

Slutrapport från Sverigeförhandlingen

Infrastruktur och bostäder — ett gemensamt
samhällsbygge

Slutrapport från Sverigeförhandlingen

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:107

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.

Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm

Ordertelefon: 08-598 191 90

E-post: kundservice@wolterskluwer.se

Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Sandra Adams Backlund

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24730-3

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Tomas Eneroth

Regeringen beslutade 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 Sverige-förhandlingen. Regeringen beslöt vid sitt sammanträde den 17 juli 2014 om tilläggsdirektiv, kommittédirektiv (2014:113), för att dels analysera vissa frågor för att främja cykling, dels genomföra de uppgifter som den i förtid avslutade 2013 års Stockholmsförhandling (N 2013:01) inte slutfört. Den 10 juli 2014 utsågs HG Wessberg till förhandlingsperson och Catharina Håkansson Boman utsågs till biträdande förhandlingsperson. Som huvudsekreterare utsågs Erik Bromander från och med den 10 juli 2014 till och med den 6 oktober 2014. Därefter fungerade utredningssekreterare Hans Rode som tillförordnad huvudsekreterare. Den 1 juni 2015 utsågs Niklas Lundin till huvudsekreterare.

Till kommittén har även en referensgrupp funnits kopplad och som kunnat bidra med sakkunskap när det gäller resurseffektiv stadsutveckling. Referensgruppen har utgjorts av professor Göran Cars, stadsbyggnadsdirektör Anette Scheibe Lorentzi, adjungerad professor och stadsbyggnadsdirektör Christer Larsson, vd Johan Trouvé, konsult Malin Bosaeus, kommunikationschef Ewelina Holm samt förbundsdirektör Tobias Olsson.

De utredningssekreterare som nu tjänstgör i kommittén och har arbetat med slutrapporten är Louise Andersson, Roberto Bauducco, Sven-Åke Eriksson, Åsa Garnert, Lotten Lindmark, Anna Modin, Hans Rode och Marie Römpötti. Tidigare har även Sandra Adams Backlund, Hélène Bratt Wettergren, Åsa Johansson, Johan Kristensson, Sofia Mild och Kristina Åkesson tjänstgjort i kommittén. Madeleine Friberg har fungerat som kommitténs administratör.

Kommittén har överlämnat sex delrapporter till regeringen.

Kommittén överlämnar härmed slutrapporten *Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge* (SOU 2017:107). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i december 2017

HG Wessberg
Catharina Håkansson Boman

/Louise Andersson
Roberto Bauducco
Sven-Åke Eriksson
Åsa Garnert
Lotten Lindmark
Niklas Lundin
Anna Modin
Hans Rode
Marie Römpötti

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	23
1 Uppdrag, utgångspunkter och tillvägagångssätt	35
1.1 Uppdraget.....	35
1.2 Våra utgångspunkter.....	38
1.3 Vårt tillvägagångssätt	40
1.3.1 Förhandlingens faser	40
1.3.2 Externa kontakter.....	43
1.3.3 Ett öppet och transparent förhållningssätt	44
1.4 Disposition och övrigt underlag	45
2 Resultat och leverans.....	47
2.1 Höghastighetsjärnvägens utbyggnad, finansiering samt avtal om bostadsbyggande och medfinansiering.....	47
2.2 Utbyggnad av järnväg i norra Sverige	49
2.3 Avtal om utbyggd kollektivtrafik, ökat bostadsbyggande och cykelsatsningar	50
2.4 Planering av Östlig förbindelse.....	51
2.5 Överenskommelse om fortsatt samarbete mellan Sverige och Danmark.....	52
2.6 Lagförslag	52
2.6.1 Värdeåterföring.....	52
2.6.2 Kapacitetstilldelning.....	53

3	Sveriges första höghastighetsjärnväg	55
3.1	Sammanfattning	56
3.2	Med ett snabbt och hållbart resande kan Sverige växa	57
3.3	En utbyggnadsstrategi för att maximera nyttor	59
3.3.1	Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029	61
3.3.2	Sverigeförhandlingens förslag till utbyggnadsstrategi	62
3.3.3	Sverigeförhandlingens förslag om utbyggnadstakt	64
3.3.4	Stationer och stationslägen	68
3.3.5	Val av stationsorter	70
3.3.6	Kopplingspunkter	75
3.3.7	Övergripande teknikval	76
3.3.8	Planeringsprocessen och kommunerna	78
3.3.9	Anslutande åtgärder	78
3.4	Kostnadsbedömning	80
3.4.1	Kostnadseffektivitet och kostnadsreduceringar	83
3.4.2	Kompetensförsörjning	88
3.5	Samhällsekonomi	90
3.5.1	Trafikverkets samhällsekonomska kalkyl	90
3.5.2	Det finns olika synsätt och metoder för att utvärdera förändringar och investeringar i transportinfrastruktur	94
3.5.3	Ett räkneexempel	97
3.6	Regionala nyttor	98
3.6.1	Regiondialog	102
3.7	Miljö- och climateffekter	103
3.7.1	Koldioxidutsläpp från trafiken	104
3.7.2	Hållbarhet ett krav	107
3.7.3	Landskapsanpassning och hållbar masshantering	108
3.7.4	Statliga referensgruppen för länsstyrelserna	109

3.8	Kommersiella förutsättningar	110
3.8.1	Det finns kommersiella förutsättningar för trafik	111
3.8.2	Marknadstillträde och kapacitetstilldelning.....	113
3.8.3	Koncessioner.....	114
3.8.4	Depåer/verkstäder	117
3.8.5	Vagnbolag	118
3.9	Finansiering	120
3.9.1	Lånefinansiering möjliggör snabb utbyggnad.....	120
3.9.2	Hur mycket kostar det att finansiera en höghastighetsjärnväg?	122
3.9.3	Lån via Riksgälden – minst kostsamma finansieringsformen.....	123
3.9.4	Höghastighetsjärnväg kan lämpa sig för gröna obligationer	126
3.9.5	Den danska garantimodellen förutsätter brukarfinansierad infrastruktur	128
3.9.6	Eget anslag och egen organisatorisk enhet ger ökad transparens och tydlighet.....	130
3.9.7	Svårt belägga effektivitetsvinster med OPS-lösning	133
3.9.8	Konsekvenser för det finanspolitiska ramverket	138
3.10	Överenskommelser om bostäder, medfinansiering m.m. ..	142
3.10.1	Tillvägagångssätt i höghastighetsjärnvägsförhandlingen	142
3.10.2	Bostadsnyttor	143
3.10.3	Restidsnyttor	144
3.10.4	Arbetsmarknadsnyttor.....	145
3.10.5	Miljönyttor	146
3.10.6	Näringslivsnyttor	146
3.10.7	Sociala nyttor	147
3.10.8	Processen	147
3.10.9	Förhandlingsresultat och avtal.....	150
3.10.10	Ramavtal 1 (Södertälje) Järna–Linköping	152
3.10.11	Ramavtal 2 (Linköping)–Jönköping.....	155
3.10.12	Ramavtal 3 (Jönköping)–(Göteborg)	157
3.10.13	Ramavtal 4 (Jönköping)–(Hässleholm)	159

3.10.14	Ramavtal 5 Hässleholm–Lund.....	161
3.10.15	Uppföljning av avtalen.....	163
3.10.16	Flygplatserna	165
3.10.17	Stockholm, Göteborg och Malmö	166
3.11	Stationsutveckling	167
3.11.1	Vikten av stationslokalisering och lokalt engagemang	168
3.11.2	Flera nyckelparter för att utveckla en stationsmiljö	169
3.11.3	Finansiering av bytespunkt.....	170
3.11.4	Kommersiella ytor kan bidra till attraktivitet.....	170
3.11.5	Möjlighet till vidare arbete.....	171
3.12	Analys av vissa frågor för att främja cykling.....	172
3.12.1	Möjligheter att utnyttja höghastighetsjärnvägens servicevägar som cykelbanor	172
3.12.2	Finns ett behov att cykla utmed höghastighetsjärnvägen?	176
3.12.3	Samlad bedömning av möjlighet att cykla på höghastighetsjärnvägens servicevägar	177
3.12.4	Tillgänglighet med cykel till stationer längs höghastighetsjärnvägen.....	178
3.12.5	Samlad bedömning av åtgärder som ökar cyklisters tillgänglighet till stationer.....	181
3.13	Trafikverkets planering av höghastighetsjärnväg	181
3.14	Tidigare utredningar om höghastighetsjärnväg	183
3.15	Alternativ till höghastighetsjärnväg	184
3.15.1	Utbyggnad till fler spår längs befintliga stambanor	185
3.15.2	Maglev.....	186
3.15.3	Hyperloop	189
4	Utbyggd järnväg i norra Sverige	191
4.1	Sammanfattning.....	191
4.2	Utgångspunkter.....	192

4.3	Åtgärder i norra Sverige.....	193
4.3.1	Gävle–Härnösand och Umeå–Luleå.....	194
4.3.2	Stockholm–Arlanda–Uppsala	195
4.3.3	Ökad robusthet	196
4.4	Medfinansiering	196
4.5	Metoder för beräkning av godsnyttor	196
5	Kollektivtrafik, bostäder och cykel i Sveriges storstäder	199
5.1	Sammanfattning	199
5.2	Utgångspunkter i storstäderna	201
5.3	Tillvägagångssätt	201
5.3.1	Tidsaxel för väsentliga händelser	203
5.3.2	Avtalsstruktur.....	204
5.4	Finansiell sammanställning av storstadsavtalen	204
5.4.1	Kollektivtrafikåtagande	205
5.4.2	Bostadsåtagande.....	207
5.4.3	Cykelåtagande.....	208
5.5	Stockholms län.....	209
5.5.1	Stockholm – Ramavtal 6.....	210
5.5.2	Trängselskatt.....	213
5.5.3	Nyttor i Stockholms län	214
5.6	Västra Götalands län.....	216
5.6.1	Göteborg – Ramavtal 7	217
5.6.2	Nyttor i Västra Götalands län	221
5.7	Skåne län.....	223
5.7.1	Malmö – Ramavtal 8	223
5.7.2	Lund – Ramavtal 10.....	225
5.7.3	Helsingborg – Ramavtal 11	227
5.7.4	Nyttor i Skåne län	229

5.8	Uppföljning av avtalen	232
5.8.1	Sverigeförhandlingens förslag till fortsatt hantering	233
5.9	Resurseffektiv stadsutveckling	233
6	Planering av Östlig förbindelse	237
6.1	Sammanfattning	237
6.2	Utgångspunkter	238
6.3	En trafiktunnel under Saltsjön	238
6.4	Förbindelsens nytta och regionala påverkan	241
6.5	Finansiering av utbyggnaden	244
6.6	Bedömning av ordnad avveckling och förslag till hantering	246
7	Ny fast förbindelse mellan Sverige och Danmark	249
7.1	Sammanfattning	249
7.2	Utgångspunkter	250
7.3	Prognos- och kapacitetsuppdrag	251
7.4	Fortsatt bilaterat samarbete genom en strategisk analys ...	253
8	Konsekvenser	255
8.1	Konsekvenser för kostnader och intäkter samt förslag till finansiering	256
8.1.1	Höghastighetsjärnvägen	257
8.1.2	Kollektivtrafik i storstäderna	262
8.2	Effekter på transportpolitiska mål	264
8.3	Totalförsvarets långsiktiga behov	265

9	Förhandling som modell i samhällsbygget	269
9.1	Sammanfattning	269
9.2	Erfarenheter	270
9.2.1	Sverigeförhandlingens erfarenheter.....	270
9.2.2	Tidigare erfarenheter.....	275
9.2.3	Följeforskning	277
9.3	Fortsatt utveckling av nyttoberäkningar	280
9.3.1	Värdeåterföring.....	281
9.3.2	Förslag till fortsatt metodutveckling	282
9.4	Förslag till en värdeskapande förhandlingsmodell.....	285
9.4.1	Förhandlingspersoner	286
9.4.2	Värdeskapande förhandlingsmetod baserad på kvantifierade nyttor	287
9.4.3	Långsiktigt ansvarstagande	288
9.4.4	Transparent förhållningssätt	288
9.4.5	Samlad bedömning	290
	Referensförteckning	291
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:106	301
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2014:113	317
Bilaga 3	Överlämnat material från Sverigeförhandlingen.....	319
Bilaga 4	Uppdrag till Trafikverket	321

Sammanfattning

Uppdraget, utgångspunkter och tillvägagångssätt

Sverigeförhandlingens uppdrag har varit att avtala om ökat bostadsbyggande genom utbyggnad av ny infrastruktur. Utgångspunkten för förhandlingarna har varit att finna ett gemensamt intresse för resultatet på såväl nationell, regional som lokal nivå.

Grunden i vårt arbetssätt är samverkan mellan stat, region/landsting och kommun genom en värdeskapande förhandlingsmodell som baseras på nyttor.

De nyttor som vi utgått från är bostadsnyttor, restidsnyttor, arbetsmarknads- och näringslivsnyttor, miljönyttor samt sociala nyttor.

En viktig utgångspunkt har varit att formalisera ett forum för genomförandefasen där hantering och uppföljning kan ske av de avtal som tecknats i förhandlingen. Detta forum kallas för styrelser som ska vara aktiva under tiden fram till dess att alla åtaganden är realiserade. Det är först när infrastrukturen och bostäderna är på plats som samtliga nyttor till fullo uppstår.

Sveriges första höghastighetsjärnväg

Sverigeförhandlingen har i uppdrag att möjliggöra ett snabbt genomförande av Sveriges första höghastighetsjärnväg, som ska gå mellan Stockholm–Göteborg och Stockholm–Malmö. Den nya järnvägen syftar till att knyta landets tre storstadsregioner tidsmässigt närmare varandra. Den ska också bidra till att utveckling sker även i mellanliggande regioner och i övriga Sverige, vilket innebär att utbyggnaden bör möjliggöra både konkurrenskraftig höghastighets-tågstrafik mellan ändpunkterna (320 km/h) och snabb storregional tågtrafik (250 km/h).

Tåg utan uppehåll på mellanliggande stationer ska kunna köra sträckan Stockholm–Göteborg på två timmar och Stockholm–Malmö på två och en halv timmar. Minst 98 procent av tågen på de nybyggda sträckorna ska komma fram i rätt tid.

Västra och Södra stambanan har i dag ett mycket högt kapacitetsutnyttjande; känsligheten för störningar är hög och medelhastigheten är låg. Efterfrågan på kapacitet växer och det råder dessutom stora problem med att finna tider för att effektivt underhålla banorna. Det gör att det finns flera skäl att öka kapaciteten. Den ökade kapaciteten på det befintliga nätet bedöms ge mycket stora öknings av godstrafiken på dessa sträckor.

Höghastighetsjärnvägen frigör kapacitet på Västra och Södra stambanan för en kombination av mer regionaltågstrafik, godstågstrafik och bättre punktlighet. Järnvägen bidrar till mindre koldioxidutsläpp från trafiken och ett ökat bostadsbyggande.

Hela systemet Stockholm–Göteborg och Stockholm–Malmö bör byggas snabbt och i huvudsak samtidigt. Båda sträckorna bör vara färdigställda cirka 2035, eller så fort som det är möjligt med tanke på teknik och den legala planeringsprocessen. Den snabba utbyggnadstakten motiveras av att nyttorna för samhället snabbt ska kunna realiseras samt att behovet av kostnadsdrivande provisorier minskar. En snabb utbyggnad av höghastighetsjärnvägen bidrar dessutom till att nå Sveriges klimatmål.

För att kunna uppnå en kombination av trafik med höghastighetståg och snabba regionala tåg, tillsammans med hög punktlighet, måste antalet stationer och antalet kopplingspunkter begränsas.

Vi drar slutsatsen att man i större städer bör eftersträva centrala stationslägen, givet att kostnaderna inte blir orimligt höga. Detta för att maximera nyttan av investeringen, stödja utvecklingen av hållbara städer och ökad ekonomisk tillväxt. Ett stationsläge med goda anslutningar för lokal kollektivtrafik och en tät och attraktiv stadsmiljö med bl.a. bostäder- och kontorslokaler, har bäst förutsättningar att dra full nytta av höghastighetsjärnvägen. Genom goda lokala anslutningar kan tillväxten spridas till en större region och fler städer.

Städer och regioner som får förbättrad tillgänglighet med höghastighetståg får med dessa förutsättningar möjlighet till ökad tillväxt och utveckling mot en kunskapsbaserad ekonomi och större branschbredd. Med en höghastighetsjärnväg kommer regionförsto-

ringen och marknadernas ökade räckvidd att ske i en större skala än tidigare på grund av de höga hastigheterna. Helt avgörande blir då hur långt pendlare kan förflytta sig inom rimlig pendlingstid. Det är i detta sammanhang som höghastighetståg framstår som intressanta som en ny typ av snabbare infrastruktur. Tillväxteffekterna kommer inte med automatik, de kräver politiskt ledarskap, lokalt engagemang och investeringar.

Höghastighetsjärnvägen ska byggas med modern och väl beprövad teknik, och på ett sätt som gör den kompatibel med övrigt järnvägsnät.

Investeringskostnaden för höghastighetsjärnvägen är 230 miljarder kronor i prisnivå 2015–06, med ett osäkerhetsintervall som uppgår till ± 30 miljarder kronor. Vår bedömning är att det finns möjlighet att reducera kostnaderna. I utredningar i tidiga skeden är osäkerheterna större än de är i senare skeden. Detta gör att det är rimligt att osäkerhetsspannen är större ju tidigare man är i processen, och att osäkerhetsmarginalerna successivt minskar. Genom att i Sverige bygga upp kompetensen att bygga höghastighetsjärnvägar utifrån svenska förhållanden och med svenska regelverk avseende bl.a. miljöpåverkan och arbetsmiljö ökar kunskapen kring kostnader och utformning.

Vi föreslår att byggandet av höghastighetsjärnvägen ska finansieras via ett eget anslag. Anslaget ska finansieras genom ett lån i Riksgälden. Vi föreslår att Riksgälden får i uppdrag att utvärdera möjligheterna att en del av upplåningen sker i form av gröna obligationer.

För att skapa transparens och tydlighet föreslår vi att arbetet med höghastighetsjärnvägens planering och utbyggnad bedrivs inom en egen projektorganisation. En sådan organisation bör utgöra en egen organisatorisk enhet men kan även utformas som ett projektbolag i form av ett helägt statligt bolag.

Vår bedömning är att det finns förutsättningar och intresse för att bedriva kommersiell trafik på höghastighetsjärnvägen. Bedömningen är att det kommersiella intresset i första hand avser ändpunktsresandet och stationerna i de större städerna såsom Norrköping, Linköping, Jönköping, Borås och Lund.

Vi bedömer också att det finns ett kommersiellt intresse att trafikera t.ex. Arlanda, Uppsala och Gävle respektive Köpenhamn.

Övriga stationer längs höghastighetsjärnvägen bedömer vi i huvudsak kommer att trafikförsörjas med storregional upphandlad trafik.

Sverigeförhandlingen har för statens räkning tecknat avtal med kommuner och regioner längs höghastighetsjärnvägen. Avtalen omfattar ett åtagande att medfinansiera höghastighetsjärnvägen om sammanlagt 1 241,5 miljoner kronor och åtagande om att uppföra 92 270 nya bostäder. De kommuner vi tecknat avtal med är Södertälje, Trosa, Nyköping, Norrköping, Linköping, Tranås, Jönköping, Värnamo, Hässleholm, Lund och Borås. De regioner vi tecknat avtal med är Sörmland, Östergötland, Jönköping, Skåne och Västra Götaland. Utöver avtalen har vi en vilande överenskommelse med Hälaryda kommun om 2 950 bostäder. Med Lund har vi ett avtal om utbyggd kollektivtrafik, cykelåtgärder och bostäder. I det avtalet anges att 15 000 bostäder ska byggas. Av dessa kan 5 000 vara påverkade av höghastighetsjärnvägen. Sammantaget ger det 100 220 bostäder längs höghastighetsjärnvägen.

I avtalen regleras också stationslägen, åtagande om att sprida nyttorna till regionen, uppföljningsorganisation m.m. För varje ramavtal ska en styrelse och en projektstyrelse tillsättas. Resultatet av förhandlingarna behöver vårdas i samverkan mellan de parter som ingått avtal. Detta till dess att samtliga parter åtaganden uppnått. Styrelserna ska därför vara aktiva under hela genomförandeperioden.

Vårt förslag är att regeringen ska godkänna de avtal som tecknats om höghastighetsjärnvägen.

Trafikverket har redovisat en samhällsekonomisk kalkyl för höghastighetsjärnvägen. Kalkylen baseras på prognoser för person- och godstransporter år 2040. Den inkluderar bl.a. bedömningar av de mest centrala direkta samhällsekonomiska effekterna av investeringen i form av tidsvinster för person- och godstrafik och reskostnads- och transportkostnadsbesparingar.

Enligt kalkylen är nettonuvärdeskvoten för höghastighetsjärnvägen -0,6, vilket innebär att den är olönsam. Vi har studerat den samhällsekonomiska lönsamheten för några andra stora järnvägs- och tunnelbaneinvesteringar som planeras eller genomförts och funnit att de också varit olönsamma.

Vår slutsats när det gäller den samhällsekonomiska analysen är att de kostnadsnyttokalkyler som Trafikverket använder sig av är motiverade främst i perspektiv om trafiksektorns roll som infra-

strukturhållare. När det sedan gäller det mer utvidgade uppdraget som samhällsutvecklare och ekonomiskt strukturuomvälvande projekt som en investering i nytt järnvägsnät för höghastighetsbanor innebär, så krävs ett vidgat underlag med analyser. Det handlar om att på ett djupare sätt kunna analysera hur förutsättningar för ekonomisk tillväxt, näringslivsutveckling, matchningseffektivitet på arbetsmarknaden, produktivitetsutveckling bland företag m.m. kan förväntas påverkas.

Ett deluppdrag har handlat om cykling kopplat till höghastighetsjärnvägen. Vi har i det sammanhanget studerat möjligheten att cykla på höghastighetsjärnvägens servicevägar och åtgärder för att öka cyklisters tillgänglighet till stationerna. Vi föreslår att cykel tillgänglighet ska beaktas i den fortsatta planeringen och byggandet av höghastighetsjärnvägen.

