider, som inte kan uppnås med bil eller buss. Samtidigt med att Ortsstrukturen längs kusten är lämplig för persontrafik skulle modern järnväg också fungera bra för regionens mycket stora godsflöden.

Ur ett systemperspektiv bidrar Norrbotniabanan till ökad samhällsnytta både vad gäller godstransporter och persontransporter. Dessutom bidrar förbättrad järnvägsinfrastruktur till betydande miljövinster, stärkt konkurrenskraft och stärkt samspel mellan orterna i stråket.

Enligt Norrbotniabanans rapport behöver också Stambanan genom övre Norrland strategiska åtgärder för att öka den samlade kapaciteten särskilt för gods. Däremot kan åtgärder enbart på Stambanan genom övre Norrland inte bidra till ett robustare

²⁴ Rapport "Nyttoanalys av projektet Nya Ostkustbanan", Ostkustbanan 2015 AB.

²⁵ Rapport "Norrbotniabanan – Underlag till Sverigeförhandlingen", Norrbotniabanegruppen 160523.

²⁶ Ibid.

transportsystem, lägre transportkostnader, regionförstoring, stärkt konkurrenskraft och minskad miljö- och klimatpåverkan.

Norrbotniabanan innebär även stora potentialer till stärkta samspelskopplingar med anslutande stråk, bland annat Malmbanan och Haparandabanan.

Förverkligas den föreslagna storregionen för norra Sverige får Norrbotniabanan mycket stor betydelse. Detta beror bland annat på att resbehoven inom regionen kommer att öka för att regionen ska kunna fungera.

Näringslivsnytta/Godsnytta

Den traditionella samhällsekonomiska kalkylen har svårt att fånga upp nyttoeffekterna för näringslivet av förbättrad godstrafik. Totalt bedöms i rapporten att Norrbotniabanan kan bidra till omkring 30 procent lägre transportkostnader. Detta skapar förutsättningar för industrierna att konkurrera på större marknader, främst på den europeiska kontinenten.

Norrbotniabanan skapar dessutom möjligheter för industrierna att utveckla produktionen och att höja förädlingsgraderna. Möjligheten att nå större marknader med järnvägstransporter och transportkostnadsbesparingar för framtida volymökningar värderas sammantaget till cirka 30-65 miljoner kronor per år för de studerade företagen. Dagspendlingstillgänglighet har stor betydelse för rekryteringen till högre utbildning.

I nästa steg har samspelande arbetsmarknader strategisk betydelse, eftersom de ger möjligheter att rekrytera två personer (ofta i ungdomshushåll) någorlunda samtidigt.

Arbetsmarknadsnytta

Arbetsmarknaderna inom Norrbotniabanestråket med anknytande stråk kommer med Norrbotniabanan att utvecklas påtagligt till följd av de kraftigt förkortade restiderna. I norr kommer Luleå-/Boden-/Piteåregionen att utveckla inbördes stärkt integration med påverkan även för Gällivare, Kalix/Haparanda och Älvsbyn. Skellefteå blir en inbördes överlappande region med såväl Luleå/Piteå som Robertsfors/Umeå.

Umeåregionen kommer utöver Botniabanans integration av Örnsköldsvik även att inbegripa Robertsfors och Skellefteå. Med utveckling av Tvärbanan påverkas även Vännäs-Vindeln-Lycksele. Beräknat nuvärde för arbetsmarknadsnyttorna av Norrbotniabanan, uttryckt i ökad lönesumma, uppgår till cirka 10 miljarder kronor för perioden 2018-2035.

Bostadsnytta

Kommunerna längs Norrbotniabanan planerar att tillsammans bygga cirka 40 000 nya bostäder fram till år 2035. Kommunerna bedömer också att antalet kan ökas med ytterligare ca 7 000 när den nya järnvägen tillkommer.

Värdet av tillkommande bostäder till följd av Norrbotniabanan bedöms till storleksordningen 3-5 miljarder kronor. Dessa "bostadsnyttor" bedöms vid ökad

sysselsättning enligt avsnitt 4.2 i Norrbotniabanans rapport²⁷ motsvara betydande tillskott av verksamhetsområden av samma storleksordning som "bostadsnyttorna", dvs. cirka 3-5 miljarder kronor. Bättre tillgänglighet kommer dessutom leda till ökade fastighetsvärden. Största procentuella ökningarna väntas bli i Robertsfors, Skellefteå och Piteå kommuner.

Resenärsnytta

Förbättringar för den enskilde resenären genom:

- halverade restider,
- ökad trafiksäkerhet genom val av tåg,
- möjlighet till arbets- och studietid på tåget,
- upp till 400 procent större arbetsmarknad,
- möjlighet att nå ett universitet under 1 timme,
- större frekvens av snabba transporter,
- ökad räckvidd för fritid och nöjen,
- fler valmöjligheter för plats av boende,
- ökat utbud av högre utbildning och gymnasium och
- säkrad kompetensutveckling för redan anställda.

Miljönytta

Järnvägstransporter är det miljö- och klimatomässigt mest fördelaktiga transportmedlet. De nya transportupplägg som skapas med Norrbotniabanan innebär att stora mängder gods- och persontransporter kan flyttas över till järnvägen. Därigenom reduceras utsläpp, slitage och resursförbrukning i övrigt. I en framtida situation med starkt skärpta miljökrav (bland annat det aktuella svaveldirektivet för sjötransporter), kraftigt höjda drivmedelskostnader och -skatter, kan Norrbotniabanan ta över ytterligare gods- och persontrafikflöden samtidigt som regionens höga produktivitet och exportintensitet kan vidmakthållas. Nordligaste Europa står för mycket viktiga produktionsresurser för hela EU. Med väl fungerande järnvägstrafik kan råvaror och produkter nå avsättningsmarknaden på ett betydligt miljövänligare sätt.

Social nytta

Norrbotniabanan förväntas bidra till stora sociala förändringsprocesser både lokalt och regionalt. I Trafikverkets planeringsunderlag finns en stor hänsyn tagen till att järnvägen tillsammans med omgivande bebyggelse ska skapa trygga miljöer, nya mötesplatser och en effektiv infrastruktur till resenärens slutdestination. Nyttorna finns i stor utsträckning inbyggda i beräkningarna, bland annat för bostadsbyggande och arbetsmarknad. Utifrån en konsekvensbedömning, med fokus på nyttorna, är det mycket tydligt att Norrbotniabanan kommer att ha betydelse för den egna

²⁷ Rapport "Norrbotniabanan – Underlag till Sverigeförhandlingen", Norrbotniabanegruppen 160523.

försörjningen, arbetsmarknaden, hälsa trygghet och säkerhet, jämställdheten samt service och fritid. Studienytta/kompetensförsörjning tillkommer i form av bättre tillgång till högre utbildning, specialiserad gymnasieutbildning och kompetensutveckling.

Norrbotniabanan innebär även möjligheter till förbättrad integration. Många kommuner längs Norrlandskusten har haft svåra utmaningar när det gäller asylinvandring och invandring av ensamkommande barn, särskilt för kommuner som ligger utan dagspendlingstillgänglighet till differentierade arbetsmarknader och differentierad utbildning. Kommunerna har ambitiösa program för att dessa nyinflyttade ska trivas och stanna. Det krävs också att avstånden till släkt och vänner inte blir ett för stort hinder. Med bättre tillgänglighet kommer förutsättningarna för god integration att förbättras och de olika kommunerna kommer att komplettera varandra på ett avsevärt bättre sätt.