Utbyggd järnväg i norra Sverige

Under 2015 och 2016 genomförde vi en analys av förutsättningarna för att stärka järnvägsförbindelserna mellan höghastighetsjärnvägen och norra Sverige, kopplat till en prövning av förutsättningarna för ett betydande inslag av medfinansiering från näringsliv, kommuner och landsting. En delredovisning av bl.a. uppdraget om järnvägsinfrastruktur i norra Sverige lämnades till regeringen den 1 juni 2016.

Vår bedömning är att det finns förutsättningar för medfinansiering från såväl kommuner och landsting som från näringsliv. För näringslivet är bedömningen att det i första hand handlar om brukaravgifter som betalas när man faktiskt tar del av nyttorna med den nya infrastrukturen.

De åtgärder vi bedömer gör mest nytta utifrån vårt uppdrag är följande:

- Ökad kapacitet Gävle–Härnösand.
- Ökad kapacitet Umeå–Luleå.
- Ökad kapacitet Stockholm–Arlanda–Uppsala.
- Ökad robusthet, t.ex. i form av omledningsmöjligheter för bättre återställningsförmåga.

Utbyggd kollektivtrafik, ökat bostadsbyggande och cykelobjekt i Sveriges storstäder

Vi har ingått avtal med kommuner och regioner i Stockholms län, Västra Götalands län och i Skåne län. Det är totalt fem ramavtal innehållande 193 130 bostäder undertecknade med kommunerna Stockholm, Göteborg, Malmö, Huddinge, Täby, Vallentuna, Österåker, Solna, Lund, Helsingborg samt Stockholms läns landsting, Västra Götalandsregionen och Region Skåne.

Avtalen omfattar utbyggnad av infrastrukturobjekt till en total investeringskostnad om 38,4 miljarder kronor, varav 36,6 miljarder kronor i kollektivtrafikobjekt och 1,75 miljarder kronor i cykelobjekt (i prisnivå januari 2016). Avtalen reglerar finansierings- och utbyggnadsansvar, funktioner, tidplan, investeringskostnad samt fortsatt samverkan via en styrelse.

Avtalen för Stockholms län omfattar fyra kollektivtrafikobjekt till en investeringskostnad om 25,1 miljarder kronor, 100 370 nya bostäder och 30 cykelobjekt till en investeringskostnad om 477,5 miljoner kronor. De avtalade kollektivtrafikobjekten är en ny tunnelbane-linje mellan Älvsjö och Fridhemsplan, utbyggd Spårväg syd, förlängd Roslagsbana till City via Odenplan samt en ny tunnelbanestation i Hagalund.

Avtalen för Västra Götalands län omfattar fyra kollektivtrafikobjekt till en investeringskostnad om sju miljarder kronor, 45 680 bostäder samt åtta cykelsatsningar till en investeringskostnad om 241 miljoner kronor. De avtalade kollektivtrafikobjekten är en ny spårväg under Göta älv i kombination med en ny BRT-linje (Bus Rapid Transit), linbana samt två BRT-linjer.

Avtalen för Skåne län omfattar tolv kollektivtrafikobjekt till en investeringskostnad om 4,5 miljarder kronor, 47 080 bostäder samt cykelsatsningar till en investeringskostnad om 1 miljard kronor. Kollektivtrafikobjekten i Malmöavtalen är Malmöpendeln och åtta stadsbusslinjer som ska försörjas med el, varav fyra är BRT-linjer. I Lund innehåller avtalen en spårväg från Centralstationen till ESS (European Spallation Source) vid stadsdelen Brunnshög. Avtalen med Helsingborg innehåller två nya BRT-linjer. Linjerna går mellan Berga och Ättekulla samt mellan Västergård och Ramlösagården och kan på sikt utvecklas till spårväg.

Utbyggnaden av kollektivtrafik beräknas bidra till stora res-tidsnyttor och betydande restidsvinster och är en förutsättning för att de planerade bostadsutbyggnaderna ska komma till stånd och därmed även möjligheterna att skapa täta och hållbara stadsmiljöer.

Utbyggnaden av cykelinfrastruktur i de tre länen ger totalt 13,8 mil ny cykelbana, cirka 10 000 nya cykelparkeringsplatser, förbättrade korsningspunkter m.m.

Samtliga storstadsavtal reglerar att en styrelse för respektive ramavtal ska tillsättas. Resultatet av förhandlingarna behöver vårdas i samverkan mellan de parter som ingått avtal. Detta till dess att samtliga parter åtaganden uppnåtts. Styrelserna ska därför vara aktiva under hela genomförandeperioden och fram till dess att samtliga åtaganden är genomförda. Uppföljning av framdriften ska årligen avrapporteras till regeringen.

Vårt förslag är att regeringen ska godkänna avtal tecknade med kommuner och regioner i Stockholms län, Västra Götalands län och Skåne län samt att trängselskatten ska förändras i Stockholm i enlighet med den framställan som lämnades in till regeringen. Vi föreslår vidare att regeringen ska utse ordförande med uppdrag att bilda styrelser i enlighet med avtalen och att ansvara för uppföljning och utvärdering samt rapportering till regeringen av avtalens genomförande i enlighet med avtalen, samt att regeringen ska uppdrå åt Trafikverket att bistå med resurser för sekretariat för styrelserna.

Planering av Östlig förbindelse

I vårt uppdrag ingår att analysera och pröva möjliga finansieringslösningar för en östlig förbindelse i Stockholm.

Trafikverkets och Stockholms läns landstings utredningar bekräftar att Östlig förbindelse fysiskt kan genomföras utan intrång i Nationalstadsparken, att den kan utformas för kapacitetstark kollektivtrafik, att trafikantnyttorna på både väg- och kollektivtrafiksidan sprider sig i hela regionen, att förbindelsen ökar robustheten i trafiksystemen, att den kan anpassas för att tillmötesgå den tekniska utvecklingen samt påverkar den regionala utvecklingen positivt. Östlig förbindelse ger ökade CO₂ utsläpp men minskar NO_x och partikelhalterna.

Vår utgångspunkt är att de som drar nytta av investeringen bör bidra till finansieringen. Brukaravgifter är ett sätt att realisera de nyttor som trafikanterna får när de nyttjar Östlig förbindelse. Olika finansieringsalternativ för Östlig förbindelse har tagits fram baserat på kombinationer av anslagsfinansiering, medfinansiering och/eller genom brukarna. Dessa upplägg har fungerat som underlag för förhandlingsarbetet. Avtal om finansiering har dock inte slutits.

Den 4 september 2017 meddelade vi att förhandlingen avbrutits. Att det i nuläget inte är möjligt att åstadkomma en finansieringsuppgörelse innebär att det regionala behovet av en östlig förbindelse kvarstår. Geografiskt ligger Östlig förbindelse i en del av Stockholms stad och Nacka kommun där stadsutveckling pågår. För att inte omöjliggöra en framtida östlig förbindelse behöver den fysiska planeringsprocessen fortskrida.

Vårt förslag är att regeringen ska besluta att nationell plan för transportsystemet 2018–2029 ska innehålla 300 miljoner kronor för planering av Östlig förbindelse för att säkerställa en ordnad avveckling. Det innebär att planeringsprocessen ska fortsätta så långt att underlaget kan användas framöver, att korridoren för riksintresset kan justeras geografiskt samt att berörda kommuner kan fortsätta med sin stadsutveckling.

Ny fast förbindelse mellan Sverige och Danmark

Under 2016 och 2017 har ett bilateralt dansk-svenskt utredningsarbete pågått inom ramen för Sverigeförhandlingen. Den 26 juni 2017 överlämnades en delrapport avseende fast förbindelse till regeringen. I delrapporten finns en samlad prognos- och kapacitetsrapport, underlagsrapporter från Trafikverket samt en gemensamt framtagen projektplan.

Sammanfattningsvis visar analysen att det inte under överskådlig tid kommer att finnas kapacitetsbrist över Öresund. Detta givet att de kapacitetshöjande trimningsåtgärderna på landsidorna genomförs. Dessa trimningsåtgärder har identifierats på både den danska och svenska sidan och bedöms som ekonomiskt sett mindre krävande i jämförelse med kostnaderna för en ny fast förbindelse.

Även om Öresundsbron i sig har tillräcklig kapacitet efter 2030, leder en ny fast förbindelse mellan Helsingborg och Helsingör till att restiderna förkortas och tillgängligheten ökar. Detta jämfört med färjeförbindelser.

Vårt förslag, baserat på parternas överenskommelse och ovan nämnda kapacitetsprognos, är att ett fortsatt bilateralt samarbete och utredningsarbete ska genomföras. Förslaget innebär att regeringen ska anslå ett belopp motsvarande fem miljoner danska kronor för den strategiska analysen under perioden 2018–2020.

Förhandling som modell i samhällsbygget

Den modell vi använt innebär att utsedda förhandlingspersoner utgår från en värdeskapande förhandling baserad på nyttor och som med ett transparent förhållningssätt skapar ett långsiktigt ansvarstagande för det gemensamma samhällsbygget.

Resultatet från förhandlingarna har inneburit att 285 400 bostäder kommer färdigställas genom utbyggnad av ny infrastruktur. Vårt arbetssätt har gett tydliga resultat vid de förhandlingar som på regeringens uppdrag genomförts med syfte att få ett ökat bostadsbyggande kopplat till utbyggnad av ny infrastruktur, vilket visar på modellens användbarhet.

För det första konstaterar vi att metoderna behöver utvecklas avseende de nyttor som tillfaller samhället vid infrastrukturinvesteringar. Detta för att få större säkerhet i bedömningar, orsakssamband och beräkningar. För det andra ser vi att avtalsformen med tydliga åtaganden och partgemensam styrelse skapar ett långsiktigt ansvarstagande av att avtalen genomförs till det resultat som förväntas. För det tredje att modellen blir etablerad och vägledande genom att regeringen använder den vid de tillfällen en förhandlingsperson tillsätts för att påskynda och påverka samhällsutvecklingen.

Vi föreslår att den förhandlingsmodell som har tillämpats ska fortsätta användas i förhandlingar mellan staten, kommuner och regioner och utvärderas under de närmsta 3–5 åren. Vi föreslår även att ett utvecklingsarbete sker av metoder för nyttoberäkningar så att dessa kan vara en del av beslutsunderlaget i kommande förhandlingar. Detta utvecklingsarbete bör ske tillsammans med Trafikverket och SKL.

Övrig rapportering från Sverigeförhandlingen

Sverigeförhandlingen har lämnat sex delrapporter till regeringen. Det har huvudsakligen rört sig om lägesrapporter, där de viktigaste slutsatserna återfinns i denna rapport. Två av rapporterna innehåller lagförslag. I *Delrapport från Sverigeförhandlingen – Ett förhandlingsförslag om värdeåterföring* (SOU 2015:60) finns förslag om hur fastighetsägare som gynnas av en offentlig investering kan återföra delar av denna värdeökning till samhället, s.k. värdeåterföring. Lagen trädde ikraft 1 april 2017.

I *Delrapport från Sverigeförhandlingen, Kapacitetstilldelningen på höghastighetsjärnvägen* (SOU 2017:105) finns förslag för att göra det möjligt att i förväg prioritera viss trafik på höghastighetsjärnvägen, t.ex. höghastighetståg och snabba storregionala tåg, samt att teckna ramavtal för längre tid än fem år t.ex. för den som gjort omfattande investeringar i nya tåg.

Summary

Remit, starting points and approach

Sverigeförhandlingens (The National Negotiation on Housing and Infrastructure) assignment has focused on negotiating and concluding agreements about increased housing construction through the development of new infrastructure. The negotiations have been based on reaching common interest in this outcome at national, regional and local level.

The basis of our approach is collaboration through appointed negotiators with a value-generating negotiating method based on benefits.

The value-generating negotiating method builds on benefits that arise in society as a result of coordination of the parties' areas of responsibility. The benefits we expect are housing benefits, travel time benefits, labour market and business sector benefits, environmental benefits and social benefits.

An important aspect was the need for a formalised forum for the implementation phase. The forum will be responsible for the handling and follow-up of the agreements signed in the negotiations. This forum is called a 'governing board' and they are to be active until all the commitments are realised. It is only when the infrastructure and housing are in place that all benefits will fully arise.

Sweden's first high-speed railway

We have the task of enabling the rapid implementation of Sweden's first high-speed railway, which will run between Stockholm and Gothenburg/Malmö. The new railway aims to shorten the time required to travel by train between the country's three metro-

politan regions. It will also contribute to economic growth in the regions along the new railway and in the rest of Sweden, which means that the new railway should enable both competitive high-speed train traffic between the end destinations (320 km/h) and fast regional train traffic (250 km/h).

An express train should be able to travel between Stockholm and Gothenburg in two hours, and between Stockholm and Malmö in two and a half hours. The proportion of trains arriving on time on the newly constructed lines should reach at least 98 per cent.

The high-speed railway will release capacity on the existing Western and Southern main lines for a combination of more regional rail services, freight train services and improved punctuality. The railway will contribute to lower carbon dioxide emissions from transport and an increase in housing construction.

Construction should be based on an overall perspective, which is why the entire system, Stockholm–Gothenburg and Stockholm–Malmö, should be constructed rapidly and more or less simultaneously. Both routes should be completed around the year 2035, or as quickly as possible, taking into account technology and the legal planning process. The rapid rate of construction is motivated because of the need to quickly realise the benefits for the society, and because of the need to reduce costly provisional measures. In addition, rapid construction will contribute to Sweden meeting its climate targets.

In order to have a combination of high-speed trains and fast regional trains, along with a high level of punctuality, the number of stations and connection points must be limited.

We conclude that central or near central locations should be sought for stations in larger cities, provided costs do not become unreasonably high. This is to maximise the benefit of the investment, support the development of sustainable cities and increased economic growth. A station location that has good connections for local public transport, and is in a densely built-up and attractive urban environment that includes housing and offices, has the best conditions for gaining full benefit from the high-speed railway. Through good local connections, growth can be spread to a larger region and more towns. These growth effects will not appear spontaneously however, they require political leadership, local engagement and investment. This also applies to complementary and

supporting investments, such as development of public service and location qualities, as well as education and skills enhancement measures.

With these conditions, towns and regions that receive improved accessibility thanks to high-speed trains gain the opportunity for increased growth and development towards a knowledge-based economy and greater sectoral breadth. The growth in the towns and regions benefits the entire population through the opportunity for increased wages, growth in the business sector and improved labour markets. The high-speed railway also links several major higher education institutions. This benefits both accessibility to higher education and research quality, with an increased exchange of knowledge, and not least increased international accessibility.

The high-speed railway will be constructed using modern and tried and tested technology, but in a way that makes it compatible with the rest of the rail network.

The investment cost of the high-speed railway is estimated at SEK 230 billion (June 2015 price level), with a margin of error of SEK 30 billion.

We propose that construction of the high-speed railway be financed via a dedicated appropriation. The appropriation would be financed via a loan from the Swedish National Debt Office.

The Government should instruct the Swedish National Debt Office to review the possibilities that part of the borrowing taking place in the form of 'green bonds'.

To create transparency and clarity, work on the high-speed railway's planning and construction should be conducted by an autonomous organisational entity. Such an entity could form part of an existing organisation or could take the form of a state-owned company.

It is our assessment that there are conditions for and interest in running commercial traffic on the high-speed railway. The assessment is that the commercial interest primarily concerns journeys between the terminals in Stockholm, Gothenburg and Malmö and the stations in the larger towns, such as Norrköping, Linköping, Jönköping, Borås and Lund. In our opinion there is also commercial interest in providing service at least to Arlanda, Uppsala, Gävle and Copenhagen. In our assessment, other stations along the high-

speed railway will primarily be trafficked by wider regional procured traffic.

We have concluded agreements with municipalities and regions along the high-speed railway. The agreements include co-financing of the high-speed railway with a total amount of SEK 1.242 billion and they cover the construction of 92 270 new homes. Agreements have been signed with the following municipalities: Södertälje, Trosa, Nyköping, Norrköping, Linköping, Tranås, Jönköping, Värnamo, Hässleholm, Lund and Borås. We have also signed agreements with the following regions: Sörmland, Östergötland, Jönköping, Skåne and Västra Götaland.

The agreements regulate the placement of stations, commitments to spread the benefits in the regions, how the follow up is to be organised etc. All the agreements stipulate that a governing board must be appointed for each framework agreement. Together, the parties that entered into the agreement must protect the outcome of the negotiations. This is necessary until all parties have fulfilled their commitments. For this reason, the governing boards must be active throughout the implementation period and until all the commitments have been implemented. Progress should be reported to the Government on an annual basis.

We propose that the Government approve the agreements concluded about the high speed railway.

In addition to these agreements, we have signed a statement of intent with Härryda, covering 2 950 new homes. We have an agreement with Lund regarding public transport that covers 15 000 new homes. Of these, 5 000 are influenced by the high-speed railway. In total, this brings the number of new homes along the high-speed railway to 100 220.

In June 2016, the Swedish Transport Administration presented a socio-economic calculation for the high-speed railway. The calculation was based on forecasts of passenger and goods transport in 2040. It included assessments of the most central direct socio-economic effects of the investment in the form of time gains for passenger and goods traffic and savings of travel and transport costs. In addition, changes of transport companies' income and costs, as well as assessments of the socio-economic effects on air pollution, greenhouse gas and road safety are also included.

According to the calculations, the net present value ratio of the high-speed railway is -0.6, which means that it is not profitable. We have studied the profitability of other major railway and metro investments that are planned or have been implemented and found that they, too, have been unprofitable.

Our conclusion with regard to the socio-economic analysis is that the cost-benefit calculations used by the Swedish Transport Administration are primarily motivated from the perspective of the transport sector's role as a provider of infrastructure. Next, with regard to the authority's broader duty as social developer and to what economically transformative projects such as an investment in a new railway network for high-speed tracks entail, more comprehensive background material with analyses is required. It is a matter of being able to analyse at a deeper level how the conditions for economic growth, business sector development, matching efficiency in the labour market, productivity growth among businesses etc. can be expected to be impacted.

Part of our remit covered cycling in connection with the high-speed railway. Here, we have studied the possibility of cycling on the service roads of the high-speed railway and measures to increase the accessibility for cyclists at stations. Our recommendation is therefore that access for cyclists should be considered in the continued planning and building of the high-speed railway.

Expanded railways in northern Sweden

In 2015 and 2016, we conducted an analysis of the conditions for enhancing rail links between the high-speed railway and northern Sweden, linked to an examination of the conditions for an extensive level of co-financing from the business sector, municipalities and county councils. An interim report of the remit concerning railway infrastructure in northern Sweden was presented to the Government on 1 June 2016.

We consider that it will be possible to obtain co-financing from municipalities, county councils and the business sector. Regarding the business sector, we consider that it is primarily a matter of user fees that are paid when the benefits of the new infrastructure are actually utilised.

Based on our remit, the following are the measures we consider will provide the greatest benefit:

- Increased capacity Gävle–Härnösand.
- Increased capacity Umeå–Luleå.
- Increased capacity Stockholm–Arlanda–Uppsala.
- Greater resilience, e.g. in the form of diversion opportunities for better restoration capacity.

Expanded public transport, increased housing construction and bicycle objects in Sweden's cities

We have concluded agreements with municipalities and regions in Stockholm County, Västra Götaland County and Skåne County. In total, five framework agreements, covering 193 130 homes, have been signed with the municipalities of Stockholm, Gothenburg, Malmö, Huddinge, Täby, Vallentuna, Österåker, Solna, Lund and Helsingborg, and with Stockholm County Council, Region Västra Götaland and Region Skåne.

These agreements cover the development of public transport objects at a total investment cost of SEK 38.4 billion, of which SEK 36.6 billion in public transport objects and SEK 1.75 billion in bicycle objects. The agreements regulate financing and development responsibilities, functions, timeframes, investment costs and continued collaboration via a governing board.

The agreement for Stockholm County covers four public transport objects at an investment cost of SEK 25.1 billion, 100 370 new homes and 30 bicycle objects at an investment cost of SEK 477.5 million. The agreed public transport objects are a new line on the underground between Älvsjö and Fridhemsplan, Spårväg Syd, an extension of the Roslagsbana to the City via Odenplan and a new underground station at Hagalund.

The agreement for Västra Götaland County covers four public transport objects at an investment cost of SEK 7 billion, 45 680 homes and 8 bicycle objects at an investment cost of SEK 241 million. The agreed public transport objects are a new tramway

underneath the river Göta Älv in combination with a new BRT-line (Bus Rapid Transit), a cable car and two BRT lines.

The agreement for Skåne County covers twelve public transport objects at an investment cost of SEK 4.5 billion, 47 080 homes and 8 bicycle projects at an investment cost of SEK 1 billion. The public transport objects in the Malmö agreement are Malmöpendeln, and eight lines for city buses run on electricity, four of which are BRT lines. In Lund the agreement covers the tramway between Lund Central Station and ESS (European Spallation Source) in the urban district Brunnshög. The agreements with Helsingborg contain two new BRT lines. The lines run between Berga and Ättekulla, and between Västergård and Ramlösagården, and can in the longer term develop into tramways.

The development of public transport is expected to contribute to major travel time benefits and significant travel time savings, and are necessary to realise the planned housing expansion and thus also the opportunities to create dense and sustainable urban environments.

The development of bicycle infrastructure in the three counties will result in a total of 138 kilometres of new bicycle paths, about 10 000 new bicycle parking places, better intersection points, etc.

All the metropolitan agreements stipulate that a governing board must be appointed for each framework agreement. Together, the parties that entered into the agreement must protect the outcome of the negotiations. This is necessary until all parties have fulfilled their commitments. For this reason, the governing boards must be active throughout the implementation period and until all the commitments have been implemented. Follow-up of progress must be reported to the Government on an annual basis.

We propose that the Government approve the agreements signed with municipalities and regions in Stockholm County, Västra Götaland County and Skåne County, and that the congestion charge in Stockholm is altered in accordance with our earlier proposal to the Government. We also propose that the Government appoint a chair tasked with forming governing boards in accordance with the agreements and for the boards to be responsible for follow up, evaluation and reporting to the Government on the agreements' implementation in accordance with the agreements. Furthermore, we propose that the Government instruct the Swedish Transport

Administration to provide resources for secretariats to the governing boards.

Planning for Östlig Förbindelse

Our remit includes analysing and considering possible financing solutions for Östlig förbindelse, an Eastern link in Stockholm.

Studies by the Swedish Transport Administration and Stockholm County Council confirm that Östlig Förbindelse can be realised without intruding into the National City Park. They also show that it can be designed for efficient public transport, that traffic benefits for both road and public transport segments extend to the entire region, that the link would increase the resilience of the traffic systems, that it can be adapted to comply with technical developments and have a positive impact on regional development. Östlig Förbindelse would lead to increased CO₂ emissions, but levels of NO_x and particulate matter would be reduced.

Our basic premise is that those who benefit from the investment should contribute to the financing. User fees are one way to realise the benefits gained by road users when they use Östlig Förbindelse. Different funding alternatives for Östlig Förbindelse have been developed based on combinations of financing via appropriations, co-financing and/or via the users. These approaches have served as background material for the negotiations. However, no financing agreements have been entered into.

On 4 September 2017, we announced that the negotiations had been suspended. This was because the conditions for negotiating a financial solution for the construction of Östlig Förbindelse were not in place. The fact that it is not currently possible to reach an agreement on financing does not mean that there is no regional need of an Eastern link. Geographically, Östlig Förbindelse is in a part of Stockholm City and Nacka Municipality that is undergoing urban development. The physical planning process needs to continue so as not to hinder a future Eastern link.

We propose that the Government allows keeping SEK 300 million of the existing SEK 2 billion in the National plan for the transport system 2018–2029 for continued planning of Östlig Förbindelse to ensure an orderly phasing out. This allows the

planning process to continue to the point where the resulting documentation can be used in the future. It also opens up for geographically adjusting the national interest corridor and allows relevant municipalities to continue with their urban development.

New permanent link between Sweden and Denmark

A bilateral Danish-Swedish study has been carried out in 2016–2017 within the framework of Sverigeförhandlingen. On 26 June 2017, an interim report regarding a permanent link was presented to the Government. The interim report contains a comprehensive forecasting and capacity report, background reports from the Swedish Transport Administration and a jointly developed project plan.

In brief, the analysis shows that there will not be capacity shortages across Öresund in the foreseeable future. This is provided that the shore-side capacity-enhancing adjustment measures are carried out. Such adjustment measures have been identified on both the Danish and Swedish sides and, in economic terms, are considered less demanding as compared with the costs of a new permanent link.

Even if Öresund Bridge itself has sufficient capacity after 2030, a new permanent link between Helsingborg and Helsingör would lead to shorter travel times and increased accessibility. This is in comparison with the ferry services.

Our proposal, based on the parties' agreement and the above-mentioned capacity forecast, is to continue implementing a bilateral cooperation and study project.

The proposal means that the Government should allocate an amount corresponding to DKK 5 million for the strategic analysis during 2018–2020.

Negotiation as a method of building our society

The model we used means that appointed negotiators start off from a value-generating negotiation based on benefits and, using a transparent approach, create long-term responsibilities as we jointly build our society.

As a result of the negotiations 285 400 new homes will be completed through the development of new infrastructure. Our approach has produced clear results in the negotiations carried out on behalf of the Government aimed at achieving increased housing construction linked to the development of new infrastructure. This indicates the usefulness of the model.

We see a need to develop methods regarding the benefits to society when investing in infrastructure. This is necessary to gain greater accuracy in assessments, causal links and estimates. Furthermore, we consider that agreements containing clear commitments and cross-party governing boards create a long-term responsibility to ensure that the agreement is implemented so as to achieve the expected results. The model should be well established and serve as a guide. This can be accomplished by the Government consistently using it in situations where a negotiator is appointed to speed up and influence the development of society.

We propose that the current negotiation model continue to be used in negotiations between the central government, municipalities and regions and that it shall be evaluated over the next 3–5 years. In addition, we also propose that development efforts be carried out concerning methods for calculating the benefits, so that the results can be used in future negotiations. The development efforts should involve the Swedish Transport Administration and SKL.

Interim reports by Sverigeförhandlingen

Sverigeförhandlingen has submitted six interim reports to the Government. They have mainly consisted of status reports, where the main conclusions are to be found in this report. Two of the reports contain legislative proposals.

Delrapport från Sverigeförhandlingen – Ett förhandlingsförslag om värdeåterföring (SOU 2015:60) contains proposals on how property owners who benefit from a public investment can return part of the increase in property values to society, so called land value capture. The law came into force on 1 April 2017.

Delrapport från Sverigeförhandlingen, Kapacitetstilldelningen på höghastighetsjärnvägen (SOU 2017:105) contains proposals making it possible to give priority to certain traffic on the high speed

railway, for example to give priority to high-speed train traffic and fast regional train traffic. It also contains proposals making it possible to sign framework agreements lasting longer than five years, for example when a company has made substantial investments in new trains.

1 Uppdrag, utgångspunkter och tillvägagångssätt

Regeringen beslutade vid sitt sammanträde den 1 juli 2014 om kommittédirektiv (2014:106) avseende ”Utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna”. Vid sitt sammanträde den 17 juli 2014 beslöt sedan regeringen om tilläggsdirektiv, kommittédirektiv (2014:113), för att ”dels analysera vissa frågor för att främja cykling, dels genomföra de uppgifter som den i förtid avslutade 2013 års Stockholmsförhandling (N 2013:01) inte slutfört”.

Nedan redovisas förhandlingspersonernas uppdrag. Direktiven återfinns i sin helhet i bilaga 1 och 2. I kapitlet redogörs därefter för de utgångspunkter och tillvägagångssätt som Sverigeförhandlingen baserat arbetet på. Avslutningsvis redogörs för slutrapportens disposition.

1.1 Uppdraget

Enligt Sverigeförhandlingens direktiv har förhandlingspersonen följande uppdrag:

Förhandlingspersonens uppdrag med koppling till nya stambanor för höghastighetståg

Analysera och föreslå övergripande principer för finansiering av nya stambanor för höghastighetståg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö. I den mån förslaget skiljer sig från gällande principer för finansiering av transportinfrastruktur ska detta motiveras särskilt.

Analysera de kommersiella förutsättningarna för nya stambanor för höghastighetståg utifrån bl.a. trafikupplägg och uttag av banavgifter. Analysen ska bl.a. inkludera juridiska förutsättningar för differentierade särskilda banavgifter som tar hänsyn till såväl nationell rätt som EU-rätt. Analyserna ska även beakta statsstödsreglerna.

Föreslå en strategi för utbyggnaden av nya stambanor för höghastighetståg med hänsyn till sådana banors kostnader och nyttor. Strategin ska innehålla lämplig utbyggnadsordning, sträckningar samt stationsuppehåll.

Föreslå hur eventuella tillkommande investeringar i den befintliga järnvägsinfrastrukturen ska planeras och finansieras för att få bästa möjliga effekt av de nya stambanorna.

Ingå överenskommelser med berörda kommuner och andra aktörer om finansiering och utformning av spår och stationer där stambanorna ansluter till respektive stad samt, där ett statligt engagemang är motiverat, om anslutande infrastrukturåtgärder. Överenskommelserna ska inkludera ansvarsfördelning vid eventuella kostnadsökningar utöver indexreglerade kostnadsökningar. Överenskommelserna ska ingås med förbehåll för efterföljande rättsliga prövningar samt regeringens och i förekommande fall riksdagens godkännande.

Pröva förutsättningarna för en fortsatt utbyggnad av järnvägen i norra Sverige, med ett betydande inslag av medfinansiering från näringsliv, kommuner och landsting.

Förhandlingspersonens uppdrag med koppling till åtgärder i storstäderna

Inom ramen för uppdraget ska förhandlingspersonen identifiera och analysera behoven av åtgärder i infrastrukturen i Stockholms län, Västra Götalands län samt Skåne län som kostnadseffektivt förbättrar tillgängligheten och kapaciteten i transportsystemet och leder till ett ökat bostadsbyggande med fokus på resurseffektivitet, hållbarhet och förtätning. Även trimningsåtgärder och andra åtgärder än investeringsåtgärder kan ingå i analysen. Större åtgärder ska i huvudsak kunna genomföras under perioden 2025–2035. I Stockholms län ska tunnelbanans fortsatta utveckling ingå i analysen. Åtgärder i övrig spårbunden trafik kan också ingå. Möjliga

finansieringslösningar för en östlig förbindelse i Stockholm ska också analyseras och prövas. Behovet av justeringar i trängselskatten med hänsyn till överenskomna åtgärder ska analyseras och, om ett sådant behov finns, ska sådana justeringar ingå i överenskommelserna.

Ingå överenskommelser med berörda kommuner, landsting och andra berörda aktörer i respektive län om åtgärder med ovan nämnda syfte och i sammanhang där ett statligt engagemang kan motiveras som komplement till lokala och regionala åtgärder. Fokus ska ligga på att hantera de utmaningar som den snabba befolkningstillväxten medför. Överenskommelserna ska inkludera ansvarsfördelning vid eventuella kostnadsökningar utöver indexreglerade ökningar. Överenskommelserna ska ingås med förbehåll för efterföljande rättsliga prövningar samt regeringens och i förekommande fall riksdagens godkännande.

Ta initiativ till och föra samtal med företrädare för Danmark om ytterligare en fast förbindelse mellan Sverige och Danmark och lämna förslag till process för fortsatt hantering av frågan. I analysen ska det ingå att fullgöra de åtaganden som regeringen uttalat om Helsingborg–Helsingör-förbindelsen i propositionen Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem (prop. 2012/13:25).

Förhandlingspersonens uppdrag i övrigt

Inom ramen för uppdraget ska förhandlingspersonen föreslå lagändringar som tydliggör hur markvärdesökning som uppstår genom investeringar i infrastrukturen kan ligga till grund för kostnadsdelning i samband med exploateringsavtal. Hänsyn ska tas till befintlig lagstiftning som påverkar möjligheterna att låta en markvärdesökning ligga till grund för kostnadsdelning, som kommunallagen (1991:900) och lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Om det anses finnas ett behov ska förslag till ändringar föreslås i dessa lagar.

Förhandlingspersonens utökade uppdrag med koppling till nya stambanor för höghastighetståg

Inom ramen för uppdraget ska förhandlingspersonen analysera möjligheter att även utnyttja stambanornas servicevägar som cykelbanor, samt analysera vilka åtgärder som kan genomföras för att öka tillgängligheten för cyklister i anslutning till de stationer som etableras längs de nya stambanorna.

Förhandlingspersonens utökade uppdrag med koppling till åtgärder i storstäderna

Inom ramen för uppdraget ska förhandlingspersonen identifiera och analysera åtgärder i infrastrukturen i Stockholms län, Västra Götalands län samt Skåne län som kostnadseffektivt förbättrar tillgängligheten, framkomligheten och trafiksäkerheten för cyklister. Ingå överenskommelser med berörda kommuner, landsting och andra berörda aktörer i Stockholms län, Västra Götalands län samt Skåne län om sådana satsningar, samt genomföra de uppgifter som ännu inte slutförts inom 2013 års Stockholmsförhandling (N 2013:01).

1.2 Våra utgångspunkter

Utgångspunkten för Sverigeförhandlingen och för den tidigare 2013 års Stockholmsförhandling har varit att åstadkomma ökat bostadsbyggande genom utbyggnad av ny infrastruktur. De förhandlingar som genomförts har utgått från att finna gemensamt intresse för resultatet på både nationell, regional och lokal nivå.

Grunden i Sverigeförhandlingens modell är att genom utsedda förhandlingspersoner och med en värdeskapande förhandlingsmetod baserad på nyttor åstadkomma avtal med långtgående ansvar och samverkan. Detta utifrån de goda erfarenheterna från 2013 års Stockholmsförhandling, vilka också uppmärksammas i våra direktiv.

Med värdeskapande avses här möjligheten att i en förhandling diskutera parternas olika intressen i syfte att hitta den mest värdefulla överenskommelsen för inblandade parter. Detta skiljer sig från en distributiv förhandling som baseras på en kostnadsfördelning. Utgångspunkten för en värdeskapande förhandling är de nyttor

som en utbyggnad av infrastruktur medför och de förutsättningar den skapar för samhällsutveckling. Med ökad tillgänglighet, kortare restider och i vissa fall även möjlighet till nya färdvägar ger infrastruktursatsningar ett mervärde på den plats som påverkas. Detta mervärde kan ta sig olika uttryck. Sverigeförhandlingen har utgått från att mervärdet kan beskrivas i termer av bostadsnytta, restidsnytta, arbetsmarknadsnytta, näringslivsnytta, miljönytta och social nytta.

Som en del i den värdeskapande förhandlingsmodellen, med fokus på att öka nyttan för parterna, har en utgångspunkt i Sverigeförhandlingen varit att skapa en partsgemensam färdplan för genomförandet. Att färdplanen ska vara gemensam är en central del av vårt synsätt.

I förhandlingar görs överenskommelser och avtal sluts. Detta medför att parternas respektive åtaganden blir konkreta och knyts samman. Det ger en tydlighet och transparens i fråga om vad som ska genomföras, på vilken plats, av vem, till när, samt vem som ska betala hur mycket och när det ska ske.

Staten har vid olika tillfällen använt sig av förhandlingspersoner för att lösa tvister, bryta dödlägen eller påverka utvecklingen i tid. Exempel på förhandlingar i Stockholms län har varit Hörjel-överenskommelsen, Storstadsförhandlingen 1990–1991, Dennisö-överenskommelsen samt Cederschiöldsöverenskommelsen. Staten har också använt sig av förhandlare för att finna medfinansiering till statliga väg- och järnvägsprojekt. Exempel på detta är Botniabanan, Västsvenska paketet i Göteborg och Citybanan i Stockholm.

Mot bakgrund av erfarenheter från dessa tidigare överenskommelser, har en viktig utgångspunkt för oss varit att formalisera ett forum för genomförandefasen där hantering och uppföljning av de avtal som tecknats kan ske. Detta gjordes i 2013 års Stockholmsförhandling och har även gjorts inom ramen för Sverigeförhandlingen. Detta forum kallas i avtalen för styrelser och dessa ska vara aktiva under tiden fram till dess att alla åtaganden är realiserade. Det är först då infrastrukturen och bostäderna finns på plats som samtliga nyttor till fullo uppstår.

Sverigeförhandlingen har haft som mål att med ett öppet och transparent kommunikationsarbete skapa kunskap om och förtroende för uppdraget och det arbete som har utförts samt se till att

aktörer som deltagit i förhandlingarna, intressenter, media och intresserad allmänhet fått löpande information.

1.3 Vårt tillvägagångssätt

Grunden för Sverigeförhandlingens modell med en värdeskapande förhandlingsmetod utgår från att aktörer med gemensamma intressen men olika ansvarsområden samordnas, i syfte att det sammanlagda resultatet totalt sett ska bli större än parternas enskilda delar. Parternas planeringsprocesser kan samordnas i tid och rum och genom ett långsiktigt ansvarstagande från samtliga inblandade parter säkras att resultaten blir genomförda.

Den värdeskapande förhandlingsmetoden bygger på nyttor som uppstår i samhället till följd av genomförandet av parternas åtgärder och åtaganden.

1.3.1 Förhandlingens faser

Det finns ett flertal sätt att beskriva en förhandlings olika faser. Vi har valt att dela in vår värdeskapande förhandling i faserna nedan. Uppdelningen är en förenkling av det verkliga förloppet och syftar till att ge en bild av processen.

Figur 1.1 Schematisk bild över förhandlingens faser



Källa: Sverigeförhandlingen.

Initiera

I den inledande fasen har samtal förts på såväl politisk som på tjänstepersonnivå. Arbetet har krävt underlag och insatser från samtliga inblandade parter, vilket inneburit förberedande aktiviteter hos berörda regioner och kommuner.

Sverigeförhandlingen genomförde ett stort antal möten med Trafikverket och de kommuner och regioner som var utpekade eller bedömdes som aktuella för förhandling.

Insamla

Fasen har karakteriserats av både insamling av en stor mängd underlag och fakta från olika parter samt en gemensam uppbyggnad av kunskapsnivån. Under den här fasen genomfördes också studieresor till Tyskland, Nederländerna, Storbritannien, Frankrike och Spanien. Utgångspunkten har varit att alla berörda parter inom respektive förhandling ska ha tillgång till samma underlag och kunskap om det som ska förhandlas om i nästa skede. Det mesta av arbetet under denna fas har skett mellan tjänstepersoner.

Grunden för insamlandet av underlag har varit att den part som är ansvarig för en viss fråga även tar fram det underlag som behövs.

I slutet av 2015 skickade kommuner och regioner in underlag till Sverigeförhandlingen i form av traditionellt planeringsunderlag samt nyttoanalyser med kvantitativa och kvalitativa uppgifter om vilken nytta en viss infrastrukturåtgärd kunde medföra för kommunen eller regionen.

Befintliga metoder för beräkningar och bedömningar av visst underlag har använts, men vi har även efterfrågat sådant som traditionellt inte ingår som beslutsunderlag vid infrastrukturinvesteringar eller i de samhällsekonomiska beräkningarna. Exempel på sådant underlag är de regionalekonomiska analyserna för höghastighetsjärnvägen samt kommunala nyttoberäkningar och beskrivningar.

Trafikverket har i denna fas haft en viktig roll genom att bistå med nödvändiga underlag.

Förhandla

I samband med förhandlingsstarten i februari 2016 anordnades en konferens för kommunerna längs höghastighetsjärnvägen och en för storstadskommunerna. Sammanlagt deltog över 400 personer från hela landet och förhandlingsstarten skapade ett stort intresse från media vilket gynnade informationsspridningen och känndomen om de förhandlingar som då inleddes. I samband med konferenserna kompletterades vår webbplats med information specifikt avsedd för dem som skulle förhandla.

I förhandlingarna har utsedda förhandlare mötts för att komma överens. Förhandlarna har haft mandat att träffa en överenskommelse.

En utgångspunkt från Sverigeförhandlingens sida har varit att åtgärderna ska bidra till ökat bostadsbyggande. En annan utgångspunkt har varit att de nyttor som uppstår vid genomförande av ny infrastruktur, t.ex. restidsnyttor, har utgjort underlag för åtaganden, t.ex. vad avser finansiering.

I förhandlingarna har flera typer av åtgärder och åtaganden ingått som olika parter har ansvar för. Det är statlig infrastruktur, kollektivtrafik som landstinget eller kommunen har ansvar för samt cykelåtgärder och utbyggnad av bostäder som är respektive kommuns ansvarsområde.

Avtala

Förhandlingsresultatet har sedan befästs i avtal. Avtalen är av karaktären ”moraliskt politiska” och enligt en mer teoretisk definition s.k. inkompleta avtal. Det innebär att samtliga frågor som behöver klargöras vid utbyggnad av ny infrastruktur och bostäder inte har omhändertagits. Det är ett medvetet val och avsikten är att förändringar ska hanteras under den fortsatta processen fram till genomfört resultat. För att hantera detta ingår i samtliga avtal att parterna ska fortsätta samverka efter det att avtalen är undertecknade genom en gemensam styrelse. Detta ingår i såväl 2013 års Stockholmsförhandling som i de avtal som träffats av Sverigeförhandlingen. Samtliga ingångna avtal behöver godkännas av respektive parts beslutande organ för att vinna laga kraft.

Sverigeförhandlingen har skickat ut pressmeddelanden och genomfört pressträffar runt om i landet då vi träffat överenskommer och skrivit under avtal med kommuner och regioner.

Genomföra och följa upp

I detta skede tillsätts en styrelse för respektive ramavtal. Styrelsen har i uppgift att behandla frågor som rör avtalet. Parterna ska aktivt delta i arbetet med att säkerställa att tidplaner följs, budgeten hålls, infrastruktur och bostäder byggs ut, nyttorna uppstår och att arbetet sker i samverkan för att lösa gemensamma frågor och problem som uppkommer under genomförandefasen. Det viktiga med styrelserna är att parterna tillsammans tar ett långsiktigt ansvar för genomförandet och att eventuella frågor får sin lösning genom åtgärder eller att tilläggsavtal tecknas.

Styrelsen ska årligen rapportera till regeringen om framdriften av de åtaganden som finns i respektive avtal.

Till styrelsen knyts ett sekretariat som bistår avseende underlag till möten, uppföljningsrapporter, beredning av frågor etc. I 2013 års Stockholmsförhandling svarar Trafikverket för detta sekretariat.

1.3.2 Externa kontakter

Vi har haft möten med flertalet kommuner och regioner i de tre storstadsregionerna, längs stråken Stockholm–Göteborg, Stockholm–Malmö och Stockholm–Luleå samt med Sveriges kommuner och landsting (SKL).

Vi har också haft möten med flera statliga myndigheter och statliga bolag. Hit hör Trafikverket, men även Transportstyrelsen, Trafikanalys, Naturvårdsverket, Boverket, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Riksgäldskontoret, Kungliga Tekniska Högskolan, Jernhusen, Swedavia och SJ AB. Vi har deltagit vid landshövdingemöten.

Vidare har vi haft möten med Utredningen om järnvägens organisation (N 2013:02), utredningen Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design (Ku 2014:02), utredningen Finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar via skatter, avgifter och privat kapital (Fi 2016:05) och Utredningen om Gröna

obligationer (Fi 2016:14). Vi har även träffat regeringens samordnare för större samlade exploateringar med hållbart byggande.

Vi har presenterat vårt arbete för riksdagens trafikutskott. Vi har haft möten av informationskaraktär med statsråden Tomas Eneroth, Anna Johansson, Peter Eriksson och Mehmet Kaplan. Vi har vidare träffat flera politiska partigrupperingar på nationell och regional nivå.

Vi har i samband med olika studieresor haft möten med myndigheter, intressenter m.fl. i Norge, Danmark, Tyskland, Nederländerna, Storbritannien, Frankrike, Spanien, Italien och Japan.

Vi har haft möten med företag, branschorganisationer och experter inom områden som järnvägar, kollektivtrafik, bostadsbyggande, infrastrukturfinansiering, näringsliv och jord- och skogsbruk.

Vi har arbetat utåtriktat och i linje med det medverkat på ett stort antal seminarier och konferenser med anknytning till vårt uppdrag.