Slutsatser i Norrbotniabanegruppens rapport

Det är av mycket stor betydelse för Sveriges och EU:s ekonomi att det råvarurika och högproduktiva norra Sverige med anknytande delar i Norge, Finland och nordvästra Ryssland kan tillförsäkras god funktion med ett väl fungerande järnvägsstråk. Här har Norrbotniabanan en central betydelse eftersom banan är den saknade länken i systemet. De olika orternas kompletterande inriktningar vad avser näringsliv, utbildning och myndigheter är väsentliga att ta tillvara. Korta restider är viktiga för att tillgodose balansering och inbördes komplementaritet i stället för inbördes obalanser.

De sammantagna effekterna av ett modernt järnvägsstråk längs Norrlandskusten är betydande. Det mycket produktiva näringslivet stärks ytterligare. Förutsättningarna stärks inte bara för industriellt näringsliv utan också för tjänsteföretag, som får betydligt större närmarknader. Arbetsmarknaderna får betydligt bättre inbördes balans och kompetensförsörjningen stärks särskilt för de kommuner som idag har alltför långa dagspendlingsrestider till de större utbildningsutbudet.

Socialt blir Norrlandskusten ytterligare hållbar genom att kultur- och fritidsutbudet blir bättre och genom att samspelet blir betydligt bättre mellan människor i olika kommuner. Kompetensförsörjningen stärks avsevärt, i synnerhet för kommuner som idag inte har tillräckligt korta dagspendlingsrestider till det högre utbildningsutbudet. Integrationsnyttorna förstärks genom att det blir kortare restider mellan de olika kommunerna och bättre förutsättningar att integreras i samhället och på arbetsmarknaden.

BOSTADSBYGGANDE I UNDERLAGET TILL BESLUT OM INFRASTRUKTURINVESTERINGAR

Sverigeförhandlingen har i uppdrag att med koppling till uppdraget om åtgärder i storstäderna genomföra de uppgifter som ännu inte slutförts inom 2013 års Stockholmsförhandling (N 2013:01).²⁸ I Stockholmsförhandlingens delrapport²⁹ i december 2013 uppmärksammades behovet av att utveckla kunskapen om samband mellan åtgärder i transportsystemet och nyproduktion av bostäder.

Bostadsbyggande och transportinfrastruktur är två centrala delar av samhällsbyggandet. Väg och järnväg skapar förutsättningar både för den kommunala planeringen och för det marknadsdrivna byggandet av bostäder. När bostadsbyggandet anpassas till den nya vägen eller spårvägen, tunnelbanan eller järnvägen, kan fler ta del av den förbättrade tillgängligheten. Ju fler som får nytta av den nya infrastrukturen, desto bättre investering.

Intresset för ökat bostadsbyggande är stort från såväl marknad som från politik i kommun och nationellt. Intresset bottnar i bostadsbrist och stor efterfrågan på goda lägen att bygga bostäder i. Både bostadsförsörjning och planläggning av mark för bland annat bostadsändamål är kommunalt ansvar.

Enligt Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska kommuner planera för att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.³⁰ Enligt Plan- och bygglagen (2010:900) ska kommuner planlägga mark bland annat för att främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.³¹ Kommuner kan också ha allmännyttiga bostadsbolag bland annat för att främja bostadsförsörjningen i kommunen.³² Kommuner har således en nyckelroll för både bostadsförsörjning i sin helhet och för bostadsbyggande som är en av komponenterna.

Staten genom Boverket och länsstyrelserna bidrar till bostadsförsörjning genom analyser, föreskrifter, vägledningar och administration av statliga stöd och bidrag.

Bostadsbyggandet sker idag i huvudsak utifrån kommersiella förutsättningar och på initiativ av kommuner eller fastighetägare. Ett sätt för staten att påverka såväl var det byggs bostäder som hur mycket bostäder som kan byggas och i vilken takt är genom sina investeringar i transportinfrastruktur. Infrastruktur, som väg och järnväg,

²⁸ Dir. 2014:113.

²⁹ Utbyggd tunnelbana för fler bostäder – Delrapport från 2013 års Stockholmsförhandling. Dec 2013.

³⁰ §1 Lag (2000:1383).

³¹ kap 2, §3 Lag (2010:900).

³² §1, Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

är i första hand till för att skapa goda transportlösningar, men påverkar även marknadsförutsättningarna för bostäder och de politiska och planeringsmässiga förutsättningarna för att bygga bostäder.

För de delar av väg- och järnvägsinfrastrukturen i Sverige som är statliga är det riksdagen som fattar beslut om re- och nyinvesteringar. Finansieringen sker huvudsakligen med anslag på statens budget i enlighet med huvudprincipen i 7 kap. 5 § budgetlagen (2011:203). Riksdagen kan dock under vissa förutsättningar besluta att investeringar i transportinfrastruktur får finansieras på annat sätt, till exempel genom statliga intäkter från trängselskatter, brukaravgifter eller bidrag från kommuner, regioner eller företag.

När riksdagen beslutar om anslag till investeringar i väg och järnväg är de samhällsekonomiska bedömningarna ett viktigt beslutsunderlag. Ett sådant underlag ska visa på den samlade nyttan av investeringen. När kommuner, regioner eller företag beslutar om att ge bidrag till statlig transportinfrastruktur räcker det inte med en samlad bild av infrastrukturens nytta. För sådana beslut om medfinansiering behöver den enskilda aktörens nytta brytas ut ur den samlade bedömningen, eller på annat sätt bedömas.

Det finns med andra ord behov av flera typer av beslutsunderlag som visar på vägens eller järnvägens nytta och i vilket avseende den påverkar bostadsmarknaden. De samhällsekonomiska bedömningarna inkluderar delvis denna nytta, men utveckling pågår (vilket utvecklas i nästa delkapitel). Underlaget för medfinansiering utvecklas kontinuerligt och har för närvarande stort fokus på exploatering och bostadsbyggande. Dock finns det ännu inte ett vedertaget sätt att bedöma denna nytta (vilket utvecklas i delkapitlet som heter medfinansiering).

I detta kapitel redogör vi för hur kunskapsutvecklingen ser ut angående bostadsnytta i beslutsunderlag för infrastruktur, drar slutsatser och ger regeringen rekommendationer.

Det samhällsekonomiska beslutsunderlaget

Det underlag som redovisas inför politiska beslut om satsningar i infrastruktur ska vara så heltäckande som möjligt, med syfte att ge ett brett och allsidigt beslutsunderlag för de inblandade parterna. Beslutsunderlaget skall vara transparent, motiverande, underbyggt samt tydligt, begripligt och allsidigt belyst. För statliga investeringar ska beslutsunderlaget beskriva en investerings effekt på de transportpolitiska målen.

En viktig komponent i beslutsunderlaget är den samhällsekonomiska analysen, vilken bör kompletteras med en fördelningsanalys och analys av hur de transportpolitiska målen uppfylls till en samlad effektbedömning.