1.3.3 Ett öppet och transparent förhållningssätt

Sverigeförhandlingen har från starten tillämpat ett öppet, transparent och aktivt kommunikationsarbete. Syftet har varit att sprida kunskap om och skapa förtroende för uppdraget och det arbete som har utförts samt se till att aktörer som deltagit i förhandlingarna, intressenter, media och intresserad allmänhet fått löpande information.

Alla kommunikationskanaler har integrerats med varandra och haft Sverigeförhandlingens webbplats som nav. Här har vi samlat vårt publicerade material samt relevanta underlag och rapporter från andra aktörer. På webbplatsen har också nyhetsartiklar, mediebevakning, specifik information till förhandlingsparterna med mera publicerats. Detta material har också spridits vidare bl.a. via Twitter och nyhetsbrev.

Förhandlingen har skickat cirka 40 nyhetsbrev och twittrat löpande från Sverigeförhandlingens konto som har över 2 250 följare.

Förhandlingarna har frekvent medverkat i allt från rikstäckande dagstidningar och lokalpress till poddar och branschmedier. Ett stort antal debattartiklar har skrivits i såväl lokal som nationell press.

Pressmeddelanden har skickats ut löpande och totalt har 19 pressträffar anordnats runt om i landet i samband med överens-

kommelser och andra nyheter. Dessa har oftast webbsänts och även kunnat ses i efterhand.

Flera informationsfilmer har tagits fram som har visats på konferenser, större och mindre möten samt publicerats på webbplatsen och via Twitter. På ett öppet Flickr-konto har vi löpande lagt ut bilder från överenskommelser och andra händelser.

Sverigeförhandlingens förhandlare och medarbetare har deltagit i ett hundratal seminarier och konferenser över hela landet, men vi har också arrangerat egna. Bland annat vid förhandlingsstarterna i februari 2016, på Transportforum i Linköping, en större regiondialog i Jönköping samt seminarier tre år i rad i Almedalen. Under Almedalsveckorna har representanter för Sverigeförhandlingen dessutom medverkat i över 30 seminarier utöver våra egna.

Vi har i vårt kommunikationsarbete haft löpande kontakter och ett tätt samarbete med kommunikationsansvariga på berörda kommuner, regioner, Trafikverket med flera. Detta för att hålla varandra informerade och för gemensamma kommunikationsinsatser.

1.4 Disposition och övrigt underlag

I kapitel 2 har vi valt att inledningsvis sammanfatta våra leveranser. Därefter är rapporten i princip tematiskt indelad. Vi har valt detta sätt eftersom uppdragen omfattar flera förhandlingar.

I kapitel 3 redovisas våra förslag kring höghastighetsjärnvägen, bl.a. med avseende på utbyggnadsstrategi, nyttor och finansiering. Dessutom sammanfattas de överenskommelser som ingåtts med kommuner och regioner.

I kapitel 4 sammanfattas den del av uppdraget som handlar om järnväg i norra Sverige.

I kapitel 5 redogörs för den del av storstadsuppdraget som handlar om utbyggd kollektivtrafik, ökat bostadsbyggande och cykelåtgärder i Sveriges tre storstadsregioner. I kapitlet sammanfattas de överenskommelser som ingåtts med kommuner och regioner.

Kapitel 6 behandlar trafiktunneln Östlig förbindelse i Stockholms län. I kapitlet sammanfattas det underlag som finns framtaget och ett förslag på fortsatt hantering.

Uppdraget kring ny fast förbindelse över Öresund beskrivs i kapitel 7. Här sammanfattas redan rapporterat underlag och ett förslag på fortsatt hantering.

Resultatet från tilläggsuppdraget om cykel finns i kapitel 3 och i kapitel 5. I kapitel 3 redovisas det utredningsuppdrag som har bäring på höghastighetsjärnvägen och i kapitel 5 summeras resultaten av de cykelåtgärder som ingått i storstadsförhandlingarna.

Konsekvenserna beskrivs mer generellt i kapitel 8 samt hur åtgärderna påverkar uppfyllelsen av de transportpolitiska målen.

I kapitel 9 sammanfattar vi våra erfarenheter från förhandlingen och den utvärdering som parallellt bedrivits av KTH kring förhandling som metod. Kapitlet innehåller även förslag på hur metoden kan utvecklas samt på vilket sätt värdeskapande förhandling kan användas framöver.

I bilaga 1 och 2 återfinns direktiven till Sverigeförhandlingen i sin helhet. I bilaga 3 redogörs för överlämnat material från Sverigeförhandlingen till regeringen. I bilaga 4 finns en sammanställning av de uppdrag som Sverigeförhandlingen lagt till Trafikverket.

Samtliga del- och lägesrapporter samt övrigt underlag som inhämtats under Sverigeförhandlingens period finns att tillgå på sou.gov.se.

2 Resultat och leverans

2.1 Höghastighetsjärnvägens utbyggnad, finansiering samt avtal om bostadsbyggande och medfinansiering

Sverigeförhandlingen föreslår att en ny höghastighetsjärnväg ska byggas mellan Järna och Lund samt mellan Järna och en kopplingspunkt på Västkustbanan. Vid de punkterna ska permanenta kopplingspunkter göras som möjliggör att tåg kan ha bl.a. Stockholm, Göteborg och Malmö som ändpunktsstationer.

Syftet med höghastighetsjärnvägen ska vara att knyta Stockholm, Göteborg och Malmö tidsmässigt närmare varandra samt att mellanliggande regioner kan utvecklas. Restiderna ska kunna vara två timmar Stockholm–Göteborg och två och en halv timmar Stockholm–Malmö. Höghastighetsjärnvägen ska därför byggas så att tåg kan köras i 320 km/h. Även snabba storregionala tåg som kan köras i 250 km/h ska tillåtas på banan.

Sverigeförhandlingen föreslår att höghastighetsjärnvägen byggs ut snabbt och att båda sträckorna byggs i huvudsak samtidigt, så att de kan öppnas för trafik 2035 eller så fort det är möjligt med avseende på teknik och den legala planeringsprocessen. Sverigeförhandlingen föreslår att byggandet av höghastighetsjärnvägen ska finansieras via ett eget anslag. Finansiering ska ske genom lån i Riksgälden, statliga anslag och kommunal medfinansiering.

Sverigeförhandlingen har ingått avtal med kommuner och regionala företrädare om finansiering och medfinansiering av höghastighetsjärnväg, byggande av bostäder utmed sträckningen, spridning av nyttorna i en större geografi m.fl. åtaganden. Avtalen omfattar 1 241,5 miljoner kronor i kommunal medfinansiering. Utöver av-

talerna har vi en överenskommelse med Härryda kommun om 2 950 bostäder.¹ Med Lund har vi ett avtal om utbyggd kollektivtrafik, cykelåtgärder och bostäder. I det avtalet anges att 15 000 bostäder ska byggas. Av dessa kan 5 000 vara påverkade av höghastighetsjärnvägen. Totalt har överenskommelserna resulterat i cirka 100 000 bostäder. Avtalen överlämnas till regeringen i samband med att denna slutrapport överlämnas.

En överenskommelse är tecknad med Göteborgs Stad och Västra Götalandsregionen och en är tecknad med Malmö stad och Region Skåne. I båda överenskommelserna slås fast att genom att binda samman ändpunktsstäderna med snabb och modern järnvägstrafik stärks städernas och Sveriges ekonomiska förutsättningar samtidigt som man får positiva klimateffekter. Med en snabb storregional trafik kan arbetspendlingen underlättas och arbetsmarknadsregionerna kring storstäderna kommer att kunna växa. I överenskommelserna anges att sträckan planeras för persontåg för 320 kilometer i timmen och snabba regionaltåg. Parterna är överens om att det är angeläget att hela höghastighetsjärnvägen byggs ut så snart möjligt.

¹ P.g.a. en ny inriktning för planeringen av höghastighetsjärnvägen mellan Göteborg och Borås är det handslag vi har med Härryda kommun tillsvidare vilande. Förhandlingar kommer att återupptas av Trafikverket.

Tabell 2.1 Sammanställning av avtal och överenskommelser om höghastighetsjärnvägen

Miljoner kronor i prisnivå januari 2016 respektive antal bostäder

Kommun	Medfinansiering Miljoner kronor	Antal bostäder
Södertälje	47,5	15 300
Trosa	47,5	1 700
Nyköping	84,0	7 400
Norrköping	173,0	15 300
Linköping	173,0	15 300
Tranås	200,0	500–2 000 ^{a)}
Jönköping	195,0	14 000
Borås	120,0	12 500
Värnamo	31,5	1 770
Hässleholm	50,0	7 000
Lund	120,0	0 ^{b)}
Härryda		0 ^{c)}
Summa	1 241,5	92 270^{d)}

a) Antalet bostäder påverkas av var stationsläget slutligt hamnar inom den överenskomna geografien.

b) Lunds totala bostadsåtagande om 15 000 bostäder ligger i storstadsavtalet, se nedan. Även om bostadsåtagandet ligger i storstadsavtalet bedöms 5 000 av bostäderna påverkas av utbyggnaden av höghastighetsjärnvägen.

c) P.g.a. en ny inriktning för planeringen av höghastighetsjärnvägen mellan Göteborg och Borås är det handslag vi har med Härryda kommun tillsvidare vilande, förhandlingar kommer att återupptas av Trafikverket.

d) Denna summa inkluderar den högre siffran i Tranås intervall. Summan exkluderar överenskommelsen med Lund om 5 000 bostäder (se not b) och Härryda om 2 950 bostäder (se not c). Det totala antalet bostäder i överenskommelser om höghastighetsjärnvägen uppgår därmed till 100 220.

2.2 Utbyggnad av järnväg i norra Sverige

Sverigeförhandlingen redovisade sommaren 2016 en delrapport avseende järnväg i norra Sverige. De åtgärder vi bedömer gör mest nytta utifrån vårt uppdrag att stärka järnvägsförbindelserna mellan höghastighetsjärnvägen och norra Sverige är följande:

- Ökad kapacitet Gävle–Härnösand.
- Ökad kapacitet Umeå–Luleå.
- Ökad kapacitet Stockholm–Arlanda–Uppsala.

- Ökad robusthet, t.ex. i form av omledningsmöjligheter för bättre återställningsförmåga.

I delrapporten identifierade vi förutsättningar för medfinansiering från såväl kommuner och landsting som från näringsliv.

2.3 Avtal om utbyggd kollektivtrafik, ökat bostadsbyggande och cykelsatsningar

Fem ramavtal är undertecknade under 2017 med kommuner/regioner i Stockholms län, Västra Götalands län och i Skåne län innehållande totalt 193 130 bostäder som färdigställs i berörda kommuner fram till år 2035, totalt 20 kollektivtrafikobjekt och 118 cykelobjekt.

Utbyggnad av infrastrukturen omfattar en total investering på cirka 38,4 miljarder kronor, varav drygt 36,6 miljarder kronor i kollektivtrafikobjekt och cirka 1,75 miljarder kronor i cykelobjekt. Staten bidrar som medfinansierare med drygt 21,5 miljarder kronor. Samtliga belopp är angivna i prisnivå januari 2016.

Tabell 2.2 Sammanställning av avtalsinnehåll i respektive storstadsregion

Miljoner kronor i prisnivå januari 2016 respektive antal bostäder

Plats	Objekt	Total investeringskostnad	Varav kommuner och regioner	Varav statens del, exkl. trängsel-skatter	Varav trängselskatt 2020–2045	Antal bostäder
Stockholm	Kollektivtrafik	25 100,00	9 192,00	8 410,00	7 500,00	100 370
	Cykel	477,40	358,05	119,35		
Göteborg	Kollektivtrafik	7 000,00	3 780,00	3 220,00		45 680
	Cykel	241,00	180,75	60,25		
Malmö	Kollektivtrafik	3 410,00	1 705,00	1 705,00		28 550
	Cykel	573,00	429,80	143,30		
Helsingborg	Kollektivtrafik	353,00	176,50	176,50		3 530
	Cykel	291,89	218,92	72,98		
Lund	Kollektivtrafik	776,00	701,50*	74,50		15 000**
	Cykel	163,00	122,25	40,75		
Summa		38 385,29	16 864,77	14 022,63	7 500,00	193 130

* Här ingår tidigare beviljade statliga medel från Stadsmiljöavtalet.

** 5 000 bostäder av bostadsåtagandet i Lund ligger inom järnvägsstationens influensområde.

De restidsnyttor i form av minskad restid, ökad turtäthet och minskad risk för förseningar som uppstår i samband med kollektivtrafikåtgärderna är betydande.

Cykelobjekten ger sammanlagt drygt 13,8 mil ny cykelbana och cirka 10 000 nya cykelparkeringsplatser.

2.4 Planering av Östlig förbindelse

I nuläget har det inte varit möjligt att åstadkomma en finansieringsuppgörelse för Östlig förbindelse. Det innebär att det regionala behovet av en östlig förbindelse kvarstår.

Östlig förbindelse kan fysiskt genomföras utan vare sig temporära eller permanenta intrång i Nationalstadsparken, genom en bergtunnel under saltsjön med möjlighet till kapacitetsstark kollektivtrafik.

Geografiskt ligger Östlig förbindelse i en del av Stockholms stad och Nacka kommun där stadsutveckling pågår. Sverigeförhandlingens bedömning är att ordnad avveckling innebär att Trafik-

verket fortsätter planeringsprocessen av Östlig förbindelse så långt att underlaget kan användas framöver, att korridoren för riksintresset kan justeras geografiskt samt att förutsättningarna för kommunernas planering tydliggörs.

2.5 Överenskommelse om fortsatt samarbete mellan Sverige och Danmark

Sverigeförhandlingen har tillsammans med Transportministeriet i Danmark och Trafikverket i Sverige tagit fram en prognos/kapacitetsrapport som visar att det inte finns någon kapacitetsbrist under överskådlig tid om de trimningsåtgärder som identifierats genomförs.

Sverigeförhandlingen har vidare kommit överens med Danmark om ett fortsatt bilateralt samarbete i en strategisk analys om bl.a. vilka nyttor som en ny fast förbindelse mellan Helsingborg och Helsingör skulle ge. Denna strategiska analys har en budget på 10 miljoner danska kronor under perioden 2018–2020.

2.6 Lagförslag

2.6.1 Värdeåterföring

I enlighet med Sverigeförhandlingens direktiv tog vi 2015 fram ett lagförslag om värdeåterföring². Värdeåterföring är ett led i att skapa förutsättningar för kommuner att medfinansiera statlig infrastruktur. Värdeåterföring innebär att kommuner och exploatörer kan komma överens om medfinansieringsersättning i samband med exploateringsavtal. En sådan medfinansieringsersättning är ett bidrag från exploatören till kommunen för att täcka kommunens kostnad för medfinansiering till viss infrastruktur. Medfinansieringsersättningens storlek ska spegla exploatörens eller fastighetsägarens nytta av den infrastrukturåtgärd som bidraget avser.

Lagändringarna trädde ikraft den 1 april 2017 och avsåg dels ett tillägg i Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, dels en ändring i Plan- och bygglagen (2010:900).

² SOU 2015:60, *Ett författningsförslag om värdeåterföring*.

2.6.2 Kapacitetstilldelning

Sverigeförhandlingen har, som en konsekvens av den utredning av kommersiella förutsättningar för trafik på höghastighetsjärnvägen som redovisades i vår andra delrapport om höghastighetsjärnvägens finansiering³, utrett möjligheten att förändra svensk lag med avseende på möjligheten att

- reservera höghastighetsjärnvägen för snabba tåg,
- prioritera viss trafik framför annan trafik, och
- teckna ramavtal för längre framförhållning avseende kapacitetstilldelningen.

Arbetet har visat att det är möjligt att ändra svensk lag, inom ramen för gällande EU-rätt, i enlighet med detta. Vi föreslår därför förändringar i järnvägslagen (2004:519) 6 kap. 3, 21, 21 a och 25 §§. Förändringarna innebär möjlighet att

- i förväg prioritera viss trafik på höghastighetsjärnvägen, t.ex. höghastighetståg och snabba storregionala tåg,
- reservera höghastighetsjärnvägen för viss trafik, och
- teckna ramavtal för längre tid än fem år också vid omfattande investeringar hos den som ska bedriva trafiken.

Detta arbete med tillhörande förslag på lagändringar redovisas separat i Sverigeförhandlingens sjätte delrapport, *Kapacitetstilldelningen på höghastighetsjärnvägen*.⁴

³ Sverigeförhandlingen, *Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar*, SOU 2016:3.

⁴ Sverigeförhandlingen, *Kapacitetstilldelningen på höghastighetsjärnvägen* SOU 2017:105.

3 Sveriges första höghastighetsjärnväg

Sverigeförhandlingens förslag: Regeringen ska ta beslut om att bygga höghastighetsjärnväg enligt följande:

- Syftet med höghastighetsjärnvägen ska vara att knyta Stockholm, Göteborg och Malmö tidsmässigt närmare varandra samt att mellanliggande regioner kan utvecklas. Därför ska höghastighetsjärnvägen byggas för att kunna erbjuda restider på två timmar Stockholm–Göteborg och två och en halv timmar Stockholm–Malmö, vilket förutsätter att tåg kan köras i hastigheter om 320 km/h.
- Utbyggnaden av höghastighetsjärnvägen ska ske snabbt och de båda sträckorna (Stockholm–Göteborg och Stockholm–Malmö) bör i huvudsak byggas samtidigt. Båda sträckorna bör vara färdigställda cirka 2035, eller så fort som det är möjligt med tanke på teknik och den legala planeringsprocessen.
- Byggandet av höghastighetsjärnvägen ska finansieras via ett eget anslag. Finansieringen ska ske genom lån i Riksgälden, statliga anslag och kommunal medfinansiering.
- Regeringen ska godkänna avtal tecknade med kommuner och regionala parter längs höghastighetsjärnvägen. Avtalen innehåller utbyggnad av höghastighetsjärnvägen, medfinansiering omfattande 1 242 miljoner kronor och 92 270 färdigställda bostäder, m.m. Förslagen ovan samt ytterligare förslag redovisas i sin helhet i detta kapitel.

3.1 Sammanfattning

Den nya höghastighetsjärnvägen ska gå mellan Stockholm–Göteborg och Stockholm–Malmö. Den ska öka kapaciteten i järnvägssystemet, knyta samman Sveriges storstadsregioner, bidra till regionförstoring genom regional arbetspendling samt underlätta energisnålt resande och konkurrenskraftig tågtrafik.

Tåg utan uppehåll på mellanliggande stationer ska kunna köra sträckan Stockholm–Göteborg på två timmar och Stockholm–Malmö på två och en halv timmar. För att kunna uppnå detta behöver banan dimensioneras för 320 km/h. Banan ska utöver höghastighetståg även trafikeras av snabba storregionala tåg i 250 km/h.

Västra och Södra stambanan har i dag ett mycket högt kapacitetsutnyttjande; känsligheten för störningar är hög och medelhastigheten är låg. Efterfrågan på kapacitet växer och det råder dessutom stora problem med att finna tider för att effektivt underhålla banorna. Det gör att det finns flera skäl att öka kapaciteten.

Höghastighetsjärnvägen ska frigöra kapacitet på befintlig Västra och Södra stambana för en kombination av mer regionaltågstrafik, godstågstrafik och bättre punktlighet. Järnvägen ska bidra till mindre koldioxidutsläpp från trafiken och ett ökat bostadsbyggande.

Hela systemet Stockholm–Göteborg och Stockholm–Malmö bör byggas snabbt och i huvudsak samtidigt. Båda sträckorna bör vara färdigställda cirka 2035, eller så fort som det är möjligt med tanke på teknik och den legala planeringsprocessen. Den snabba utbyggnadstakten motiveras av att nyttorna ska kunna realiseras och samhället ska dra nytta av gjorda investeringar, att behovet av kostnadsdrivande provisorier minskar och att utbyggnaden då bidrar till minskad klimatpåverkan.

För att kunna uppnå en kombination av trafik med höghastighetståg och snabba storregionala tåg, tillsammans med hög punktlighet, måste antalet stationer och antalet kopplingspunkter begränsas.

Investeringskostnaden för höghastighetsjärnvägen är 230 miljarder kronor i prisnivå 2015-06, med ett osäkerhetsintervall som uppgår till ± 30 miljarder kronor.

Vi föreslår att byggandet av höghastighetsjärnvägen ska finansieras via ett eget anslag. Anslaget ska finansieras genom ett lån i Riksgälden.

För att skapa transparens och tydlighet föreslår vi att arbetet med höghastighetsjärnvägens planering och utbyggnad bedrivs inom en egen organisatorisk enhet.

Vår bedömning är att det finns förutsättningar och intresse för att bedriva kommersiell trafik på höghastighetsjärnvägen. Bedömningen är att det kommersiella intresset i första hand avser ändpunktsresandet och stationerna i de större städerna såsom Norrköping, Linköping, Jönköping, Borås och Lund. Vi bedömer också att det finns ett kommersiellt intresse att trafikera t.ex. Arlanda, Uppsala och Gävle respektive Köpenhamn.

Övriga stationer längs höghastighetsjärnvägen bedömer vi i huvudsak kommer att trafikförsörjas med storregional upphandlad trafik.

Sverigeförhandlingen har ingått avtal med kommuner och regioner om finansiering och medfinansiering av höghastighetsjärnvägen, byggande av bostäder utmed sträckningen m.m. Vårt förslag är att regeringen godkänner avtalen. För varje ramavtal ska en styrelse och en projektstyrelse tillsättas.

3.2 Med ett snabbt och hållbart resande kan Sverige växa

Sverige behöver snabbt bygga ut ett system för höghastighetståg. Det är ett viktigt bidrag för att klara klimatomställningen och stärka den svenska konkurrenskraften i en allt mer internationaliserad värld.

Sveriges befolkning ökar mycket snabbt och prognoserna talar för att denna utveckling kommer att fortsätta. Vi blev tio miljoner nyligen och förväntas vara elva miljoner redan om nio år. Denna befolkningsökning sker främst i våra större och medelstora städer. Här kan snabb järnvägstrafik få en allt viktigare roll för att knyta ihop de större städerna och möjliggöra en tillväxt i mellanliggande orter. Med de höga hastigheterna skapas arbetsmarknadsförstoring i helt ny skala som kommer att stärka svensk konkurrenskraft. En höghastighetsjärnväg med bra kopplingar till kollektivtrafik och vägtrafik förbättrar förutsättningarna för att bo utanför storstadsregionerna i mindre städer och på landsbygden och ändå kunna nå de stora städerna på ett snabbt och enkelt sätt.

Sverige har höga ambitioner när det gäller klimatet med målet att bli ett av världens första fossilfria länder. Sverige som helhet, inklusive transportsektorn, ska vara koldioxidneutralt år 2045. För att uppnå det måste våra transporter i allt större utsträckning gå över till eldrift. Höghastighetståg erbjuder korta restider och låg energianvändning per personkilometer. Järnvägen kommer att få en viktig roll – både för personer och gods – för att möjliggöra Sveriges klimatmål och övergång till ett hållbart samhälle.

Med snabbare och tätare förbindelser mellan våra växande städer underlättas möjligheterna att arbetspendla samtidigt som kompetensförsörjning underlättas för företag och verksamheter. Allt fler branscher kommer att etableras på pendlingsorten och omställningen till en kunskapsbaserad ekonomi underlättas.

Allt detta sammantaget talar för att vi kommer att få en kraftig ökning av järnvägsresandet. Redan nu ser vi en sådan utveckling där järnvägsresandet når nya rekordnivåer, och denna utveckling förväntas fortgå i oförminskad takt. Då blir det nödvändigt att öka kapaciteten i det svenska järnvägssystemet. I nuläget är systemet hårt ansträngt, vilket leder till små möjligheter att utöka trafiken och ökande problem med driftstörningar, hastighetssänkningar och tillförlitlighet.

Vad kommer då en höghastighetsjärnväg att innebära för de människor som föds i år, 2017? De uppnår sin myndighetsålder ungefär vid den tid då hela systemet är utbyggt. Det kommer då att vara möjligt för dem att åka tåg mellan Stockholm och Göteborg på två timmar och mellan Stockholm och Malmö på två och en halv. Större städer som Norrköping, Linköping, Jönköping, Borås och Lund är uppknutna i systemet och har snabba förbindelser mellan varandra och till storstäderna.

2017 års generation kommer i större utsträckning än tidigare generationer att ha akademisk utbildning och leva i en mer kunskapsbaserad ekonomi. De kommer att ställa höga krav på att deras arbete ska vara utvecklande och stimulerande och också på att det ska vara möjligt att resa utan att belasta klimatet. De kommer att bilda familj tillsammans med en partner som har liknande krav och de kommer att ha socialt umgänge och arbetsrelationer i ett större omland som även sträcker sig utanför landets gränser. Möjligheterna för 2017 års generation att hitta bra bostäder och arbeten kommer att vara tätt sammanknippade med transportsystemet. Det

krävs ett järnvägsnät med snabba och täta förbindelser mellan våra största städer för att det ska vara möjligt.

2017 års generation kommer att använda höghastighetsjärnvägen för den dagliga pendlingen till och från sitt arbete. Genom täta avgångar och hög punktlighet kommer det att vara möjligt att kombinera arbetslivet och familjelivet på ett bra sätt. Även för tjänsteresor och fritidsresor kommer höghastighetsjärnvägen att vara ett naturligt val, kanske i kombination med andra tågsträckor. Flyget kommer främst att användas för de allra längsta inrikesresorna och för utrikesresor. För lokala resor och för kombinerade resor där tåget utgör en del kommer 2017 års generation att använda självkörande bilar som går på elektricitet, men dessa kan inte konkurrera med den snabba tågtrafikens restider utanför det lokala resandet.

Höghastighetsjärnvägen kommer att vara en viktig del av det hållbara samhället, där Sverige konkurrerar om den bästa kompetensen och är världsledande inom ny teknik. De länder som går i täten för en omställning till ett hållbart samhälle kommer inte bara att öka sin konkurrenskraft, de kommer också att lägga grunden till morgondagens exportframgångar och nya jobb.

3.3 En utbyggnadsstrategi för att maximera nyttor

Sverigeförhandlingen föreslår: Regeringens målsättning med höghastighetsjärnvägen ska vara att

- knyta storstadsregionerna tidsmässigt närmare varandra och att möjliggöra utveckling i mellanliggande regioner,
- möjliggöra att tåg mellan Stockholm och Göteborg ska kunna köra sträckan utan uppehåll på två timmar och mellan Stockholm och Malmö på två och en halv timmar,
- andelen tåg som är i rätt tid på de nybyggda sträckorna ska uppgå till minst 98 procent,
- den ska medverka till ett ökat bostadsbyggande,
- den ska bidra till att minska transportsystemets klimatpåverkan och

- den ska bidra till frigjord kapacitet på Västra och Södra stambanorna.

Höghastighetsjärnvägens båda sträckor (Stockholm–Göteborg och Stockholm–Malmö) ska byggas snabbt och i huvudsak samtidigt. Båda sträckorna bör vara färdigställda cirka 2035, eller så fort som det är möjligt med avseende på teknik och den legala planeringsprocessen.

Höghastighetsjärnvägen ska byggas så att den kan trafikerats både av höghastighetståg (320 km/h) och snabba storregionala tåg (250 km/h).

Höghastighetsjärnvägen ska byggas med ett begränsat antal stationer för att uppnå balans mellan den snabbaste ändpunkts-trafiken och den trafik som behövs för regional utveckling. Därför föreslås stationer på de platser som vi tecknat avtal med kommunerna om.

Höghastighetsjärnvägen ska ha kopplingspunkter där den nya järnvägen ansluter till befintliga banor i Järna söder om Stockholm, i Lund och Väst kustbanan söder om Göteborg samt i Hässleholm.

Höghastighetsjärnvägen ska byggas med modern och väl beprövad teknik, men på ett sätt som gör den kompatibel med övrigt järnvägsnät.

Den fortsatta planeringsprocessen ska fortgå skyndsamt för att minska olägenheterna för den kommunala planeringsprocessen.

För att öka och sprida nyttorna ytterligare ska Trafikverket fortsätta att utreda kapacitetsförbättringar i anslutande järnvägs-system, framför allt närmast de tre största städerna, delar av Kust till kust-banan samt delar av Skånebanan.

3.3.1 Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029

Trafikverket har i sitt förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029¹ lagt in två etapper av höghastighetsjärnvägen, Ostlänken (Järna–Linköping) och Hässleholm–Lund. Förslaget innebär att båda dessa etapputbyggnader påbörjas under perioden 2018–2029 men slutförs efter planperioden. Detta i enlighet med regeringens direktiv till Trafikverket.

I planförslaget ingår även en strategi för fortsatt utbyggnad av höghastighetsjärnvägen. Där föreslås att Ostlänken, liksom resterande delar av höghastighetsjärnvägen, planeras och byggs för en maxhastighet på 250 km/h och med ballastspår. Tidigare har planeringen varit inriktad på max 320 km/h. Trafikverket motiverar denna hastighetssänkning med att nyttan med en högre hastighet för Ostlänken kommer att vara begränsad med den systemdesign och de stationslösningar som planeras längs sträckan. För resterande delar är motivet främst att dimensionering för 320 km/h skulle medföra högre kostnader vilka är svåra att motivera med en lång utbyggnadstakt, eftersom den högre hastigheten inte bedöms kunna nyttjas förrän långt fram i tiden.

Trafikverket skriver vidare att finansiering på annat sätt för höghastighetsjärnvägen, exempelvis genom lån, skulle kunna möjliggöra en relativt snabb utbyggnad. Med en sådan lösning kan nyttoeffekter realiseras tidigare i form av bl.a. ökad kapacitet, avlastning av befintliga stambanor och ökad tillförlitlighet. Då kan också högre hastighet motiveras. I inriktningsplaneringen² inför arbetet med den nationella planen 2018–2029 angav Trafikverket att en lånefinansiering av banorna skulle möjliggöra att de kan färdigställas till 2035.

Sverigeförhandlingens direktiv skiljer sig åt från det direktiv Trafikverket haft att utgå från. Bland skillnaderna ingår att Sverigeförhandlingen ska

¹ Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, remissversion 2017-08-31.

² Trafikverket, *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018–2029*, 2015-11-30.

- ta fram principer för finansiering som kan skilja sig från gällande principer, och
- möjliggöra ett snabbt genomförande.

Detta gör att Sverigeförhandlingen i denna rapport föreslår andra lösningar än de Trafikverket föreslagit, t.ex. annan finansiering och snabb utbyggnad. I vårt remissvar³ på Trafikverkets förslag tydliggörs att vi anser att såväl Ostlänken som resterande delar av höghastighetsjärnvägen bör byggas för 320 km/h. Vi anger även att staten bör komplettera anslagsfinansieringen i planförslaget med lånefinansiering för att säkerställa en snabb utbyggnad av höghastighetsjärnvägen med en högre hastighet.

3.3.2 Sverigeförhandlingens förslag till utbyggnadsstrategi

Enligt kommittédirektivet (Dir. 2014:106) ska Sverigeförhandlingen föreslå en strategi för utbyggnaden av nya stambanor för höghastighetståg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö med hänsyn till sådana banors kostnader och nyttor. Strategin ska innehålla lämplig utbyggnadsordning, sträckningar samt stationsuppehåll.

Sverigeförhandlingen föreslår nedanstående utbyggnadsstrategi, vilket i huvudsak presenterades i en rapport i juli 2017.⁴

- Utbyggnadsstrategin bör utformas så att den bidrar till att syfte och ändamål med höghastighetsjärnvägen kan uppnås. Det innebär att höghastighetsjärnvägen ska öka kapaciteten i järnvägs-systemet, knyta samman Sveriges storstadsregioner, bidra till regionförstoring genom regional arbetspendling samt underlätta energisnålt resande och konkurrenskraftig tågtrafik. Detta gör att utbyggnaden bör möjliggöra både konkurrenskraftig höghastighetstågstrafik mellan ändpunkterna och snabb storregionaltågstrafik. För att uppfylla detta syfte bör järnvägen byggas så att

³ Sverigeförhandlingen, *Remissvar angående Trafikverkets förslag till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, 2017-09-21.

⁴ Sverigeförhandlingen, *Utbyggnadsstrategi för höghastighetsjärnvägen*, 2017-07-05.

- tåg Stockholm–Göteborg, utan uppehåll på mellanliggande stationer, ska kunna köra sträckan på två timmar,
- tåg Stockholm–Malmö, utan uppehåll på mellanliggande stationer, ska kunna köra sträckan på två och en halv timmar,
- andelen tåg som är i rätt tid⁵ på de nybyggda sträckorna uppgår till minst 98 procent,
- kapacitet ska finnas för såväl höghastighetstågstrafik mellan ändpunkterna som snabb storregional trafik,
- höghastighetsjärnvägen bidrar till mindre koldioxidutsläpp från trafiken och ett ökat bostadsbyggande,
- utbyggnaden frigör kapacitet på befintlig Västra och Södra stambana för en kombination av mer regionaltågstrafik, godstågstrafik och bättre punktlighet, och
- utbyggnaden sker snabbt, maximerar den samhällsekonomiska lönsamheten, är kostnadseffektiv och bidrar till minskad klimatpåverkan.

I avsnitten 3.3.3–3.3.8 beskrivs närmare utbyggnadsstrategin med avseende på utbyggnadstakt, stationer, stationslägen, kopplingspunkter, övergripande teknikval, planeringsprocess och anslutande åtgärder.

⁵ Med ”rätt tid” avses här tåg som är högst fem minuter försenade.

Figur 3.1 Höghastighetsjärnvägens sträckning och stationslägen



Källa: Sverigeförhandlingen.

3.3.3 Sverigeförhandlingens förslag om utbyggnadstakt

Det är Sverigeförhandlingens bedömning att utbyggnaden måste planeras utifrån ett helhetsperspektiv vad gäller höghastighetstågssystemet. För att inom rimlig tid kunna realisera de nyttor som en höghastighetsjärnväg ger och dra nytta av gjorda investeringar bör

fokus vara att bygga ut båda ändpunktssträckorna så fort som möjligt. Bland de nyttor detta ger ingår att

- bättre knyta samman Stockholm och Göteborg respektive Malmö med moderna och hållbara kommunikationer med korta restider som främjar en tydlig överflyttning av resor från flyg till tåg och av gods från väg till järnväg,
- bidra till regionförstoring, konkurrenskraft och tillväxt i mellanliggande regioner som kommer hela landet till godo,
- bidra till minskad klimatpåverkan genom mindre koldioxidutsläpp från trafiken (såsom överflyttning från flyg och väg till järnväg),
- bidra till ökat bostadsbyggande,
- avlasta de befintliga Västra och Södra stambanorna för en kombination av mer regionaltågstrafik, mer godstågstrafik, samt bättre punktlighet och därmed bättre robusthet i järnvägssystemet,
- investeringen i hög teknisk standard (t.ex. hastigheten 320 km/h, långa kurvradier etc.) kan börja utnyttjas tidigt,
- risken minimeras att så mycket kapacitet hinner tas i anspråk av lokal och regional trafik att det i realiteten blir omöjligt att bedriva konkurrenskraftig höghastighetstågstrafik, och
- genom höghastighetsjärnvägen bidra till Sveriges konkurrenskraft avseende teknikutveckling och innovation.

Regeringen har i sitt uppdrag till Trafikverket⁶ angett att Ostlänken och Lund–Hässleholm ska byggstartas under planperioden 2018–2029 och finansieras med traditionell anslagsfinansiering. Sverige-förhandlingen har bedömt att med ren anslagsfinansiering är höghastighetsjärnvägen Stockholm–Göteborg och Stockholm–Malmö utbyggd tidigast år 2064, men mer sannolikt närmare 2095. Denna bedömning utgår från följande antaganden:

⁶ Regeringen, *Uppdrag att ta fram förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur*, rskr. 2016/17: 101.

- Om cirka fem miljarder kronor per år läggs på höghastighetsjärnvägen, vilket motsvarar cirka 60 miljarder kronor under planperioden 2018–2029, gör det att utbyggnaden tar cirka 46 år att genomföra. Detta utgår från att investeringskostnaden är 230 miljarder kronor i fast penningvärde. Då är järnvägen klar cirka 2064.
- Om drygt tre miljarder kronor per år läggs på höghastighetsjärnvägen, vilket motsvarar cirka 37 miljarder kronor under planperioden (vilket överensstämmer med Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029), gör det att utbyggnaden tar cirka 77 år att genomföra. Detta utgår från att investeringskostnaden är 230 miljarder kronor i fast penningvärde. Då är järnvägen klar cirka 2095.

Det är Sverigeförhandlingens bedömning att en tidplan som innebär att utbyggnaden blir klar någon gång mellan 2064 och 2095 medför nedanstående nackdelar.

- De nyttor som höghastighetsjärnvägen kan bidra till blir mycket osäkra.
- Tiden för att den nya järnvägen blir klimatneutral senareläggs avsevärt, och riskerar till och med att inte uppnås.⁷
- Antalet kostnadsdrivande provisoriska lösningar blir fler vilket gör att investeringskostnaden ökar.
- Järnvägen riskerar att bli underutnyttjad under lång tid eftersom det dröjer länge innan någon ändpunktstrafik kan starta. Alternativt fylls järnvägen med regional trafik som senare behöver reduceras för att ge plats åt höghastighetstågstrafik.
- Kommunernas planeringsprocesser förhindras eller försvåras eftersom flera breda utredningskorridorer och alternativa stationslägen kan finnas kvar som reserverad yta under lång tid.
- Den nya järnvägen byggs och vidmakthålls för en teknisk standard som det dröjer väldigt länge innan den kommer till nytta.

⁷ Trafikverket, *Klimatpåverkan från höghastighetsjärnväg Sträckorna Järna–Göteborg och Jönköping–Lund*, 2017-08-31.

- Framför allt Västra stambanan får bara en marginell avlastning, begränsad till delen mellan Järna och Katrineholm, innan hela sträckan Stockholm–Göteborg är färdig. Vi ser det därför som troligt att det tillkommer stora kostnader för att bygga ut kapaciteten längs Västra stambanan i avvaktan på att höghastighetsjärnvägen är färdig. Trafikverket konstaterar att järnvägens kapacitet i södra Sverige inte räcker till för att kunna möta den ökande efterfrågan på person- och godstransporter.⁸ Västra och Södra stambanan har i dag ett mycket högt kapacitetsutnyttjande; känsligheten för störningar är hög och medelhastigheten är låg. Efterfrågan på kapacitet växer och det råder dessutom stora problem med att finna tider för att effektivt underhålla banorna. Det gör att det finns flera skäl att öka kapaciteten.⁹ Byggs inte höghastighetsbanor behöver de befintliga stambanorna byggas ut med nya spår i flera sträckningar, vilket också medför kostnader samt trafikstörningar under byggtiden.
- Det tar mycket lång tid innan det i Sverige byggs upp kompetens på att projektera och bygga järnvägar för riktigt höga hastigheter, vilket kan bidra till brister i kostnadseffektivitet för svenska förhållanden och med svenska regelverk.

Samtidigt måste även andra angelägna infrastrukturprojekt kunna genomföras, liksom att dagens järnväg måste underhållas så att järnvägstrafik kan genomföras med betydligt bättre kvalitet än i dag. Med den finansiering vi föreslår i avsnitt 3.10 kan utbyggnadstiden kortas ner, och den nya järnvägens nyttor kan därmed uppstå betydligt tidigare, samtidigt som andra angelägna objekt kan genomföras och befintlig järnväg kan underhållas.

Mot bakgrund av att Sverigeförhandlingen bedömer att traditionell anslagsfinansiering ger en för lång byggtid med färdigställande någon gång mellan 2064 och 2095 föreslår Sverigeförhandlingen att Stockholm–Göteborg och Stockholm–Malmö byggs snabbt, i huvudsak parallellt och färdigställs cirka 2035, eller så fort som det är möjligt med tanke på teknik och den legala planerings-

⁸ Trafikverket, *Beräkningar för höghastighetsjärnväg och utbyggnad av stambanor presenterade*, 2016-05-31.

⁹ Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, remissversion 2017-08-31.

processen. I ett sådant perspektiv behöver inte utbyggnadsstrategin brytas ner i kortare etapper, utan utbyggnaden kan ske så optimalt som möjligt beroende på t.ex. planeringsprocessens framdrift, eventuella överklaganden etc.

3.3.4 Stationer och stationslägen

Höghastighetsjärnvägsnätet i Sverige ska bl.a. knyta de tre storstadsregionerna närmare varandra samt bidra till utveckling i mellanliggande regioner. För att uppnå det är det Sverigeförhandlingens uppfattning att järnvägen måste byggas på ett sätt som möjliggör en kombination av höghastighetståg och snabba storregionala tåg, samt att järnvägen byggs för att möjliggöra en hög punktlighet.

För att kunna uppnå en sådan kombination av höghastighetståg och snabba storregionala tåg, tillsammans med hög punktlighet, måste antalet stationer begränsas. Med för många stationer kommer konflikterna mellan höghastighetståg och snabba storregionala tåg orsaka såväl svårighet att få ihop attraktiva tidtabeller som svårighet att uppnå en hög punktlighet och korta restider. Det går sannolikt att teoretiskt konstruera tidtabeller som fungerar även med många stationer, men erfarenheten visar att detta i så fall mer är teori än praktik. Med för många stationer beslutade i ett väldigt tidigt skede riskerar dessutom Trafikverkets fortsatta planeringsprocess att låsas på ett sätt som kan bli mycket kostnadsdrivande, och som riskerar medföra sämre möjligheter till en väl fungerande ändpunktstrafik.

Sverigeförhandlingen presenterade den 1 februari 2016 ett förslag till val av linjesträckning och stationsorter inför kommande förhandlingar som utgick från ovanstående beskrivning. I förslaget valde Sverigeförhandlingen också ut vilken av de alternativa dragningarna genom Småland som förhandlingen skulle inledas med.

Det arbete som närmare beskrivs nedan ("Val av stationsorter", "Val av linjesträckning" och "Val av stationsläge") resulterar i att Sverigeförhandlingen efter ingångna avtal föreslagit de stationsorter och stationslägen som framgår av figur 3.1.

Tabell 3.1 Höghastighetsjärnvägens stationsorter och stationslägen

Stationsort	Stationsläge
Södertälje	Befintligt läge.
Vagnhärad, (Trosa kommun)	I anslutning till Vagnhärad's tätort, inom den korridor som gäller för tillåtlighetsansökan avseende den nya dubbelspåriga höghastighetsjärnvägen.
Nyköping	I ett centralt läge i Nyköping, inom den korridor som gäller för tillåtlighetsansökan avseende den nya dubbelspåriga höghastighetsjärnvägen.
Norrköping	I ett centralt läge i Norrköping inom den korridor som gäller för tillåtlighetsansökan avseende den nya dubbelspåriga höghastighetsjärnvägen.
Linköping	I ett centralt läge mellan Stångån och riksväg 35, inom befintlig korridor avseende den nya dubbelspåriga höghastighetsjärnvägen.
Tranås	Belägen längs den befintliga Södra Stambanan norr om Tranås stad, mellan Granelund och Tismetorpet. Ett läge i södra delen av utredningsområdet ska eftersträvas. Stationen ska kunna utgöra en bytespunkt mellan tåg på höghastighetsjärnvägen och tåg på Södra stambanan. Beskrivningen av stationsläget utesluter inte en mer centralt belägen station beroende på hur det påverkar kostnader, bostadsbyggande och en i övrigt samlad bedömning.
Jönköping	Belägen inom Södra Munksjöns utvecklingsområde i ett västligt läge och utgör knutpunkten i det nya höghastighetssystemet. Placeringen ska möjliggöra en god kommersiell trafikering via Jönköping som skapar goda förutsättningar för en integrering och utökning av befintliga arbetsmarknadsregioner. Stationslägen och spåranslutningar ska möjliggöra en hög frekvens av ankommande och avgående tåg i höghastighetssystemet.
Borås	En station i Borås som ska placeras centralt eller centrumnära. Det innebär ett läge avgränsat av rutnätsstaden, nuvarande resecentrum och motorvägen. Ett centrumnära läge för stationen skulle kunna innebära en placering direkt söder om motorvägen, på Lusharpan eller något öster ut.
Värnamo	En järnvägsstation i ett läge strax öster om Värnamo tätort, med bytesmöjlighet till/från Kust till kustbanan.
Hässleholm	En järnvägsstation i ett centralt läge vid Hässleholm C, längs den nya dubbelspåriga höghastighetsjärnvägen.
Lund	Ett centralt läge vid Lund C, längs den nya dubbelspåriga höghastighetsjärnvägen. Den centrala placeringen av stationen möjliggör en god kommersiell trafikering som skapar goda förutsättningar för en integrering och utökning av befintliga arbetsmarknadsregioner. Stationsläget och spåranslutningar ska möjliggöra en hög frekvens av ankommande och avgående tåg i höghastighetssystemet men möjliggör också mer lokal och regional trafik.