I en samhällsekonomisk kalkyl finns värderbara komponenter som restid, trafiksäkerhet, buller, luftföroreningar, koldioxidutsläpp, trafikeringskostnader, drift och underhåll. Intrång i natur- och kulturmiljöer däremot är svåra att kvantifiera och värdera och brukar därför beskrivas så att de kan ställas mot kalkylresultatet, utan

att ha blivit monetärt värderade. Andra effekter som ofta nämns men som är svåra, eller inte möjliga, att fullt ut beräkna och inkludera i kalkylen är regional utveckling, arbetsmarknadsnyttor, värdeskapande kopplat till ökat bostadsbyggande i anslutning till investeringen, handelsnyttor etcetera.

Nedan listas begrepp som är centrala i sammanhanget.

Samhällsekonomi	Ekonomiska förhållanden i samhället som helhet, till skillnad från företagsekonomi och privatekonomi, som rör enstaka företag respektive individer.
Samhällsekonomisk analys	Ett samlingsnamn för alla analyser av samhällsekonomi.
Samhällsekonomisk kalkyl	Beräkning av en åtgärds samhällsekonomiska kostnad och nytta. Alla effekter presenteras dels kvantitativt och dels värderade i kronor. Beräkningen sammanfattas dessutom ofta i en nettonuvärdeskvot (NNK).
Samhällsekonomisk bedömning	Baseras på en samhällsekonomisk kalkyl som kompletteras med bedömningar av relevanta effekter som inte kunnat kvantifieras eller värderas i monetära termer.
Samhällsekonomiskt lönsamt eller samhällsekonomiskt effektivt	Används för att beskriva en åtgärd som bedöms leda till ökad nytta totalt för samhället. Vinsterna för dem som vinner på åtgärden kompenserar kostnaden för åtgärden samt eventuella förluster för de som förlorar på den, så att en nettoförbättring uppstår. Den samhällsekonomiska kalkylen ger då en positiv summa av alla kostnader och intäkter som är förknippade med investeringen.
Kostnadseffektivitet	Innebär att kvantifierade mål uppnås till lägsta möjliga kostnad.
Samlad effektbedömning	Ett beslutsunderlag som består av en samhällsekonomisk analys (en kalkyl samt en bedömning av icke-kvantifierbara effekter), en transportpolitisk målanalys (en analys av hur åtgärden påverkar de transportpolitiska målen) samt en fördelningsanalys (hur effekter fördelar sig på olika grupper).

Regeringens uttalande i Infrastrukturpropositionen och i Budgetpropositionen

Ett viktigt underlag för samhällsekonomiska analyser är prognoser. I Infrastrukturpropositionen "Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem" (Prop. 2012/13:25) poängteras hur dessa prognoser, och därmed de samhällsekonomiska analyserna, är beroende av kunskap om samhällsutveckling i ett brett perspektiv.

"För framtagande av prognoser för person- och godstrafik krävs information om infrastruktur, trafik, transporter och kostnader, men också om faktorer utanför transportområdet. Det gäller framförallt information om hur ekonomin och samhället i sin helhet ser ut i dag och hur utvecklingen kan tänkas bli i framtiden. Både person- och godstransporter påverkas av befolkningsutvecklingen och förändringar i lokaliseringen av bostäder, arbetsplatser och servicefunktioner".³³

I Budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1) uttryckte regeringen tydligt behovet av att vidareutveckla kunskap kring sambanden mellan infrastruktur och bostadsbyggande:

"En utvärdering och analys av sambanden mellan infrastruktur och bostadsbyggande bör genomföras för att bland annat säkerställa att de modeller som används för att beräkna nyttan av infrastrukturinvesteringar tar hänsyn till värdet av tillkommande bostadsområden. Utvärderingen bör tjäna som ett förbättrat underlag inför kommande infrastrukturplaneringsomgångar. Om sambanden kan tydliggöras finns bättre förutsättningar för att bedöma var kombinationer av förbättringar i transportsystemet och nyproduktion av bostäder ger största möjliga nytta".³⁴

Vidare skriver regeringen:

"att utvecklingen av transportsystemet i ökad utsträckning bör samordnas med kommunal och regional planering av markanvändning, bostadsförsörjning och bebyggelse".³⁵

Pågående arbete

Att infrastruktur och markanvändning påverkar varandra är odiskutabelt. När det gäller styrkan i sambanden och hur de ska modelleras samt hur nyttan av att markanvändningen påverkas ska värderas råder det mer skiftande meningar. Vid samhällsekonomiska kalkyler är detta ett inte oväsentligt problem.

³³ Prop. 2012/13 s.89.

³⁴ Budgetproposition 2012/13:1 Utgiftsområde 18, s. 61.

³⁵ *ibid.*

Kalkylen ska idealt representera nyttan av en investering i en framtida situation när aktörerna på transport- och fastighetsmarknaden anpassat sig till den nya situationen. På motsvarande sätt ska markanvändningen i ett jämförelsealternativ anpassas till en framtid utan den aktuella investeringen men med samma befolkning. Detta hanteras dock inte med dagens metodik, vilket beror på metodsvårigheter.

Syftet med en investering i infrastruktur kan vara av olika karaktär men i grunden handlar det oftast om att förbättra tillgängligheten eller trafiksäkerheten. Ökad tillgänglighet (i synnerhet med kollektivtrafik) gör emellertid ett område mer attraktivt, vilket ökar efterfrågan på att exploatera området. Med ökat exploateringstryck kan också tätheten öka, vilket har flera positiva effekter. I tätastadsmiljöer är tillgängligheten god och bilinnehavet som regel lägre än i glesa, fler reser med kollektivtrafik eller per cykel och till fots. Uppvärmning, sophantering, vatten- och avlopp kan lösas kostnadseffektivt, och förutsättningarna för kommersiellt utbud, som butiker, restauranger och service är goda. Många kunskapsintensiva verksamheter föredrar att lokalisera sig i tätastadsmiljöer med god tillgänglighet. Konkurrensen om marken i tätastadsmiljöer kan förstås även tränga ut icke-kommersiella verksamheter, det kan vara sämre luftkvalitet och svårt att finna helt tysta områden. Sammantaget har dock regeringen gjort bedömningen att det är viktigt att tillskapa bostäder i resurseffektiva stadsmiljöer där efterfrågan är stor.

En infrastrukturinvestering kan också leda till försämrade förhållanden för bostadsbyggande. Trafikens externa effekter såsom buller, försämrad luftkvalitet och barriärer kan göra ett område mindre attraktivt och följaktligen minska möjligheten till exploatering eller bidra till att området utnyttjas mindre intensivt.

Både de negativa och de positiva effekterna på bostadsbyggandet kan naturligtvis uppkomma av samma investering men på skilda platser. Likaså kan ett ökat bostadsbyggande på en plats motsvara ett uteblivet bostadsbyggande på en annan plats. Vad som är den faktiska nettoeffekten av en investering i transportinfrastruktur är därför svårt att bedöma.

Trafikanalys fick år 2012 i samband med åtgärdsplaneringen i uppdrag av regeringen att undersöka hur befolkningsutvecklingen och bostadsbyggandet påverkar den samhällsekonomiska kalkylen. Trafikanalys konstaterade i redovisningen av uppdraget att det inte råder någon tvekan om att nyttan av infrastrukturinvesteringar är beroende av människors resor och transporter av gods samt att det finns ömsesidiga samband mellan lokalisering och sådana investeringar. De konstaterade emellertid också att det inte går att ge ett enkelt och kortfattat svar på i vilken utsträckning resultaten av de samhällsekonomiska kalkylerna i den nationella planen för infrastrukturen är beroende av antaganden om befolkningsutveckling.³⁶

³⁶ Trafikplaners känslighet för befolkningsprognoser och lokalisering - redovisning av ett regeringsuppdrag.

Centrum för transportstudier (CTS) vid Kungliga tekniska högskolan (KTH) i Stockholm har senare studerat denna effekt och konstaterar att för flertalet projekt är effekten försumbar. Stora och strategiska investeringar kan däremot på ett avgörande sätt förändra förutsättningarna för utvecklingen av bebyggelsen, och därmed ge betydelsefulla nyttor som den samhällsekonomiska kalkylen idag inte förmår fånga.³⁷

Under 2015 gjorde professor Jonas Eliasson, CTS, tillsammans med ett flertal forskare på uppdrag av Stockholms läns landsting ett försök att klarlägga huruvida de samhällsekonomiska kalkylerna underskattar de nyttor som kollektivtrafikinvesteringar skapar, bland annat med avseende på fastighetspriser. De skriver bland annat att det finns en klar korrespondens mellan fastighetspriser och tillgänglighet och vidare att tunnelbanan ökar värdet på bostadsrätter ca 50 procent mer än samma tillgänglighet med buss.

Man poängterar att det i studien är för litet underlag för att dra långtgående slutsatser. Men lyfter ändå fram att studien bekräftar att de samhällsekonomiska kalkylerna inte fullt ut speglar påverkan på fastighetsmarknaden och att det i synnerhet synes gälla tunnelbana, vilket skulle kunna motivera ett tillägg i kalkylerna.³⁸

Trafikanalys har samtidigt (2015-2016) studerat hur sambandet mellan infrastruktur och bostadsbyggande återspeglas i samhällsekonomiska analyser i USA, Tyskland, Storbritannien, Norge, Nederländerna, Danmark och Sverige. De konstaterar att i många länder pågår studier och/eller försök att utveckla och använda modeller som speglar sambandet mellan markanvändning (till exempel bostadsbyggande) och infrastruktur.

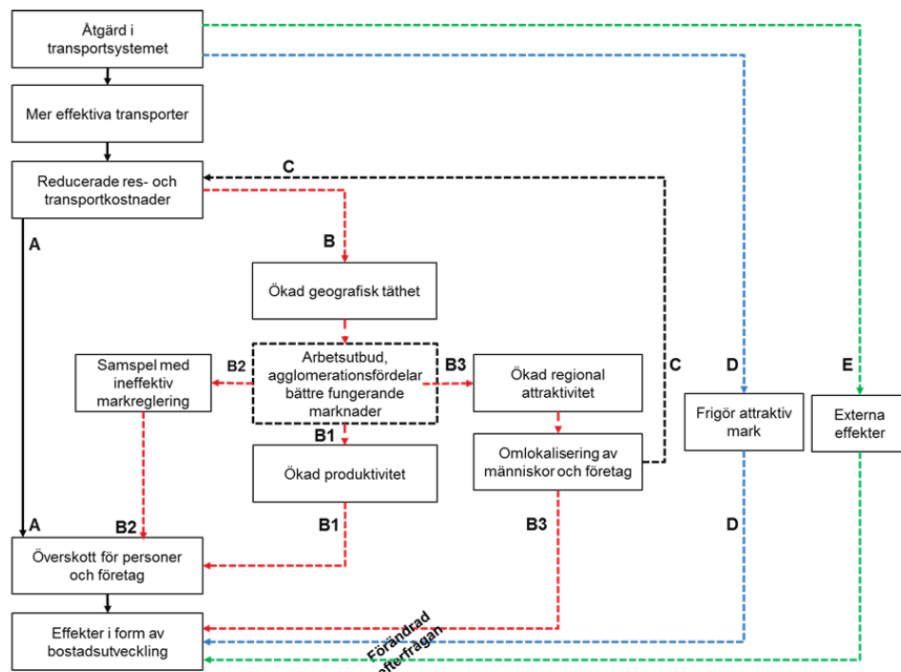
De gör den sammantagna bedömningen att modellerna i Sverige kan utvecklas på en rad punkter bland annat gällande förståelsen för fastighetsmarknaden, underutnyttjade markområden med mera.

Men de konstaterar också att utmaningarna är betydande, bland annat för att sambanden är komplexa, modeller är resurskrävande och många situationer och platser är unika.³⁹

³⁷ ESO 2015/1 s.17.

³⁸ Jonas Eliasson, Centrum för Transportstudier vid KTH. CTS Working Paper 2016:6, s. 29.

³⁹ Trafikanalys. Rapport 2016:3, s.8-11.



Figur 5 Sambandet mellan investering i infrastruktur och effekter i form av bostadsutveckling illustreras i Trafikanalys Rapport 2016:3. I figuren visas sju samband: A. Restidsvinster realiseras bland annat som bostadsutveckling. B1. Ökad geografisk täthet (wider economic benefits). B2. Ökad geografisk täthet (samspel med ineffektiv markreglering). B3. Ökad geografisk täthet (ökad in- och omflyttning på grund av ökad regional attraktivitet). C. Ökad inflyttning resulterar i ökade restidsvinster (brukarnytta). D. Exploateringseffekter vid frigjord mark. E. Reducerade negativa externaliteter (som till exempel minskat buller). För vart och ett av sambanden har Trafikanalys föreslagit utvecklingsmöjligheter i de svenska samhällsekonomiska analyserna.

Det pågår även studier som inte har något resultat än på såväl Trafikverket som på Trafikanalys för att förstå mer om hur just höghastighetsjärnvägstrafik påverkar fastighetsmarknaden.⁴⁰

Erfarenheter från 2013 års Stockholmsförhandling

Under arbetet med 2013 års Stockholmsförhandling konstaterades att den ökade tillgänglighet som uppstår vid en utbyggd tunnelbana ökar värdet på den mark som kommer att bebyggas, den befintliga bebyggelsen ökar i värde samt handelsverksamheten påverkas positivt. Detta värde låter sig beräknas, vilket också skedde inom ramen för förhandlingen. Värdet visade hur stora realiserbara nyttor som skapas i respektive kommun. Dessa underlag låg till grund för överenskommelsen om kommunernas medfinansiering i landstingets infrastruktur.

⁴⁰ Trafikverket har finansierat ett FOI-projekt TRV 2015/36884 "Höghastighetståg: markvärden och finansiering". Trafikanalys har en pågående utredning 2015/19.

2013 års Stockholmsförhandling sammanförde lantmätaren Thomas Hammar (Hammar Locum Metior) som beräknat värdet av tunnelbana i Stockholmsöverenskommelsen med Jonas Eliasson och Maria Börjesson (CTS/KTH) som är forskare och experter på samhällsekonomisk kalkyl. Samtalet ägde rum på CTS den 15 maj 2014. Några nyckelfrågor kunde skönjas inför fortsatt metodutveckling:

1. Hur undviks dubbelräkning?
2. Hur hanteras att värden flyttas runt i samhället och framstår som ett högt värde lokalt men kanske inte är ett värde alls på totalen?
3. Hur viktig är detaljeringsgraden av tillgänglighetsförbättringen för fastighetsvärdena? Till exempel ett område där en infrastruktursatsning krävs som förutsättning för att ändra markanvändningen (skapa byggrätter), medan en transportmodell visar på ökad tillgänglighet utan den typen av tröskeffekter.
4. Hur säkerställs att de bostäder som tillkommer i modellen även byggs i verkligheten – det vill säga hur kan bedömningen om investeringsviljan komma in i de transportekonomiska modellerna? Till exempel investeringsviljan vid tillkomst av spårväg och tunnelbana jämfört med om tillgängligheten istället kommer från en ny busslinje.