För samtliga stationer gäller Trafikverkets grundutförande som utgångspunkt. Grundutförande betyder bl.a. att stationen är markförlagd, dvs. inte i tunnel eller upphöjd. Det finns stationer som eventuellt kommer att avvika från detta. I nuvarande utredningsläge förefaller t.ex. Jönköpings stationsläge vara ett upphöjt läge som grundutförande p.g.a. topografiska förhållanden. Det behövs dock ett mer detaljerat underlag, samråd m.m. innan det slutligen kan avgöras.

Längs höghastighetsjärnvägen finns två flygplatser, nämligen Landvetter och Skavsta. Här har det inte, inom ramen för Sverige-förhandlingens uppdrag varit möjligt att förhandla fram avtal om medfinansiering. Därför föreslår vi att Trafikverket fortsätter undersöka möjligheten att avtala om medfinansiering avseende byggande av stationer vid flygplatserna.

3.3.5 Val av stationsorter

I anslutning till att valet av stationsorter presenterades den 1 februari 2016 publicerade Sverigeförhandlingen en rapport där vi redogjorde för vilka stationer vi skulle börja förhandla med.¹⁰ Där ges också en övergripande beskrivning över vilka kriterier vi använde för att göra dessa val. Kriterierna, som också presenteras nedan, togs fram med utgångspunkt i syften och mål med höghastighetsjärnvägen i enlighet med delrapport två, vilket innebar att antalet stationer behövde begränsas. Med publiceringen av beslutsunderlaget blev det möjligt att granska besluten, och skälen och kriterierna blev möjliga att jämföra. Det blev också tydligt att valet gjordes på sakliga grunder.

Bland de nyttor som kommuner och regioner redovisat har vi vid valet av stationsorter lagt störst vikt vid bostadsnyttorna. Övriga nyttor som redovisats har oftast hållit en god kvalitet när det gäller kvalitativa beskrivningar, men skillnaderna har inte varit sådana att de blivit avgörande för valet av urvalskriterier.

För val av stationsorter formulerade vi, med utgångspunkt i syften och mål med höghastighetsjärnvägen i enlighet med delrap-

¹⁰ Sverigeförhandlingen, *Beslutsunderlag – Val av linjesträckning och stationsorter*, 2016-02-03.

port två (SOU 2016:3), ett antal kriterier. Kriterierna var följande (utan inbördes prioriteringsordning):

- Antal invånare i tätorten: minst 50 000 invånare.
- Prognosticerade resandeströmmar: minst 3 000 resenärer per års-medeldygn.
- Stationens betydelse som bytespunkt för interregionalt tågresande. Här avsågs ett scenario med utbyggd höghastighetsjärnväg.
- Antal bostäder som kan tillkomma tack vare höghastighetsjärnvägen till år 2035: minst 1 300.

En ort som uppfyller tre av dessa fyra kriterier har vi ansett vara aktuell för en station på höghastighetsjärnvägen. Därutöver har valet påverkats av styrande dokument såsom järnvägsutredningen för Mölnlycke–Bollebygd och tillåtighetsansökan för Ostlänken.

För stationerna vid flygplatserna Landvetter och Skavsta är inte dessa kriterier tillämpliga, utan där är motiven annorlunda. En järnvägsstation i ett attraktivt läge vid Landvetters flygplats bidrar till att ytterligare öka de nyttor som höghastighetsjärnvägen ska bidra till. Det handlar framför allt om regionala nyttor, t.ex. för att minska resandet med bil och buss till förmån för resor med tåg. En järnvägsstation vid Skavsta flygplats föreslås med anledning av att den ingår i Trafikverkets ansökan om tillåtighet för Ostlänken, och att en station vid flygplatsen kan fylla en nationell nytta om Skavsta växer vad gäller t.ex. reguljärt flyg.

Trafikverkets fortsatta utredningsarbete kan visa att lämpligaste spårdragning för höghastighetsjärnvägen är via ytterligare platser utöver de som anges i figur 3.1. Det kan i så fall inte uteslutas att lokala och regionala företrädare kommer att väcka frågan om att bygga ytterligare stationer. Även om en sådan station inte uppfyller de kriterier vi använt går det inte att kategoriskt säga att inga ytterligare stationer ska tillkomma. Men eventuella ställningstaganden till fler stationer behöver föregås av en analys med avseende på bl.a. trafikering, nyttor och kostnader.

Val av linjedragning

På delsträckan mellan Jönköping och Lund finns det stationer, Värnamo, Växjö och Helsingborg, som uppfyller kriterierna för att få en station, men som ligger längs olika linjesträckningar. Därför har följande kriterier tagits fram även för att välja linjesträckning:

- Investeringskostnad.
- Samhällsekonomiska nyttor.
- Samhällsekonomisk kalkyl (NNK).
- Restid mellan ändpunkterna.
- Antal bostäder som höghastighetsjärnvägen bidrar till avseende år 2035.

De fyra först nämnda kriterierna har bedömts enligt följande:

- Investeringskostnad, samhällsekonomiska nyttor, samhällsekonomisk kalkyl: Underlag för dessa kriterier har varit Trafikverkets kalkyler från 2015 av scenario US1 (via Helsingborg), US2 (via Värnamo) och US5 (via Växjö). Även en variant av US5, där sträckan Stockholm–Malmö inte går in via Jönköping, men där Jönköping i stället förbinds med Malmösträckningen via ett ”triangelspår” har studerats.
- Restid mellan ändpunkterna: Högst två timmar för tåg utan uppehåll Stockholm–Göteborg respektive högst två och en halv timmar Stockholm–Malmö.

Val av stationsläge

I vår andra delrapport beskrivs vårt arbete med centrala eller perifera (externa) stationslägen, vilket är en viktig del i våra överenskommelser och avtal.¹¹ Frågan handlar förenklat om ifall en station bör förläggas centralt i tätorten eller en bit utanför tätorten, eller eventuellt inom tätorten men i dess utkant. Detta är frågor som diskuterats vid bl.a. internationella studieresor vi gjort till

¹¹ Sverigeförhandlingen, *Delrapport från Sverigeförhandlingen. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar*, SOU 2016:3.

Storbritannien, Tyskland, Frankrike och Spanien för att få erfarenheter därifrån, liksom inom Referensgruppen för resurseffektiv stadsutveckling. Även svenska exempel på olika stationslägen har studerats för att se hur de har utvecklats, och frågan har även studerats av t.ex. Trafikverket¹² och inom ramen för arbetet ”Den attraktiva staden”.¹³

Samtliga lägen har för- och nackdelar, vilka i korthet beskrivs nedan.

- Tillgänglighet och restid: Med ett centralt stationsläge får fler människor lätt att nå stationen jämfört med ett perifert stationsläge, och därmed blir restiden kortare och resan enklare. Samtidigt kan ett centralt stationsläge ofta resultera i att de passerande tågen måste sänka hastigheten vilket gör att resenärer som bara passerar förbi får en något längre restid. I en ort med liten befolkning i förhållande till sitt omland kan ett perifert läge vara bra för fler människor eftersom de som bor i omlandet får lättare att nå stationen, vilket bidrar till att öka resandeunderlaget.
- Stadsutveckling: Ett centralt stationsläge kan bidra till en förtätning i ortens centrala delar, vilket i sin tur kan leda till en stark och attraktiv stadskärna, men å andra sidan bidrar en central spårdragning till barriäreffekter och innebär en större risk för konflikt med enskilda och allmänna intressen. Att utvecklingen blir positiv är ingen självklarhet, utan det bygger också på ett lokalt och regionalt engagemang i att utveckla området nära stationerna. Kontorslokaler och andra arbetsplatser, samt kommersiella miljöer med besöksintensiva verksamheter som t.ex. handel är viktigt.¹⁴ Därtill kommer även överväganden om blandade attraktiva stadsmiljöer som mycket väl kan ha inslag av bostäder m.m. Ett perifert stationsläge riskerar att leda till en ödslig station som kan upplevas som otrygg stora delar av dygnet.
- Kostnad: Det är i normalfallet dyrare att dra en helt ny järnväg genom de centrala delarna av städer, och definitivt ifall stadens bebyggelse inte är anpassad för detta sedan tidigare. Det kan

¹² Trafikverket, *Stationslokalisering och stadsutveckling*, 2016-01-14.

¹³ Trivector, Rapport 2014 101, *Stationsutveckling och stationslokalisering*, 2014-12-12.

¹⁴ Johan Klaesson och Lars Pettersson, *Infrastrukturinvesteringar och ekonomisk tillväxt-teori, modeller och ex ante utvärdering*, 2017.

t.ex. handla om lösningar på bro eller tunnel, eller att bebyggelse måste rivas. Risken för fördyrande provisoriska lösningar för att bl.a. hantera omgivande vägnät ökar med ett centralt läge.

- Buller: Tåg som passerar i hög hastighet genom ortens centrum genererar buller som drabbar många människor, även om järnvägen förstås måste byggas så att bullernormer följs. Om flertalet tåg antas stanna vid stationen blir sannolikt problemet mindre än om få eller inga av de snabba tågen antas stanna, vilket innebär att problemet kan vara litet i större orter. Samtidigt trafikeras inte höghastighetsjärnvägen av godståg, vilket gör att den typen av buller som genereras av godståg undviks.
- Med en lösning där passerande tåg passerar förbi på en järnväg utanför staden, medan de tåg som ska stanna kör via en anslutande bana ("bibana") kvarstår det centrala stationslägets fördelar medan flera av dess nackdelar försvinner. Å andra sidan kan denna lösning eventuellt bidra till att färre tåg stannar vid stationen eftersom en trafikering via "bibanan" tar längre tid. En sådan lösning kan också medföra ökade investeringskostnader. De nackdelar som beskrivs med en bibana gäller sannolikt inte för exempelvis Skavsta som planeras ligga på bibana eftersom också Nyköpings station ska ligga på samma bibana.
- Ett "halvcentralt" stationsläge kan i vissa fall vara en kompromiss.

Vi drar slutsatsen att man i större städer bör eftersträva centrala eller åtminstone halvcentrala stationslägen, givet att kostnaderna inte blir orimligt höga, vilket kan bli fallet om man måste lägga stationen i tunnel för att möjliggöra det centrala/halvcentrala läget. Däremot kan perifera/externa stationslägen vara att föredra i mindre städer för att sprida nyttorna till ett större omland. Detta resonemang återspeglas i de stationslägen som ingår i de överenskommelser och avtal som ingåtts.

3.3.6 Kopplingspunkter

För att kunna uppnå en kombination av höghastighetståg och snabba storregionala tåg, tillsammans med hög punktlighet, måste antalet stationer begränsas och antalet kopplingspunkter minimeras.¹⁵

Kopplingspunkter innebär att även orter utanför höghastighetsjärnvägen kan få direkta tågförbindelser med orter längs höghastighetsjärnvägen. Men samtidigt bidrar kopplingspunkterna, förutom till ökade investerings- och underhållskostnader, till att skapa fler kapacitetskonflikter och fler driftstörningar. Tidtabellerna för trafiken på höghastighetsjärnvägen och tidtabellerna för trafiken på angränsande linjer blir direkt beroende av varandra och påverkar varandra, vilket är negativt för kapacitet och punktlighet. Vidare kan en trafikering via kopplingspunkter medföra att tåg som i huvudsak ska trafikera regionala järnvägar med relativt låg hastighet får en högre investeringskostnad för att anpassas för högre hastighet på höghastighetsjärnvägen.

Genom att minimera antalet kopplingspunkter blir höghastighetsjärnvägen ett mer robust system, vilket bidrar till hög kapacitet och hög punktlighet. Däremot ska det finnas attraktiva bytespunkter där resenärer kan byta mellan tåg på höghastighetsjärnvägen och tåg på angränsande linjer.

En permanent kopplingspunkt i Hässleholm är angelägen för att möjliggöra ett effektivt utnyttjande av de fyra spåren söder om Hässleholm. Med detta avlastas Södra stambanan söder om Hässleholm vilket ger plats för fler godståg och fler regionala tåg. Det gör att även snabba storregionala tåg, exempelvis Malmö–Kristianstad och Malmö–Växjö, kan utnyttja höghastighetsjärnvägens högre hastighet och bättre kapacitet söder om Hässleholm. Detta är den enda permanenta kopplingspunkt som bör byggas, förutom på de platser där höghastighetsjärnvägen ska ansluta till befintlig järnväg närmast Stockholm, Göteborg och Malmö.

¹⁵ Med "kopplingspunkt" avses i denna rapport en plats där höghastighetsjärnvägen kopplas ihop med angränsande järnvägar så att samma tåg kan trafikera såväl höghastighetsjärnvägen som angränsande järnvägar. Detta ska inte förväxlas med "bytespunkt" som i stället avser en plats där resenärer kan byta tåg.

3.3.7 Övergripande teknikval

Detta avsnitt berör endast teknikval på en övergripande nivå. Under den fortsatta planeringsprocessen kommer en mängd teknikval behöva göras. Det är dock för tidigt att nu bestämma alla val som ska ske, utan dessa bör utredas vidare för att ytterligare öka kunskapen om kostnader och andra konsekvenser – jämför även avsnitt 3.4.

Modern och väl beprövad teknik

Sverigeförhandlingens uppfattning är att höghastighetsjärnvägen ska byggas med för Sverige ny, men internationellt beprövad, teknik. Ett viktigt skäl för detta är att tågen på höghastighetsjärnvägen ska utnyttja modern kunskap, men också kunna fortsätta ut på befintligt järnvägsnät. Dels är detta nödvändigt både för att tågen ska kunna nå t.ex. de centrala delarna av Stockholm, Göteborg och Malmö, och för att tågen ska kunna stanna på vissa mellanliggande stationer. Dels är det nödvändigt för att tågen ska kunna fortsätta mot t.ex. Arlanda/Uppsala och Kastrup/Köpenhamn/Hamburg. Med andra tekniska lösningar är inte detta möjligt med mindre än att ytterligare järnvägssträckningar byggs ut för sådan teknik. Andra tekniska lösningar är inte heller tillräckligt beprövade för de förhållanden som gäller för höghastighetsjärnvägen. Detta beskrivs närmare i avsnitt 3.16.

Hastighetsnivåer

De restidsmål som Sverigeförhandlingen föreslår, dvs. två timmar Stockholm–Göteborg och två och en halv timmar Stockholm–Malmö, utgår från att göra den nya järnvägen konkurrenskraftig såväl för ändpunktsresande som för storregionalt resande.

Restidsmålen förutsätter att järnvägen byggs för att kunna trafikeras med höghastighetståg med minst 320 km/h. Däremot förutsätter det inte 320 km/h på varje enskild kilometer på sträckan. Det finns utrymme för lägre hastigheter på delar av sträckorna där det finns särskilda skäl för detta, t.ex. där kostnaderna ökar mer än motiverat eller där det finns särskilda natur- eller kulturvärden.

För att operatörer ska köpa in tåg för 320 km/h, vilket är en förutsättning för att uppnå restidsmålen, behöver tillräckligt långa sträckor kunna trafikeras med den hastigheten. Ju längre sträckor som byggs för lägre hastigheter (250 km/h eller en annan hastighet), desto mindre nytta har man av tåg som kan köra med 320 km/h. Om Ostlänken byggs för 250 km/h, samtidigt som sträckorna närmast Stockholm, Göteborg och Malmö trafikeras med lägre hastigheter, försvinner mycket av nyttorna med tåg som kan köra i 320 km/h.

Exakt var det är lämpligt, och rimligt med tanke på restidsmålen, att dimensionera järnvägen för lägre hastigheter bör ingå i Trafikverkets fortsatta utredningsarbete att identifiera. Hänsyn bör tas till kostnader, intrång och att kunna upprätthålla restidsmålen på två timmar Stockholm–Göteborg och två och en halv timmar Stockholm–Malmö.

I samband med frågan om hastighetsnivåer har vi studerat vilka nivåer som används i andra länder. Detta är något som bl.a. studerats i samband med studieresor vi genomfört till Storbritannien, Tyskland, Frankrike, Nederländerna, Spanien och Italien.

Någon samstämmig bild av val av hastigheter finns inte, det varierar mellan olika länder. Ofta påverkas valet av hastighet av landets befolkningsstruktur. Nedan följer en kort sammanställning av vilka hastighetsnivåer som valts i ett urval länder i Europa där man kör med 300 km/h eller fortare.¹⁶ Utöver detta tillkommer också t.ex. Japan och Kina.

- Storbritannien: Den brittiska delen av höghastighetsjärnvägen London–Paris (High Speed 1, HS1), som öppnade 2007, trafikeras med som högst 300 km/h. Den planerade utbyggnaden av höghastighetsjärnvägen London–Birmingham (High Speed two, HS2) dimensioneras för 400 km/h, men kommer åtminstone inledningsvis trafikeras med upp till 360 km/h. Den dominerande hastigheten avses vara 330 km/h.
- Frankrike: 300–320 km/h, men i dag planeras för upp till 350–360 km/h.
- Italien: 300 km/h. Planering sker dock för 350 km/h.
- Spanien: 300 km/h.

¹⁶ Källa: Sverigeförhandlingens studieresor i dessa länder.

- Nederländerna: 300 km/h.
- Tyskland: 250–300 km/h. På flertalet sträckor är topphastigheten 250 km/h. Skälet till att man i huvudsak valt den hastighetsnivån är att avstånden mellan Tysklands stora städer är korta, och att dessa städer är så stora att flertalet tåg stannar. Därmed har man inget stort behov av att köra i högre hastigheter.

3.3.8 Planeringsprocessen och kommunerna

Planeringsprocessen för båda sträckningarna Stockholm–Göteborg och Stockholm–Malmö bör fortsätta i snabb takt så långt det är juridiskt och praktiskt möjligt. En utdragen planeringsprocess riskerar bl.a. medföra att kommuner och fastighetsägare under många år måste leva med att det finns flera och breda utredningskorridorer och flera alternativa stationslägen. Detta kan i sin tur medföra att deras planeringsprocesser, t.ex. satsning på bostadsbyggande, lokala vägar och annat samhällsbyggande, förhindras eller avsevärt försvåras i avvaktan på att statens planeringsprocess kommit så långt att korridorernas utbredning kan minimeras. Detta gör det angeläget att planeringsprocessen, oavsett utbyggnadsordning och utbyggnadstakt, går vidare så fort som möjligt och så långt som möjligt.

3.3.9 Anslutande åtgärder

I alla kommuner kommer det att krävas olika former av anslutande åtgärder som kan bidra till att sprida nyttorna från höghastighetsjärnvägen ytterligare. Det kan t.ex. handla om tillgänglighetsförbättrande åtgärder i form av anslutande buss- eller tågtrafik, cykelbanor eller parkeringsmöjligheter vid perifera/externa stationer. Utifrån detta ska vi inom ramen för vårt uppdrag föreslå anslutande åtgärder som ytterligare ökar nyttan med höghastighetsjärnvägen och där ett statligt engagemang är motiverat.

Vi har identifierat nedanstående viktiga anslutande åtgärder som vi anser bör lyftas fram, och där ett statligt engagemang är motiverat då det avser statlig infrastruktur. Dessa, och eventuella ytterligare åtgärder, har vi bedömt fortsatt bör hanteras utanför de för-

handlingar och utredningar som skett inom ramen för Sverigeförhandlingen. Ett viktigt skäl för det är att den fortsatta planeringen avseende höghastighetsjärnvägen bör ha kommit längre innan anslutande åtgärder fastställs.

- Kapaciteten på Kust till kustbanan, på delen Växjö–Värnamo, bör förstärkas för att den anslutande trafiken ska kunna förbättras och för att nyttorna ska kunna spridas ytterligare.
- Helsingborg blir en av de större städer som ligger relativt nära höghastighetsjärnvägen, men utan direkt tillgång till en station längs den. Genom förbättrad kapacitet på Skånebanan kan en så pass stor stad som Helsingborg dra ännu större nytta av höghastighetsjärnvägen. Detta kan också vara åtgärder som behövs om en ny fast förbindelse mellan Sverige och Danmark byggs.
- Trafikverket har i en rapport¹⁷, framtagen på Sverigeförhandlingens uppdrag, redovisat åtgärder i Stockholm, Göteborg och Malmö som bör vara klara till 2035/2045. Åtgärderna behövs främst för att hantera en ökad regional tågtrafik och bedöms behövas oavsett om höghastighetsjärnvägen byggs eller inte, men åtgärderna har också bäring på att höghastighetsjärnvägen ska kunna nyttjas optimalt. Parallellt behöver också kapacitetsfrågorna på sträckorna Stockholm C–Arlanda–Uppsala och Malmö C–Öresundsbron studeras närmare för att möjliggöra prioritering av nödvändiga åtgärder. Det är angeläget att det finns ett relevant beslutsunderlag om dessa åtgärder framme till upprättandet av nästa nationella plan för perioden 2022–2033. I rapporten om anslutande åtgärder anger Trafikverket att infarten mot Göteborg kommer att studeras senare, eftersom en dialog pågår om möjlig ny inriktning för denna sträcka. När beslut tagits om inriktningen är det angeläget att motsvarande studier görs för denna sträcka. De objekt som identifierats till 2035/2045 är följande:
 - Åtgärder för att förlänga plattformar på Stockholm C, Göteborg C och Malmö C för att kunna hantera 400 meter långa höghastighetståg.

¹⁷ Trafikverket, *Huvudrapport. Sträckorna in mot de större städerna med utbyggnad av höghastighetsjärnväg*, 2017-08-31.

- Åtgärder för tågvändningar i Tomtebodavägen (norr om Stockholm C).
- Ombyggnad av norra delen av Göteborg C.
- Planskild spårkorsning på Malmö C.
- Dessutom bör Trafikverket fortsätta att utreda vilka behov kopplade till höghastighetsjärnvägens trafikering närmast Göteborg som bör vara färdiga till cirka 2035/2045.