En slutsats från mötet var att forskningen ännu inte har svaren utan behöver utveckla detta, exempelvis genom att föra in tillgänglighetsdata från transportmodeller i en fastighetsekonomisk beräkningsmodell. Även effekterna på arbetsmarknaden behöver utvecklas i beslutsunderlagen.

Erfarenheter från den pågående Sverigeförhandlingen

I samband med Trafikverkets planering av höghastighetsjärnväg och Sverigeförhandlingens förhandlingsförberedande arbete lät Trafikverket göra regionalekonomiska analyser. Regionalekonomiska analyser visar framför allt effekter på befolkning, arbetsplatser och inkomsteffekter.

Trafikverket lät dels Internationella Handelshögskolan i Jönköping göra en analys med verktyget DYNLOK, dels konsultfirman WSP göra en analys med verktyget SAMLOK. Modellerna har olika effektsamband och redovisar delvis olika parametrar. Därtill gjorde Trafikverket en fördelning av resultaten från SAMPERS/SAMKALK på regional nivå.

Nedan listas vilka effekter de olika modellerna kan redovisa:

SAMPERS/SAMKALK	• Geografiskt fördelade restidseffekter • Geografiskt fördelat konsumentöverskott
SAMLOK (Potential)	• Befolkningslokalisering • Arbetsplatslokalisering • Inkomsteffekt • Markvärdeseffekt

DYNLOK (Potential)

- Befolkningslokalisering
- Förändring bruttoregionalprodukt
- Lönesumma
- Arbetskraft
- Arbetstillfällen
- Marknadseffekter
- Dagligvaruhandel
- Sällanköpshandel
- Boyta
- Bostäder
- Kontor
- Markvärdeseffekt

I en granskningsrapport från Umeå Universitet konstaterades att ”de genomförda regionalekonomiska analyserna av Sverigebygget ger intressanta insikter i den regionala nyttan av investeringar i höghastighetsjärnvägar. De relativt stora skillnader som finns mellan de båda räkneexemplen visar dock att det finns en betydande osäkerhet i hur de regionala effekterna av investeringar i höghastighetsjärnväg kan uppskattas och kvantifieras. Utan fortsatt forskning och känslighetsanalyser av antaganden och modellskattningar är det svårt att veta hur resultaten bör tolkas.”⁴¹

Vi kan också konstatera att lika mycket intresse som de regionalekonomiska modellerna rönt, lika mycket farhågor för att de ska missbrukas har uttryckts. Farhågan gäller då framförallt rädslan att någon ska summera regionala delnyttor med den samlade nyttobedömningen, vilket inte är och aldrig har varit avsikten.

Slutsatser gällande det samhällsekonomiska beslutsunderlaget

Det samhällsekonomiska underlaget för riksdagens beslut om finansiering av transportinfrastruktur speglar inte tillräckligt väl en investerings bostadsnytta. Kunskapen om samband mellan infrastrukturbeslut och bostadsbyggande/bostadsförsörjning behöver öka och metoder för att inkludera detta i den samhällsekonomiska kalkylen utvecklas. Arbete pågår och bör fortsätta för att på lång sikt få bättre träffsäkerhet i de samhällsekonomiska analyserna.

På kortare sikt bör erfarenheter från att värdera infrastrukturens effekt på bostadsmarknaden som görs i samband med medfinansieringsförhandlingar tas tillvara och utvecklas, både avseende metoder som SAMLOK och DYNLOK och andra värderingsberäkningar.

⁴¹ Metodgranskning av regionalekonomiska effekter av höghastighetståg, Jonas Westin, Centrum för regionsvetenskap, Umeå Universitet, 2015-05-27, Bilaga till TRV 2014/12802 Granskning av regionalekonomiska analyser av investering i banor för höghastighetståg.

Medfinansiering

Regeringens uttalande om medfinansiering

Regeringen har i sina direktiv för åtgärdsplaneringen gett Trafikverket i uppdrag att permanent pröva medfinansiering i planerings- eller genomförandeskedet av arbetet med infrastrukturinvesteringar.

”Trafikverket ska även fortsättningsvis, främst i samband med framtagande av underlag inför planeringen och beslut om genomförande av infrastrukturobjekt, pröva möjligheterna till medfinansiering från olika intressenter.”⁴²

Två av motiven för medfinansiering är att kunna utöka medlen till infrastrukturinvesteringar och att få till stånd en bättre samordning och samverkan i planeringen av infrastruktur och bostadsförsörjning, samt att visa på hur viktigt det är att sådan samplanering sker.

Medfinansiering kan både gälla grundutförande och tillägg till grundutförande. Det senare innebär att när en kommun eller annan aktör har nytta av att den statliga infrastrukturanläggningen utformas på något för dem viktigt sätt som går utöver grundutförandet, så bör tillägget betalas av kommunen (eller annan aktör). Detta mot bakgrund av att det är kommunens behov (nytta) som föranlett utformningen och därmed den extra kostnaden. Det andra fallet av medfinansiering är när en kommun eller annan aktör medfinansierar grundutförandet av infrastrukturen. Bidragets storlek ska då relatera till nyttan, och kan med andra ord vara en delmängd av kostnaden.

Beslutsunderlaget för en kommunal eller annan aktörs medfinansiering av en statlig investering behöver med andra ord visa på nyttan för denne.⁴³ Då det beslutsunderlag riksdagen och regeringen baserar sitt beslut på visar på den samlade nyttan behöver underlaget för medfinansieringsbeslut vara delvis ett annat. Beslutsunderlaget för medfinansiering behöver beskriva och i möjligaste mån beräkna hur nyttorna fördelar sig på de potentiella finansiärerna och i vilken mån de är realiserbara. Förutom nyttor i form av restidsnyttor och ökat bostadsbyggande kan underlaget behöva innehålla vissa effekter på arbetsmarknad och produktivitet lokalt eller andra nyttor.

Sverigeförhandlingen presenterade i juni 2015 ett förslag till ändring i Plan- och bygglagen (2010:900). Förslaget innebär att kommun och fastighetsägare får ingå avtal inom ramen för exploateringsavtalet på basis av ökade fastighetsvärden som uppstår till följd av den offentliga investeringen i infrastruktur.

⁴² <http://www.regeringen.se/contentassets/ea84b67fcac94bf8b5071c6e3c8db672/investeringar-for-ett-starkt-och-hallbart-transportsystem-prop.-20121325> Prop. 2012/13 s.52.

⁴³ Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

Värdet ska ligga till grund för en ersättning från fastighetsägare till kommun och användas av kommunen för att realisera den investering som ger nyttan till fastighetsägare.⁴⁴

I december 2015 presenterade Sverigeförhandlingen ett förslag till finansiering av Höghastighetsjärnvägen som till en mindre del föreslås finansieras med just ökade fastighetsvärden.⁴⁵

Erfarenheter från medfinansieringsförhandlingar

2013 års Stockholmsförhandlings arbete med avtal om finansiering och medfinansiering av utbyggnad av tunnelbanan samt ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län erfor hur en samverkan i planeringen av utbyggnad av infrastruktur och bostadsbebyggelse kan spela roll såväl politiskt, tidsmässigt och ekonomiskt. En tydlig beslutsprocess där de relevanta fakta som behövs finns med samt underlag och definitioner är lika för de olika aktörerna är framgångsfaktorer. Genom att kvantifiera värdeökningen från tunnelbanan i form av fastighetsutveckling säkerställdes en process som annars tagit mycket längre tid och fler bostäder kan byggas.

En genomgång av träffade överenskommelser inom infrastrukturinvesteringar visar att det i olika sammanhang har redovisats arbetsmarknadsnyttor, exploateringsnetto/markvärdesökning, regional utveckling, företagsekonomiska nyttor etcetera. Vissa av dessa nyttor är någorlunda enkla att kvantifiera, andra svårare. Här nedan följer en översikt.

2013 års Stockholmsöverenskommelse

Som ett underlag för Stockholmsöverenskommelsens beslut om medfinansiering av utbyggnad av tunnelbana och kommunala åtagande om bostadsbyggande genomfördes en intressent- och nyttoanalys. Denna analys syftar till att med berörda parter identifiera de nyttor som uppstår i samband med en utbyggnad med ambitionen att kvantifiera dessa nyttor. Därtill har Stockholms läns landsting på sedvanligt sätt genomfört en samhällsekonomisk kalkyl som visar utbyggnadernas samhällsekonomiska effekter.

2013 års Stockholmsförhandling har låtit konsulter bedöma och beräkna vilket värde i fastighetsekonomiska termer för bostäder, kontor och handelsfastigheter som de aktuella utbyggnaderna av tunnelbanan får. Värdeökningen för enbart tillkommande bostadsbebyggelse bedömdes uppgå till cirka 15 miljarder kronor. I dessa bedömningar ingår inte värdeökning för befintlig bebyggelse, tillkommande kontor eller handelsfastigheter. Värdet är realiserbart för fastighetsägaren och kan ligga till grund för medfinansiering.

⁴⁴ Delrapport från Sverigeförhandlingen, Ett författningsförslag om värdeåterföring. SOU 2015:60.

⁴⁵ Delrapport från Sverigeförhandlingen, Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. SOU 2016:03.

Stockholmsförhandlingen har sammanställt detta underlag som en del av det beslutsunderlag som de politiska församlingarna hade tillgång till inför beslut om utbyggnad och finansiering av denna. Kommunerna har i sin tur haft detta som underlag för sina förhandlingar med fastighetsägare. Kommunala förhandlingar med fastighetsägare har skett och pågår alltjämt. Ett exempel är Fabege som bidrar med 100 miljoner kronor till tunnelbaneutbyggnaden mellan Odenplan och Arenastaden i Solna genom ett medfinansieringsbidrag till Solna stad.⁴⁶

Beräkningarna i Stockholmsförhandlingen gjordes i en modell i vilken den framtida markanvändningen redovisades som färdiga byggrätter. Byggrätterna gavs ett marknadsvärde och exploateringskostnaderna beräknades och drogs av, varvid det uppstod ett exploateringsnetto.

Exploateringsnettot nuvärdesberäknades beaktande realräntekrav och realvärdeuppräknings. Resultatet blev ett nuvärde av framtida exploateringsnetton. Metoden är framtagen av konsultföretaget Hammar Locum Metior.

Underlag i beräkningarna tillhandahölls av berörda kommuner och bestod av programhandlingar, översiktsplan, bostadsförsörjningsprogram, exempel på exploateringsavtal, befolknings- och bostadsprognoser med mera. Därutöver gjordes uttag ur fastighetsregistret och ur de trafikförhållanden som visar personflöden i nya stationslägen samt restidsvinster per stationsläge.

Influensområdet i beräkningsmodellen har utgått ifrån ett troligt framtida stationsläge och har avgränsats i första hand utifrån avståndet till stationsläget. I normalfallet har utgångspunkten varit att ett gångavstånd till stationen på maximalt cirka 1 000-1 200 meter. I vissa fall kan detta avstånd vara såväl kortare som längre på grund av geografiska förutsättningar.

Beräknade värden för kostnader grundar sig på så noggrant underlag som möjligt, men där sådant saknas tas utgångspunkt i schablonkostnader för exploatering per kvadratmeter byggrätt, med hänsyn tagen till lokala förutsättningar såsom behov av grundläggningsåtgärder, saneringsbehov, befintlig bebyggelse som ska rivas, typ av projekt, värde före speciella åtgärder, till exempel behov av överdäckning. Kostnader för huvudledningssystem för VA och fjärrvärme antas få kostnadstäckning via taxor och är därför exkluderade. Värdeberäkningarna är uppdelade på bostadsrätter och hyresrätter, i en kvot som styrs av kommunens mål på området.

Bedömningen för bostadsrätter avser marknadsmässiga byggrättsvärden på byggklar tomtmark. Nivåerna har bedömts utifrån analyser av faktiska försäljningar av byggklar tomtmark för bostadsrättslägenheter. I områden där köp saknas har byggrättsvärden hämtats från ett funnet samband mellan å ena sidan faktiska försäljningspriser på nyproducerade bostadsrättslägenheter och å andra sidan värdet på byggklar tomtmark.

⁴⁶ Ekonomiskt bidrag till utbyggnad av tunnelbanan. Pressmeddelande Fabege 31 mars 2014.

Bedömningen för hyresrätter avser marknadsmässiga byggrättsvärden hämtat från tillgängligt underlag, exempelvis kapitaliseringar av tomträttsupplåtelser.

Bedömningen för lokaler avser marknadsmässiga byggrättsvärden. Bedömningen utgår ifrån analyser av faktiska försäljningar av byggklar tomtmark för lokaler i jämförbara områden. Även faktorer som reallräntekrav och värdeförändring finns beaktat i modellen.

Västsvenska paketet/Västlänken

I detta projekt genomfördes en beräkning av stadsbyggnadsnyttan som värde av ny markanvändning samt värdeeffekter på befintlig bebyggelse vid ett genomförande av Västlänksprojektet.

Den metod som använts i denna beräkning är en intäkt/kostnadskalkyl där slutresultatet redovisas som ett nuvärde av framtida exploateringsnetton. Två scenarier är utgångspunkten i beräkningen. För det första ett scenario där Västlänken inte kommer att byggas ut och för det andra ett scenario där Västlänken byggs enligt Banverkets järnvägsutredning om Västlänken daterad december 2007. Resultatet av beräkningen redovisas som skillnaden mellan de två tänkta händelseförloppen. Resultatet av ett genomförande med inslag av hyresrätt har också analyserats.

Beräkningarna visar på att det uppstår ett exploateringsnetto på cirka 1,7 miljarder kronor som tillfaller Göteborgs stad samt andra fastighetsägare.

Trafikplats/pendeltågsstation Vega

Utbyggnaden av trafikplatsen vid Vega på riksväg 73 mellan trafikplatserna Länna och Handen innebär effekter på fastigheter som berörs av vägen. De nyttor som uppkommer sorterades i olika grupper och genomfördes i tre steg enligt följande:

1. Identifiering av all påverkan på markanvändningen som bedöms följa av vägföretaget inklusive följdinvesteringar. I detta innefattas såväl direkt förändring av markanvändningen som förbättringar av miljö och tillgänglighet.
2. Kvantifiering av effekterna, hur stor volym av ny byggrätt och hur många fastigheter berörs av förändringarna.
3. Värdering av förändringar.