Utöver de objekt som beskrivs ovan sker, eller har skett i närtid, investeringar som vi i vårt arbete förutsatt att de är färdiga innan höghastighetsjärnvägen tas i bruk. Det är alltså objekt som är en förutsättning för en väl fungerande trafikering av höghastighetsjärnvägen:

- Citybanan i centrala Stockholm. Klart sommaren 2017.
- Spår 0 i Flemingsberg. Byggarbetet startade september 2014 och pågår fram till våren 2018.¹⁸
- Västlänken i Göteborg. Byggstart beräknas till 2018, och trafikstart beräknas till 2026.¹⁹
- Fyra spår södra Lund–Arlöv. Byggstart skedde under 2017, och byggarbetena väntas pågå till 2024.²⁰

3.4 Kostnadsbedömning

Sverigeförhandlingens förslag: Arbetet med att identifiera kostnadseffektiva och kostnadsreducerande åtgärder, som också bidrar till snabb utbyggnad, behöver fortsätta genom hela planerings-, projekterings- och byggprocesserna. För att kunna göra detta utifrån svenska förhållanden och svensk lagstiftning behöver regeringen säkerställa att det i Sverige finns tillgång till hög och nödvändig kompetens inom dessa områden. I detta bör också ingå att närmare studera den utbildningsverksamhet som

¹⁸ Trafikverket, *Nytt järnvägsspår vid Flemingsbergs station*, 2017-09-26.

¹⁹ Trafikverket, *Västlänken Projektaktuell*, oktober 2017.

²⁰ Trafikverket, *Nyhetsbrev. Projekt Lund–Arlöv fyra spår*, oktober 2017.

planeras i Storbritannien kopplat till utbyggnaden av höghastighetsjärnvägen HS2 (High Speed two) mellan London och Birmingham.

Investeringskostnaden för höghastighetsjärnvägen är, enligt senast publicerade uppgifter (2016-05-31) från Trafikverket²¹, 230 miljarder kronor i prisnivå 2015-06. Som alltid finns i tidiga utredningsskeden en osäkerhet som gör att kostnaden kan bli såväl lägre som högre, och därför har Trafikverket uppgett ett osäkerhetsintervall som uppgår till ± 30 miljarder kronor. Kostnadsberäkningen bygger på att utbyggnaden sker sammanhållet och inte blir utsträckt i tiden. När den här slutrapporten skrivs saknas uppgifter om kostnaderna för det alternativ som Trafikverket föreslagit i Nationell plan för transportinfrastruktur 2018–2029.

Inom Trafikverket pågår, också i samarbete med andra aktörer, ett arbete som bl.a. syftar till att identifiera möjligheter att sänka kostnaderna. Sverigeförhandlingens bedömning är att det finns möjlighet att reducera kostnaderna. Denna bedömning bygger på följande faktorer:

- I utredningar i tidiga skeden är osäkerheterna större än de är i senare skeden. Detta gör att det är rimligt att osäkerhetsspannen är större ju tidigare man är i processen, och att osäkerhetsmarginalerna successivt minskar.
- Genom att i Sverige bygga upp kompetensen att bygga höghastighetsjärnvägar utifrån svenska förhållanden och med svenska regelverk avseende bl.a. miljöpåverkan och arbetsmiljö ökar kunskapen kring kostnader och utformning.
- Det arbete som Trafikverket genomför, också i samverkan med andra aktörer (se avsnitt 3.4.1), har förutsättningar att leda till lägre kostnader.

Jämfört med de närmast föregående kostnadsberäkningarna hösten 2015 har kostnaderna sjunkit. Då beräknades totalkostnaden till 256 miljarder kronor vilket i rapporten²² redovisades med osäker-

²¹ Trafikverket, *Uppdatering av kostnader och effekter för höghastighetsjärnvägar*, 2016-05-31.

²² Trafikverket, *Utbyggnadsstrategier och förhandlingsunderlag för höghastighetsjärnvägar*, december 2015.

hetsintervallet 190–320 miljarder kronor i 2015 års prisnivå. I den rapporten görs en jämförelse med Gunnar Malms utredning från 2009²³, i vilken anläggningskostnaden motsvarade 170 miljarder kronor och med osäkerhetsintervallet 135–205 miljarder kronor indexuppräknat till 2015 års prisnivå.

Kostnadsökningen från 2009 till 2015 berodde, enligt Trafikverket, på nya och mer preciserade krav på anläggningen, att beräkningsunderlagen blivit bättre och mer precisa än tidigare och att innehållet i projektet förändrats t.ex. vad gäller stationers utformning.

I de kostnadsberäkningar som redovisades den 31 maj 2016 har förutsättningarna avseende anläggningens omfattning och utförande blivit tydligare och många viktiga och kostnadspåverkande förutsättningar har analyserats. Dessa kostnadsbedömningar har uppdaterats bl.a. utifrån fortsatt utredning kring teknisk systemstandard och kostnadsdrivande faktorer, samt i enlighet med Sverige-förhandlingens val av linjesträckning och stationslösningar.

Kostnaderna för att bygga infrastruktur är höga, och alternativet till höghastighetsjärnvägen medför också höga kostnader. Att t.ex. uppnå samma kapacitetstillskott längs befintliga Västra och Södra stambanorna kan uppskattas till ungefär samma kostnad som för höghastighetsjärnvägen²⁴, men samtidigt tillkommer mer negativ trafikpåverkan under byggtiden. Samtidigt kan en lång utbyggnadstid av höghastighetsjärnvägen medföra att kapaciteten i stråken Stockholm–Göteborg och Stockholm–Malmö inte räcker till för att klara behovet av ökad järnvägstrafik.²⁵ I så fall medför det behov av investeringar också längs befintliga stambanor i avvaktan på att höghastighetsjärnvägen är utbyggd. En utdragen planeringsprocess ger också behov av provisorier, vilka sannolikt blir mer omfattande ju längre tid utbyggnaden tar.

Världsbanken konstaterar i en rapport från juli 2014²⁶ att investeringskostnaderna påverkas i positiv riktning av beslut om snabb utbyggnad i stor skala eftersom det ökar möjligheten att skapa

²³ *Höghastighetsbanor – ett samhällsbygge för stärkt utveckling och konkurrenskraft*, SOU 2009:74.

²⁴ Denna uppskattning är baserad på att kostnaden för det s.k. stambanealternativet (se avsnitt 3.16.1) är ungefär halva kostnaden gentemot kostnaden för höghastighetsjärnvägen, men på en sträcka som också uppgår till ungefär hälften av höghastighetsjärnvägens sträckor.

²⁵ Trafikverket, *Utbyggnad befintliga stambanor*, 2016-05-31.

²⁶ World Bank, *High-Speed Railways in China. A Look at Construction Costs*, 2014-07.

effektiva byggmetoder. Rapporten avser en jämförelse av utbyggnaderna i Kina, men kan i det här sammanhanget vara av intresse från ett generellt perspektiv.

3.4.1 Kostnadseffektivitet och kostnadsreduceringar

Det finns alltid en risk för tillkommande kostnadsdrivande krav och önskemål – det gäller alla infrastrukturprojekt. Även om kostnaderna har minskat mellan beräkningarna 2015 och 2016 behöver arbetet med att identifiera kostnadseffektiva och kostnadsreducerande åtgärder fortsätta genom hela planerings-, projekterings- och byggprocesserna. För att kunna göra detta behövs hög kompetens inom dessa områden avseende höghastighetsjärnvägar i svenska förhållanden och med svenska regelverk.

Det sker, och har skett, arbeten och studier för att identifiera kostnadseffektiva och kostnadsreducerande åtgärder. Några exempel på detta från senare tid redovisas nedan.

Jämförelse mellan att bygga i huvudsak på mark eller på bro/viadukt

Trafikverket och Sveriges Byggindustrier genomförde under 2017 en jämförelse avseende kostnadsskillnader mellan att bygga järnvägen i huvudsak på mark eller i huvudsak på bro/viadukt²⁷. I arbetet deltog fyra svenska företag och cirka tio utländska företag. Arbetet presenterades sommaren 2017 och gav i korthet följande resultat:

- Att bygga på i huvudsak bro/viadukt ger en högre bedömd investeringskostnad än att bygga i huvudsak på mark. Kostnaden är cirka 30 procent högre, givet de förutsättningar som utredningen utgick från.
- Det finns stora möjligheter att reducera skillnaden mellan mark och bro/viadukt, och att minska kostnader generellt om man arbetar aktivt med möjligheter och mot risker.

²⁷ Trafikverket, *En ny generation järnväg – Rapport deluppdrag Hässleholm–Lund*, juli 2017.

- En tidigt beslutad utbyggnadskorridor ökar möjligheten att hålla nere kostnader.
- Faktorer som t.ex. entreprenörers medverkan tidigt, och hur projektorganisation och kontrakt utformas kan påverka.
- Etapper som är tillräckligt omfattande för att medge industriell produktion kan bidra till att hålla nere kostnader.

Anläggningsforum

Trafikverket, Sveriges Byggindustrier och Svenska Teknik & Designföretagen samverkar i Anläggningsforum i bl.a. frågor kring kostnadseffektiv infrastruktur.

Inom Anläggningsforum genomfördes ett projekt 2014 med benämningen "Kostnadsdrivande krav i upphandlad verksamhet" Det resulterade i ett inriktningsdokument med ett antal förslag till åtgärder. Dessa åtgärdsförslag har i sin tur resulterat i ett antal projekt. Merparten av dessa är enligt Trafikverket genomförda och är under implementering i branschen medan resterande är pågående eller kommer att startas inom kort. Dessa projekt påverkar samtliga parter i branschen. Exempel på detta är Trafikverkets regelverk och kravställande i projekt, leverantörernas leveranskvalitet etc.

Inom Anläggningsforum har även ett projekt avseende Kompetens- och resursförsörjning påbörjats under hösten 2017. Inriktningen på detta är dels grundutbildningen vid universitet och högskolor för att öka kapaciteten, och anpassning av kurser mot infrastrukturbyggande, dels behandlas fort- och vidareutbildning av personal verksamma i branschen för att kunna möta nya utmaningar och behov av kunskap.

Utredning om kostnadsreducerande åtgärder

Trafikverket genomförde under 2017, på uppdrag av Sverigeförhandlingen, en utredning av möjligheter att sänka kostnaderna utan att därmed minska järnvägens nytta²⁸. I utredningen redovisas också andra konsekvenser som exempelvis påverkan på driftkostnader. Utredningen studerade framför allt spårunderbyggnad, bulleråtgärder, masshantering och lining (inklädning i tunnlar), eftersom det varit exempel på sådant som ofta lyfts som kostnadsdrivande. Trafikverket lyfte även upp andra faktorer. Utredningen presenterades i augusti 2017 och gav i korthet följande resultat:

- Genom att bygga med ballastspår i stället för ballastfritt spår kan investeringskostnaden sänkas med cirka 15–30 miljarder kronor, men samtidigt ökar driftkostnaderna så att dessa kommer ifatt kostnadsreduceringen efter cirka 20–30 år. Även risken för driftstörningar uppges öka eftersom det krävs mer underhåll (Jämför texterna om rapport från KTH och studiebesök i Italien och Storbritannien nedan).
- Kostnadsreduceringar med avseende på bulleråtgärder har lyfts fram i olika sammanhang, men enligt rapporten är detta osannolikt. I stället finns en risk att bullerkrav kan bidra till något ökade kostnader. Inte heller när det gäller masshantering eller lining i tunnlar bedöms det finnas möjlighet att reducera kostnaderna.

Second opinion

Under år 2016 genomfördes en Second opinion med avseende på utformning och kostnader. Här anlätade Trafikverket, bl.a. på Sverigeförhandlingens uppdrag, extern internationell kompetens²⁹. Utredningen presenterades i maj 2016 och gav i korthet följande resultat:

²⁸ Trafikverket, *Ny höghastighetsjärnväg. Kostnadsreducerande åtgärder*, 2017-08-30.

²⁹ Arup, *Second opinion on the proposed high speed rail in Sweden*, 2016-05-25.

- När det gäller utformning av höghastighetsjärnvägen pekar detta på att kostnaderna skulle kunna sänkas om det byggs färre stationer och om vissa stationslägen ändras, t.ex. förläggs utanför städerna i stället för centralt/halvcentralt. Där pekas också på att stationen vid Landvetter borde kunna byggas i annat mer externt läge i marknivå i stället för i tunnel under flygplatsen.
- Sverigeförhandlingen har valt att trots detta inte ändra inriktning vad gäller stationsorter och stationslokaliseringar eftersom förslagen, även om de innebär sänkta kostnader, resulterar i att järnvägens regionala och lokala nyttor minskar.
- När det gäller kostnaderna uppges i rapporten att de vid en internationell jämförelse är rimliga utifrån de val som skett avseende linjesträckningar och stationer.

Utredning om ballastspår respektive ballastfritt spår

Under år 2016 presenterades en utredning³⁰ där skillnaden mellan att bygga med ballastspår respektive att bygga med ballastfritt spår studerats. Enligt rapporten kan kostnaden minska med i storleksordningen 65 miljarder kronor om höghastighetsjärnvägen byggs med ballastspår. (Jämför Trafikverkets utredning om kostnadsreducerande åtgärder ovan).

Internationella erfarenheter

Inom ramen för Sverigeförhandlingens arbete har vi genomfört flera studieresor inom Europa. Vid några av dessa har frågan om kostnadseffektiva och kostnadsreducerande åtgärder funnits med bland det som diskuterats, och då är det framför allt skillnaden mellan ballastspår och ballastfritt spår som lyfts fram. Som alltid när det gäller internationella jämförelser är det inte säkert att erfarenheter från andra länder fullt ut är tillämpbara i Sverige. Det kan t.ex. finnas skillnader i markförhållanden, topografi eller annat, men internationella erfarenheter kan ändå ge indikationer på vad som kan behöva studeras även för svenska förhållanden. Här följer

³⁰ KTH, *Nya stambanor till lägre kostnader*, 2016-05-25.

några exempel på vad som lyfts fram som kostnadseffektivt/kostnadsreducerande vid dessa studieresor.

- Vid besök hos bl.a. HS2 (High Speed two) i Storbritannien år 2015 lyfte man särskilt frågan om ballastspår respektive ballastfritt spår. HS2 är en höghastighetsjärnväg som kommer att byggas mellan London och Birmingham. Järnvägen dimensioneras för att i framtiden kunna trafikeras med upp till 400 km/h, men i utgångsläget planeras trafiken för 360 km/h. Enligt information som gavs vid besöket kommer man bygga med såväl ballastspår som ballastfritt spår, och just möjligheten att bygga med ballastspår uppgavs vara kostnadsreducerande. Samtidigt pekar man på att det saknas standardiserade metoder för att göra jämförelser mellan ballastspår och ballastfritt spår.
- Vid möte med HS1 (High Speed 1) i Storbritannien, dvs. den del av järnvägen London–Paris som ligger norr om Engelska kanalen, la man också stor vikt vid valet mellan ballastspår och ballastfritt spår. Här berättades att man trafikerar med 300 km/h och har valt ballastspår för detta.
- Vid besök hos bl.a. SNCF i Frankrike år 2015 lyfte man också särskilt frågan om ballastspår respektive ballastfritt spår. Enligt information som gavs vid besöket bygger man med ballastspår och har inte sett att det medför driftproblem. Samtidigt uppgav man att man inte objektivt jämfört de båda teknikvalen, utan valet man gjort utgår till stor del från vad man varit van vid. Man lyfte också att valet av vilka tågtyper som ska kunna trafikera den nya järnvägen påverkar kostnaderna. Om man t.ex. bygger enbart för moderna persontåg så kan man hålla nere kostnader genom att man inte behöver dimensionera för godståg. En annan sak man lyfte var att man studerat frågan om att bygga på låga viadukter i stället för på bro, men kommit fram till att det blir för dyrt att bygga på viadukt.
- Vid besök hos Deutsche Bahn i Tyskland år 2015 berättade man att man, trots högre investeringskostnader och begränsade erfarenheter av driftkostnaderna, väljer att bygga med ballastfritt spår där man kör 300 km/h eller fortare. Eftersom de stora eller medelstora städerna ligger tätt i stora delar av Tyskland,

och tågen därmed stannar ofta, har man dock ofta valt att trafikera med lägre hastigheter.

- Även vid besök i Italien år 2017 nämnde man just valet mellan ballastspår och ballastfritt spår som något som starkt kan påverka kostnaderna. Investeringskostnaderna blir lägre med ballastspår, medan underhållskostnaderna blir högre. Vid besöket berättade man att man i Italien bygger med ballastspår, förutom på broar och i tunnlar. Man säger sig inte uppleva att detta orsakar driftstörningar, och att de tider som finns på nätterna räcker för det underhåll som behövs. (Jämför Trafikverkets utredning om kostnadsreducerande åtgärder ovan).

Tekniska krav på fordon

På uppdrag av Sverigeförhandlingen har utretts om det finns möjlighet inom ramen för gällande EU-direktiv att ställa ökade tekniska krav på fordonen.³¹ Ett exempel på vad som studerats har varit bullerdämpande åtgärder.

Syftet skulle vara att med högre krav på fordonen kunna reducera kostnader för den fasta infrastrukturen.

Resultatet från utredningen är att den typen av krav inte kan tas som intäkt för att reducera de bullerdämpande åtgärderna i den fasta infrastrukturen. Det är visserligen möjligt för en aktör som handlar upp fordon att ställa högre krav i en upphandling. Däremot kan det inte säkerställas att andra tåg i trafik som inte har upphandlats också är utrustade på det sättet.

3.4.2 Kompetensförsörjning

Järnvägar och tåg för höghastighetstågstrafik har aldrig byggts i Sverige, men däremot i många andra länder. Det är därmed sannolikt att det finns brister i svensk erfarenhet från planering, projektering och byggande av sådana järnvägar. Detta återspeglas också i såväl offentlig som ”järnvägsintern” debatt där det ofta visar sig att

³¹ Setterwalls Advokatbyrå AB *Promemoria Nya regler för kapacitetstilldelning; prioriteringskriterier, ramavtal m.m.* 2017-10-02.

det finns många olika uppfattningar om vilka teknikval som bör göras för att uppnå lämpligast kombination av investeringskostnader och driftkostnader.

Internationella erfarenheter är viktiga som underlag. Samtidigt kan inte alltid erfarenheter och kostnadsuppgifter från andra länder användas fullt ut i Sverige eftersom det kan finnas fullt relevanta skillnader avseende t.ex. markförhållanden, väderförhållanden, lönenivåer, arbetsförhållanden och lagkrav avseende planeringsprocess, klimatpåverkan och arbetsmiljö. Det är också vanligt att kostnadsposter redovisas på olika sätt, vilket försvårar en korrekt jämförelse. Att rakt av jämföra t.ex. teknikval, kostnader och tidplaner är därför inte möjligt, utan hänsyn måste tas till bl.a. dessa skillnader.

Men detta innebär givetvis inte att det saknas möjlighet att dra nytta av erfarenheter från många andra länder. Vid sådana jämförelser måste dock hänsyn tas till skillnader som nämns ovan, vilket talar för att i första hand jämföra med jämförbara länder där möjlighet för öppenhet och transparens bör vara stor.

Brister i erfarenheter från byggande av höghastighetsjärnvägar i kombination med att förhållanden mellan olika länder och andra delar av världen kanske inte är fullt ut jämförbara (inte bara p.g.a. olika förhållanden, utan också för att olika länder redovisar kostnader på olika sätt) gör det angeläget att det säkerställs att tillräcklig kompetens finns i Sverige. Detta för att arbetet med höghastighetsjärnvägen ska kunna fortsätta mot ett snabbt och kostnadseffektivt färdigställande, anpassat för svenska förhållanden.

Vid våra studiebesök i Storbritannien 2015 och 2017 har man också där lyft fram frågan om kompetensförsörjning och konstaterat att det finns risk att man inom Storbritannien kan komma att sakna rätt kompetenser vad gäller planering, projektering, drift och underhåll av infrastruktur och tåg. Detta uppges vara ett skäl till att man, inom ramen för utbyggnaden av höghastighetsjärnvägen London–Birmingham, också startar särskilt anpassade utbildningar för att bygga upp och bibehålla rätt kompetenser. Man har bl.a. nämnt National College of High Speed Rail i Birmingham's Science Park.

3.5 Samhällsekonomi

Sverigeförhandlingens förslag: Regeringen ska inför beslut om höghastighetsjärnvägen använda ett bredare analysunderlag än den samhällsekonomiska kalkylen. Hit hör t.ex. höghastighetsjärnvägens effekter på den ekonomiska tillväxten, bostadsbyggandet, näringslivsutvecklingen, matchningseffektiviteten på arbetsmarknaden och produktivitetsutvecklingen bland företag.

En samhällsekonomisk bedömning syftar till att värdera förändringen av välfärden i samhället till följd av de åtgärder som studeras. I begreppet välfärd ingår allt som värdesätts av individerna i samhället oavsett om det går att värdera i monetära termer eller inte.

Med samhällsekonomiska kalkyler avses en snävare bedömning där endast de beräkningsbara effekterna för samhället ingår. Beräkningen består av en åtgärds samlade nettonytta, det vill säga den samlade nyttan minus de samhällsekonomiska kostnaderna. Nettonyttan divideras därefter med den samhällsekonomiska kostnaden för åtgärden. Den kvot som blir resultatet benämns nettonuvärdeskvot (NNK) och en åtgärd bedöms vara samhällsekonomiskt lönsam om kvoten är större än noll. Exempel på nyttor kan vara tidsvinster för resenärer, sänkta transportkostnader för godskunder och minskade utsläpp av luftföroreningar.

3.5.1 Trafikverkets samhällsekonomiska kalkyl

Vissa effekter saknas i den samhällsekonomiska kalkylen

Trafikverket redovisade i juni 2016 en samhällsekonomisk kalkyl för höghastighetsjärnvägen.³² Kalkylen baseras på prognoser för person- och godstransporter år 2040. Den inkluderar bl.a. bedömningar av de mest centrala samhällsekonomiska effekterna av investeringen i form av tidsvinster för person- och godstrafik och reskostnads- och transportkostnadsbesparingar. Dessutom ingår

³² Trafikverkets PM *Samhällsekonomisk kalkyl av höghastighetsjärnvägen enligt Sverigeförhandlingen 2016-02-01*, TRV 2014/54842.

förändringar av trafikföretagens intäkter och kostnader samt bedömningar av samhällsekonomiska effekter på luftföroreningar, klimatgaser och trafiksäkerhet.