Det som söktes var nettovärdeförändringar (exploateringsnetto), med andra ord ökat värde minskat med kostnader. Detta innebär när det gäller nyexploatering att det är värdet för en färdig tomt minskat med exploateringskostnaderna som söks. För bebyggda fastigheter är det marknadsvärdesförändringar till följd av vägföretaget som bedöms. Det saknar betydelse för värderingen vem som kan tillgodogöra sig värdeökningen, kommunen, enskilda fastighetsägare eller andra.

Beräkningarna visade att ny markanvändning som helt beror på och som delvis beror på ny infrastruktur ger en värdeökning på cirka 1,4 miljarder kronor.

Trafikplats Rosersberg

Analys av nyttan att bygga Rosersbergs trafikplats med påfart på E4 i höjd med Kilenkryssets logistikverksamhet. Analysen har gjorts i en modell, enligt samma modell som de två exemplen ovan. Modellen tillämpades så att först förutsätts att trafikplatsen byggs och därefter att den inte byggs varpå skillnaden i utfall är nyttan av trafikplatsen för pågående och ny markanvändning respektive verksamhetens produktivitet.

Effekten av byggandet av en trafikplats uppgick till 590 miljoner kronor och påverkan på pågående och framtida verksamhets produktivitet uppgick till 450 miljoner kronor.

Denna framräknade nytta innebar att medfinansieringsavtal träffades mellan Vägverket, Sigtuna kommun samt verksamheten (som också ägde sin fastighet) Kilenkrysset. Den totala projektkostnaden uppgick till 203,5 miljoner kronor och av detta belopp medfinansierade Sigtuna kommun 30 miljoner kronor, Kilenkrysset 114,5 miljoner kronor och staten (genom dåvarande Vägverket) 59 miljoner kronor.

De medfinansierade beloppen uppgår således till 144,5 miljoner kronor av den totala projektkostnaden på 203,5 miljoner kronor. Detta innebär att medfinansieringen är cirka 70 procent av totalkostnaden och 144 miljoner kronor av den framräknade värdeökningen på cirka 1 miljard kronor, det vill säga cirka 14 procent.

Citybanan

Den enskilt största effekten av Citybanan är att den möjliggör en mer attraktiv tågtrafik med utökad turtäthet och därmed kortare väntetider. Den ökade kapaciteten gör det också möjligt att förbättra punktligheten. Båda dessa faktorer skapar nyttor för resenärerna.

WSP Analys och strategi har beräknat hur nyttan av Citybanan fördelar sig geografiskt. Denna geografiska nyttofördelning tjänade som underlag till förhandlingarna om Citybanans finansiering.

Den geografiska nyttan redovisades i form av restidsvinster för de fem berörda länen var för sig. Vidare redovisas restidsnyttan för övriga landet fördelat på Stockholms Län, norra Sverige och södra Sverige. Den redovisade restidsnyttan bygger på antaganden och indata vilka redovisas i rapporten. Antagandena om trafikering (vilka tåg som går och hur ofta) var av avgörande betydelse för storleken på den beräknade nyttan.

Nuvärdet i miljoner kronor avseende kortare åktider och ökad turtäthet blev i beräkningarna 13 000 miljoner kronor.

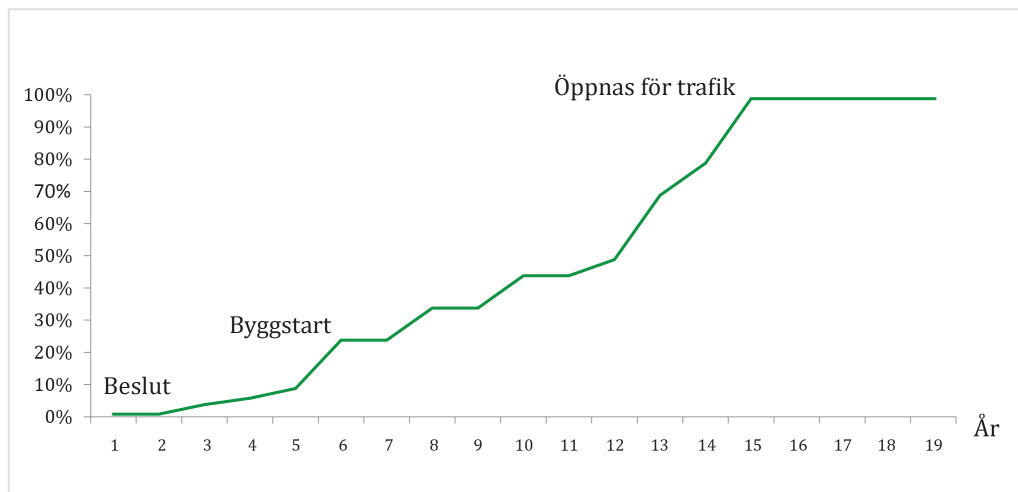
Denna beräkning skiljer sig från de tidigare redovisade exemplen så till vida att denna beräkning är sprungen ur samhällekonomi och nyttorna kommer invånarna till godo men är inte direkt realiserbara för kommuner eller regioner.

Pågående arbete i Sverigeförhandlingen

I Sverigeförhandlingen har alla berörda kommuner och regioner ombetts skicka in såväl verbala som beräknade nyttor av de infrastrukturinvesteringar som förhandlingen omfattar. Under hösten 2015 skickades omkring sextio sådana nyttoanalyser in. Flera av intressenterna har valt att anlita konsulter för beräkningen av bostadsnytta. Konsulterna har haft olika metoder för sina beräkningar. Som exempel, och som jämförelse med de ovan beskrivna metoderna, kan Evidens och WSP nämnas. Evidens har baserat sin beräkning av bostadsnytta på hur stor förändringen i betalningsvilja kan antas bli. Betalningsviljeökningen speglar tillgänglighetsförbättringen, tillskottet av butiker, kultur, restauranger, service och livsmedel som antas följa med tät stadsutveckling samt förvärvsinkomsten på de som flyttar dit. WSP har beräknat värdet av en förändrad markanvändning som tillkommer bostadsexploatören genom att ta den totala nyttan i en framtid med utbyggd infrastruktur och dra av uppskattade exploateringskostnader.

Där Sverigeförhandlingen saknar underlag för värdepåverkan har vi genom en beräkningsschablon bildat oss en ungefärlig uppfattning om hur stor värdeeffekt en station på höghastighetsjärnvägen, respektive tunnelbanestationer och spårvägsutbyggnader kan få. Beräkningen bygger på följande antaganden och indata:

Kostnader	Kostnaderna för exploatering är desamma oavsett ökad tillgänglighet.
Betalningsvilja	Betalningsviljan ökar med infrastrukturen (fler spekulanter, ökad förvärvsfrekvens, tillväxt).
Prisutveckling	Ingen prisutveckling på bostäder. Prisnivå har antagits utifrån genomsnittligt pris på nybyggnation under 2015 från Boolis slutpriser.
Antal bostäder	Kommunens uppgift till Sverigeförhandlingen om antal bostäder som kommunen bedömer kommer att byggas i aktuellt influensområde.
Takt i bostadsbyggandet	Jämnt fördelat mellan åren 2018-2035.
Influensområde	Ungefär gångavstånd för tunnelbanor och spårvägar, hela orten för höghastighetsstation.
Kvm/bostad	Att en genomsnittsbostad är 78 kvm (BOA).
Värdepåverkan	Cirka 1-15 procent beroende på hur avgörande för bostadsbyggandet som infrastrukturen är. Värdepåverkan fullt ut först när infrastrukturen öppnas för trafik. Innan dess förväntningsvärde i stigande skala – se graf nedan.
Realränta	1-3,3 procent.



Figur 6 En illustration (ett exempel) av hur värdeeffekten kan antas tillta från beslut, vid byggstart och sedan slå ut fullt när infrastrukturen öppnas för trafik.

Slutsatser gällande underlag för medfinansiering

Medfinansiering av statlig infrastruktur är snarare regel än undantag. Kunskapen utvecklas och processerna professionaliseras. Det författningsförslag om värdeåterföring som vi lämnade i juni 2015 är ett exempel på hur lagstiftningen kan följa efter och bekräfta den utveckling som pågår.

Erfarenheterna av medfinansieringsförhandlingar visar att det finns ett flertal olika värderingsmetoder som visar hur sambandet mellan infrastruktur och bostäder kan kvantifieras. Trots avsaknad av etablerade metoder för att värdera infrastrukturinvesteringars påverkan på bostadsbyggandet bedöms sambanden så stabila att de kan ligga till grund för beslut om medfinansiering.

Metoder för att bedöma infrastrukturinvesteringars påverkan lokalt på bostadsbyggande och annan exploatering bör fortsätta utvecklas och erfarenheter från genomförda beräkningar tas tillvara.

Summerande slutsatser och rekommendationer om bostäder i beslutsunderlag till infrastruktur

Rekommendationer:

- Fortsätt utveckla de samhällsekonomiska analyserna så att de omfattar hela infrastrukturens effekt på bostadsbyggande och andra fastighetsvärderelaterade aspekter.

- Fortsätt utveckla metoder för att analysera regionalekonomiska effekter.
- Fortsätt utveckla metoder för att värdera infrastrukturens påverkan på bostadsbyggande lokalt och dess realiserbara värden som ett underlag för medfinansiering.
- Regeringen bör ställa krav på att beslutsunderlaget för åtgärdsplaneringen kompletteras med underlag för att synliggöra nyttor på fastighets-/bostadsmarknaden som idag inte går att utläsa ur den samlade effektbedömningen. För detta ändamål ska underlag till medfinansieringsförhandlingar användas.
- Fortsätt arbeta med medfinansieringsförhandling och avtal mellan offentliga parter för att bidra till ett ökat bostadsbyggande och ökad effektivitet i samhällsbyggandet.

De samhällsekonomiska analyserna är ett viktigt underlag i beslut om transportinfrastruktur. Dessa är vetenskapligt utvecklade och bygger på generaliserade samband. Idag omfattar analyserna inte hela effekten på fastighetsvärden (och därmed bostadsbyggande). Det pågår utveckling på flera fronter för att kunna belägga sambanden mellan bostadsbyggande och infrastruktur och hur dessa på ett bättre sätt ska kunna inkluderas i de samhällsekonomiska analyserna. Vi rekommenderar regeringen att fortsätta utveckla de samhällsekonomiska analyserna så att de omfattar hela infrastrukturens effekt på bostadsbyggande och andra fastighetsvärderelaterade aspekter.

Det är också angeläget att den samlade nyttan av en infrastrukturinvestering kan brytas ned på regional och lokal nivå. Forskning och utveckling av att säkra orsakssamband och bygga upp modeller för till exempel bostadsnytta och social nytta är ett viktigt ytterligare steg i att få ett brett underlag för politiska beslut.

De regionalekonomiska effekterna behöver synliggöras för att ligga till grund för beslut på fler politiska nivåer och även till grund för förhandling om medfinansiering. Därför rekommenderar Sverigeförhandlingen regeringen att fortsätta utveckla metoder för att analysera regionalekonomiska effekter.

Underlag för beslut om medfinansiering har utvecklats på senare år och speglar de nyttor en infrastrukturinvestering ger lokalt, bland annat för möjligheten att bygga bostäder. Beräkningar har även gjorts av hur stora ekonomiska värden som den nya vägen eller järnvägen betingar för fastighetsägare och i kommuner. Beräkningarna ger en vägledning om hur stora realiserbara nyttor som uppstår. Därefter har en delmängd av den nyttan återspeglats i medfinansiering genom förhandling.

Metoderna för att beräkna nyttan varierar med den som gör beräkningen. Det kan finnas ett värde av att ensa metoderna, därför rekommenderar vi metodutveckling inom detta område.

Bostadsbyggande handlar om mer än samband med ökad tillgänglighet. Till exempel hur politiska och planeringsmässiga förutsättningar förändras och bidrar till ökat bostadsbyggande. Det är därför osäkert om bostadsnyttan av en infrastrukturinvestering bäst fångas i en transportmodell. Det underlag som behöver tas fram i medfinansieringsförhandlingar som visar på värdet av investeringen lokalt, kan vara en intressant kompletterande uppgift även för riksdagen i bedömningen om att prioritera medel för infrastruktur. Fördelen med ett sådant komplement är att den lokala nyttan i termer av bland annat bostadsbyggande belyses tydligt. Detta underlag ska dock inte summeras till den samlade nyttan (NNK/SEB) då denna redan innehåller delar av de lokala nyttorna som en delkomponent. Dessutom kan en stor lokal effekt på exempelvis bostadsbyggande delvis vara en spegling av att marknadens intresse för bostadsbyggande flyttar från en plats till en annan. Ett stort lokalt tillskott av bostäder ska med andra ord inte misstas för ett stort nettotillskott. Däremot kan bostäder realiseras med större säkerhet genom medfinansieringsöverenskommelser med bostadsåtaganden och då leda till en nettoökning av bostäder.

Vår rekommendation är att samtidigt som utveckling av de samhällsekonomiska modellerna fortsätter bör regeringen ta tillvara kunskapen från medfinansieringsförhandlingar genom att ställa krav på att beslutsunderlaget för åtgärdsplaneringen ska innehålla beräknade nyttor på fastighets-/bostadsmarknaden. På detta sätt kan regeringen synliggöra kvantifierade nyttor i större omfattning än vad som nu redovisas, bredda beslutsunderlaget och lära av tidigare överenskommelser.

Bostadsbyggande är i huvudsak marknadsstyrt och resultatet av både offentliga (särskilt kommunala) och privata beslut (bostadskonsumenten, privata fastighetsägare och -utvecklare). Genom att använda förhandling som metod, där kommuner ingår avtal med stat och med (privata och offentliga) fastighetsägare knyts dessa beslut till varandra. Förutsättningarna blir tydligare för alla parter och mesta möjliga bostadsbyggnadseffekt kan fås av statligt investerade infrastrukturanslag. Att knyta dessa processer till varandra är också betydelsefullt för att effektivisera samhällsbygget vilket ger förutsättningar för samhällsekonomisk effektivitet. Det är angeläget att regeringen föreskriver detta arbetssätt för berörda myndigheter i åtgärdsplaneringen.

Vi rekommenderar regeringen att fortsätta arbeta med medfinansieringsförhandling och avtal mellan offentliga parter för att bidra till ett ökat bostadsbyggande och ökad effektivitet i samhällsbyggandet.