Tabell 3.2 Samhällsekonomisk kalkyl för höghastighetsjärnvägen

Samhällsekonomisk effekt	Nuvärde, miljoner kr	Persontrafik	Godstrafik
Investeringskostnad Höghastighetsbanan ¹	-403 300		
Drift och underhåll infrastruktur			
Underhåll	-18 600		
Reinvesteringar	-11 400		
Drift	-500		
Effekter för trafikföretag			
Biljettintäkter	84 500	84 500	
Trafikeringskostnader	-46 700	-46 700	
Effekter för resenärer och godskunder			
Restid och reskostnad; resenärer	111 500	111 500	
Transporttid och transportkostnad godskunder	26 400		26 400
Budgeteffekter			
Drivmedelsskatt	-27 100	-7 000	-20 100
Banavgifter	10 600	4 100	6 500
Moms	5 000	5 000	
Externa effekter			
Luftföroreningar o klimatgaser	8 000	3 400	4 700
Trafikolyckor	4 900	2 200	2 700
Marginellt infrastrukturslitage	-7 200	-2 700	-4 500
Buller	10 500		10 500
Summa effekter	150 000		
Nettoresultat	-253 200		
NNK	-0,6		

¹ I den samhällsekonomiska kalkylen räknas både anläggningskostnad och kostnader för underhåll, reinvesteringar och drift upp med den skattefaktor som tillämpas i Trafikverkets samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar. Skattefaktorn motiveras av de lägre produktions- och konsumtionsvolymerna som följer av beskattning (s.k. skattekilrar). Därför skiljer sig beloppet i kalkylen från den investeringskostnad som redovisas i avsnitt 3.4. (230 miljarder kronor).

Enligt kalkylen är NNK för höghastighetsjärnvägen -0,6, vilket innebär att den är olönsam. Det kan i sammanhanget vara intressant att jämföra lönsamheten med lönsamheten för andra stora spårprojekt, vilket görs i tabellen nedan.

Tabell 3.3 Nettonuvärdeskvot för stora spårprojekt

Objekt	NNK
Höghastighetsjärnvägen	-0,6 ³³
Citybanan	-0,25 till -0,3 ³⁴
Citytunneln	-0,46 ³⁵
Västlänken	-0,51 till -0,65 ³⁶
Öresundsbron	Saknas ³⁷
Norrbotniabanan	-0,27 ³⁸
Tunnelbanan till Nacka	-0,7 till -0,9 ³⁹
Tunnelbanan till Barkarby	-0,4 till -0,5 ⁴⁰
Tunnelbanan till Arenastaden	Ej beräknad ⁴¹

Tabellen visar att stora spårprojekt som genomförts eller som planeras, ofta är samhällsekonomiskt olönsamma. Väginvesteringar har ofta en högre samhällsekonomisk lönsamhet än järnvägsinvesteringar. I Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet har väginvesteringarna en genomsnittlig NNK på +1,1. Motsvarande för järnvägsinvesteringarna är en genomsnittlig NNK på -0,3⁴².

Som nämnts ovan grundas den samhällsekonomiska kalkylen på Trafikverkets prognoser för vårt framtida resande. Dessa prognoser bygger på resvaneundersökningar gjorda mellan 1994 och 2001 samt mellan 2005 och 2006. Det innebär att i dag observerade och framtida livsstilsförändringar inte beaktas, till exempel att yngre

³³ Trafikverket, 2016-09-23.

³⁴ Banverket, Järnvägsplan (oktober 2007). Byggstart 2009.

³⁵ Banverket (2001). Byggstart 2005.

³⁶ Banverket, Järnvägsutredning (2006). Beslut att bygga togs 2010.

³⁷ Saknas, enligt Trafikverket.

³⁸ Trafikverket, 2016-02-24.

³⁹ 2013 års Stockholmsförhandling (Delrapporten).

⁴⁰ 2013 års Stockholmsförhandling (Delrapporten).

⁴¹ 2013 års Stockholmsförhandling (Delrapporten).

⁴² Trafikverket, *Samlad effektbedömning av förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, 2017-10-30.

människor i storstadsområdena äger och kör bil i mindre utsträckning än tidigare. Eftersom det är i dessa områden som befolkningstillväxten sker kan sådana livsstilsförändringar påverka det verkliga utfallet i förhållande till prognoserna i form av minskat biltrafikarbete.⁴³

Trafikverket har pekat på några potentiellt viktiga begränsningar i den samhällsekonomiska kalkylen för höghastighetsjärnvägen:

(1) Effekter av kapacitetsförstärkningen på förseningar för person- och godstransporter ingår inte vilket innebär att dessa plusposter saknas i kalkylen.

(2) Effekter på utrikes flyg beaktas inte vilket innebär att resandet på höghastighetsjärnvägen underskattas.

(3) Effekter av om biljettpiserna sätts högre än vad man antagit i kalkylen; kan innebära att resandet och nyttoeffekterna av höghastighetsjärnvägen överskattas.

(4) Effekter som eventuellt kan uppstå t.ex. genom utvidgade arbetsmarknadsregioner och bättre matchning på arbetsmarknaden ingår bara delvis i analysen.

(5) Bullerstörningar från de tillkommande höghastighetstågen har inte beräknats och ingår därför inte i den redovisade analysen.

Sekundära effekter viktiga resultat av höghastighetsjärnvägen

För stora infrastrukturinvesteringar, som t.ex. en höghastighetsjärnväg, uppstår ofta en diskussion om vilka effekter som ingår i den samhällsekonomiska bedömningen och om det finns en risk att väsentliga effekter inte beaktas. En utgångspunkt för bedömningen av en åtgärds samhällsekonomiska lönsamhet är att de centrala effekterna uppstår på den marknad eller de marknader som direkt påverkas av åtgärden (den "primära marknaden"). För en investering i transportinfrastrukturen är detta marknaderna för person- och godstransporter och de centrala effekterna av åtgärden avser förändringar i: res- och transporttider, res- och transportkostnader, trafikföretagens intäkter och kostnader samt emissioner inklusive utsläpp av klimatgaser och olycksrisker.

⁴³ Trafikverket rapport 2015:180 *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018–2029*.

Bedömningen syftar alltså till att fånga de direkta effekterna av åtgärden. Dessa effekter kan i vissa fall omvandlas till effekter på andra marknader ("sekundära marknader"). Restidsförbättringar kan t.ex. innebära att individer använder restidsförbättringen till att acceptera bättre jobb längre bort från bostaden vilket leder till att arbetsmarknadsregioner växer geografiskt. Då kan det verka som att det finns två effekter av infrastrukturinvesteringen. Men i exemplet handlar det om att effekten på den primära marknaden (transportmarknaden) omvandlats till en effekt på den sekundära marknaden (arbetsmarknaden). I exemplet väljer individen att byta sin restidsvinst mot ett bättre jobb. Om man skulle inkludera båda effekterna dubbelräknar man effekten av åtgärden i exemplet.⁴⁴ Men samtidigt innebär kalkylens begränsning till primära effekter att vi inte vet något om storleksordningen på de sekundära effekterna. I exemplet med individen som byter arbete p.g.a. restidsförbättringen finns också ytterligare perspektiv. Företag och andra arbetsgivare får bättre möjligheter att hitta nödvändig kompetens och därmed förbättrade förutsättningar att växa.

Sverigeförhandlingen anser att för ett projekt som höghastighetsjärnvägen, som genom sin storlek och sin påverkan på samhället är bland de största investeringar som gjorts i Sverige de senaste 150 åren, är det nödvändigt att även beakta de sekundära effekterna. I de nyttor som vi använt för att beskriva järnvägens effekter är fem att betrakta som sekundära (bostäder, arbetsmarknad, näringsliv, miljö, sociala effekter) och en primär (restider). Ett exempel på sekundär nytta är de cirka 100 000 bostäder som kommer att byggas utanför storstadsregionerna genom de avtal vi har tecknat med kommuner och regioner. I kapitel 9 beskriver vi närmare hur vi ser på den framtida utvecklingen av nyttobeskrivningar.

3.5.2 Det finns olika synsätt och metoder för att utvärdera förändringar och investeringar i transportinfrastruktur

För att ytterligare belysa frågan om hur höghastighetsjärnvägen kan utvärderas har vi bett forskarna Johan Klaesson och Lars Pettersson vid Jönköping International Business School att över-

⁴⁴ Trafikverkets PM *Sambällsekonomisk kalkyl av höghastighetsjärnvägen enligt Sverige-förhandlingen 2016-02-01*, TRV 2014/54842.

siktligt presentera olika synsätt och metoder för att utvärdera förändringar och investeringar i transportinfrastruktur.⁴⁵ De har gått igenom de tre mest vanliga analysmetoderna när det gäller att fånga ekonomiska och andra effekter: CBA-analyser (cost-benefit-analysis, kostnads/nyttoanalys), allmänna jämviktsmodeller (computable general equilibrium) och WEB-modeller (wider economic benefits). Forskarna konstaterar att dessa metoder har sina respektive för- och nackdelar när det gäller att kunna fånga och spegla konsekvenser och samhällsekonomiska effekter av olika projekt. Ofta efterfrågar beslutsfattare även specifika perspektiv på vilka konsekvenser som ett projekt kan förväntas bidra till, vilket sammantaget innebär att vilken metod som passar bättre kan bero på situation eller typ av frågeställning. Detta betyder inte att en metod nödvändigtvis är bättre än en annan utan snarare handlar det ofta om vilken typ av metod som är lämplig att använda i en viss situation.

I Sverige har trafiksektorn sedan länge främst använt samhällsekonomiska kalkyler i form av schablonmässiga kostnads-nyttobereäkningar. Övriga metoder förekommer i mer begränsad omfattning. Forskarna ser vissa förtjänster med kostnadsnyttobereäkningar. Beräkningarna är informativa och ger en överblick av vilka konsekvenser som kunnat identifieras, kvantifierats och vilket värde de tillmäts.

Forskarna ser också vissa begränsningar hos kostnadsnyttobereäkningarna. Forskarna menar att kostnads-nyttanalyser inte är en metod som är utvecklad för att spegla dynamisk utveckling (ekonomisk tillväxt, ekonomisk integration mellan regioner etc.).

En av forskarnas slutsatser är att schabloniserade kostnadsnyttokalkyler är motiverade främst utifrån trafiksektorns roll som infrastrukturhållare. När det sedan gäller Trafikverkets mer utvidgade uppdrag som samhällsutvecklare i förhållande till strukturuomvälvande projekt, som en höghastighetsjärnväg, krävs ett vidgat analysunderlag. Det krävs djupare analyser av hur man förväntar sig att förutsättningar för ekonomisk tillväxt, näringslivsutveckling, matchningseffektivitet på arbetsmarknaden, produktivitet utveckling bland företag, m.m. kan påverkas. När det gäller dessa frågor kan både beräkningsbara rumsliga allmänna jämviktsmodeller och

⁴⁵ Johan Klaesson och Lars Pettersson *Infrastrukturinvesteringar och ekonomisk tillväxt – teori, modeller och ex ante utvärdering* Jönköping International Business School, 2017.

WEB-modeller bidra till kompletterande perspektiv som utgör väsentliga underlag för vidare planering och investeringar i fysiska miljöer och bedömning av den tillväxtpotential som investeringarna kan bidra till.

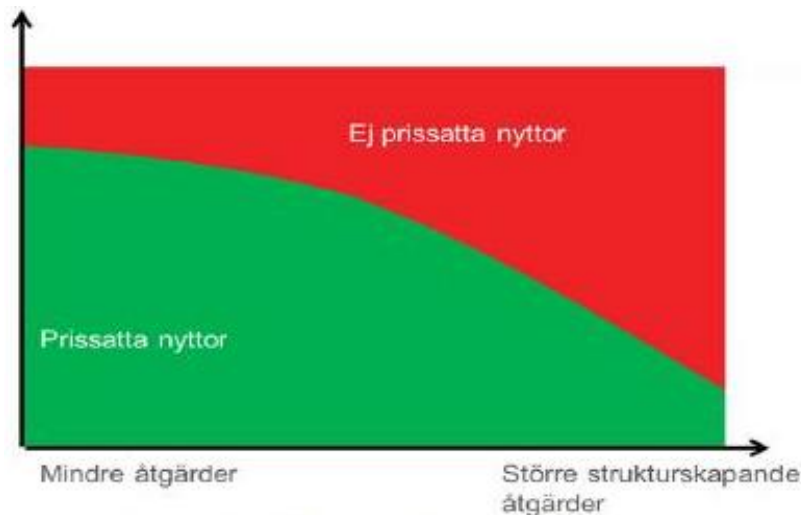
Trafikverket gav 2016 i uppdrag till Transportøkonomisk institutt (TØI) i Norge att granska de modeller Trafikverket använt för att beräkna den framtida trafiken på höghastighetsjärnvägen. I uppdraget ingick även att granska den samhällsekonomiska kalkylen.⁴⁶ TØI har studerat det modellverktyg Trafikverket använder för att beräkna den framtida trafiken (Sampers). Institutet konstaterar att verktyget är utvecklat för att beräkna långsiktiga konsekvenser på transportefterfrågan, givet förändringar i befolkningens storlek och sammansättning, ekonomisk utveckling, bilinnehav, transportsystemets utveckling m.m. TØI har också studerat ett alternativt modellverktyg (Samvips) som inte har använts för höghastighetsjärnvägen de senaste åren., t.ex. när det gäller resor med byte mellan olika färdmedel. Slutsatsen från TØI är att Sampers och Samvips har styrkor inom olika områden. Sampers kan beräkna reseefterfrågan och hur den beror på faktorer som befolkningsutveckling och ekonomisk utveckling. Samvips har en mer realistisk uppbyggnad av kollektivtrafiknätet, kan hantera utrikesresor och fånga in de anpassningar som aktörer inom tåg-, flyg eller bussbranschen kan tänkas göra när en höghastighetsjärnväg byggs.

Även i det underlag Sverigeförhandlingen fått in från kommuner och regioner inför förhandlingsstarten finns värdefulla resonemang om olika modellverktygs förtjänster och brister. Ett exempel är den rapport som Sweco gjorde på uppdrag av Region Jönköpings län i september 2015.⁴⁷ Figur 3.2 ur rapporten illustrerar de nyttor som Trafikverkets modellverktyg Sampers och Samkalk värderar (grön färg) och de nyttor som modellerna inte fångar in (röd färg). Ju större effekt en investering har på samhället desto större del av nyttorna utelämnas.

⁴⁶ TØI rapport 1537/2016 *Høyhastighetstog i Sverige. Beregningsverktøy og resultater. En vurdering av transport- og samfunnsøkonomiske analyser.*

⁴⁷ *Granskning av Sverigeförhandlingens arbete. Nyttor för nya stambanor Jönköpings län, Sweco.*

Figur 3.2 Stora och små projekt; nyttor som ingår respektive inte ingår i kalkylen



Källa: Sweco.

3.5.3 Ett räkneexempel

Trafikverket har initierat en särskild följeforskning om Sverigeförhandlingens arbete. Inom ramen för följeforskningen har man gjort ett räkneexempel för att komplettera bilden av höghastighetsjärnvägens samhällsekonomiska betydelse. Räkneexemplet baseras på befintliga makroekonomiska studier av sambandet mellan investeringar i transportinfrastruktur och ekonomisk tillväxt. Den ekonomiska tillväxten uttrycks i outputelasticitet, dvs. hur många procent BNP växer med när infrastrukturkapitalet ökar med en procent. Studierna visar på att tillväxteffekterna uttryckt i outputelasticitet av transportinfrastruktur varierar stort, med ett genomsnitt för europeiska länder på 0,04.

För att kunna svara på frågan om vilken långsiktigt ökad tillväxteffekt som krävs för att höghastighetsjärnvägen ska kunna motiveras samhällsekonomiskt görs en beräkning i två steg. Först beräknas höghastighetsjärnvägens effekt på BNP med olika outputelasticiteter och tidpunkt för fullt genomslag. Beräkningen visar att effekten varierar stort, från 117 miljarder kronor till 1 690 miljarder kronor framför allt beroende på vilken outputelasticitet som

tillämpas. Därefter används Trafikverkets samhällsekonomiska kalkyl för att göra en alternativ kalkyl. I den alternativa kalkylen ersätts posterna ”effekter på trafikföretag” och ”effekter för resenärer och kunder” med de beräknade BNP-effekterna från första beräkningssteget. Resultatet visar att det krävs en outputelasticitet på 0,03 för att höghastighetsjärnvägen ska vara samhällsekonomiskt motiverad.

Följeforskarna vill med exemplet dels illustrera behovet av större och mer systematiska studier av storregionala effekter av höghastighetssystemet, dels visa på behovet att bredda dagens etablerade tankefigurer för samhällsekonomiska bedömningar och teorier kring regionala nyttor.⁴⁸

3.6 Regionala nyttor

Sverigeförhandlingens förslag: Regeringen ska utarbeta en strategi för kompetensförsörjning av byggandet av höghastighetsjärnvägen som tar tillvara landets humankapital och det lokala näringslivet.

Regeringen ska använda investeringen i höghastighetsjärnvägen till att utveckla nya innovationer inom bl.a. miljöteknik.

Regeringen ska tillsätta en utredning som belyser frågor som aktualiseras av en ökad arbetspendling.

Sverige har en ökande befolkning, ett ökat resande och en växande ekonomi. Allra mest ökar städerna. De största städerna i höghastighetsjärnvägssystemet är ändpunktsstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö. Ändpunktsresandet står för en stor del av nyttorna med höghastighetsjärnvägen. Det är dock viktigt att nyttorna kommer fler regioner och städer till gagn. De mellanliggande stationerna på höghastighetsjärnvägen är därför viktiga för att sprida nyttor regionalt och lokalt utanför de största städerna.

I de nyttoanalyser som stationskommuner och berörda regioner har tagit fram som underlag till Sverigeförhandlingen beskrivs de

⁴⁸ Cars, Engström, Fredriksson. *Sverigeförhandlingen och sedan? Slutrapport från följeforskningen* 2017-11-01.

nyttor som förväntas uppstå när regionerna är sammankopplade och hela järnvägen är utbyggd.

Ju kortare restid desto större region

Städer och stora sammanbundna stadsregioner möjliggör specialisering och högre produktivitet i näringslivet. Det påverkar arbetsmarknaden, branschbredden och kompetensmatchningen. Det gäller generellt, såväl Bryssel–Paris som Malmö–Köpenhamn och t.ex. Linköping–Norrköping. Ju större marknad desto mer diversifierade tjänster. Sådana städer eller stadsregioner får också en större robusthet över konjunkturcykeln och kan hantera branschkriser utan alltför stora effekter på sysselsättningen. Sådana stora marknader ger utrymme för en mer specialiserad efterfrågan och kan skapa nya företag, i nya branscher. Nyttorna kommer privatpersoner, företag och samhället i övrigt till gagn. En större, mer diversifierad arbetsmarknad står emot kriser bättre och ökar sysselsättningen. Företag får bättre förutsättningar att rekrytera rätt kompetens och kan växa, och människors möjlighet att söka alternativa arbeten ökar.

En region i det här sammanhanget ska förstås som en marknads räckvidd, t.ex. hur långt man kan resa på t.ex. en timme – det har egentligen liten koppling till en administrativ region. Arbets- och tjänstemarknaderna kan skilja sig åt i räckvidd och även vara olika för företag eller hushåll. Gemensamt är dock att ju bättre transporter (t.ex. genom korta restider, hög turtäthet och god kvalitet), desto större räckvidd och region.

Med en höghastighetsjärnväg kommer regionförstoringen, marknadernas ökade räckvidd, att ske i en större skala än tidigare på grund av de höga hastigheterna.⁴⁹ Helt avgörande blir då hur långt pendlare kan förflytta sig inom rimlig pendlingstid. Det är i detta sammanhang som höghastighetståg framstår som intressanta som en ny typ av snabbare infrastruktur.

⁴⁹ Johan Klaesson och Lars Pettersson *Infrastrukturinvesteringar och ekonomisk tillväxt – teori, modeller och ex ante utvärdering* Jönköping International Business School, 2017.

Ökat pendlande ställer nya krav

Genom att binda samman Sveriges storstadsregioner med snabba tåg kommer arbetspendlingen att öka – inte främst mellan de största städerna, men till och från de mellanliggande städerna. En tendens och jämställdhetsaspekt⁵⁰ är att båda makarna i en familj i allt högre grad väljer att pendla i stället för att hela familjen flyttar när någon får ett nytt arbete i en annan stad. Fler väljer att pendla medan hushållen blir allt trögrörigare. Ett ökat pendlande ställer nya krav på hur samhället är organiserat. Privat och offentlig service i städerna kan behöva bli bättre både vad gäller öppettider och flexibilitet. Resor i tjänsten, distansarbete och övertidsersättning är exempel på frågor som kan behöva genomlysas.

Städer och regioner som får förbättrad tillgänglighet med höghastighetståg får med dessa förutsättningar möjlighet för ökad tillväxt och utveckling mot en kunskapsbaserad ekonomi och större branschbredd. Tillväxten i städerna och regionerna kommer hela befolkningen till del genom möjlighet till höjda löner, tillväxt i näringsliv och förbättrad funktion på arbetsmarknaden. Höghastighetsjärnvägen mellan Stockholm–Göteborg och Stockholm–Malmö binder också samman flera stora universitet och högskolor. Detta gynnar både tillgängligheten till högre utbildning och forskningens kvalitet med ett utökat kunskapsutbyte, samt inte minst den ökade internationella tillgängligheten.

Studier⁵¹ visar också att ökad tillgänglighet och minskade resekostnader, i tid och pengar, har betydelse för sysselsättningen i glesare regioner, i undersysselsatta grupper eller grupper med lägre utbildning. Det förklaras med att resekostnaderna utgör en större del av lönen för de med låga löner. Med minskade resekostnader så kan fler ta ett jobb som man annars kanske inte hade accepterat.

Ett stationsläge med goda anslutningar för lokal kollektivtrafik och en tät och attraktiv stadsmiljö med bland annat bostäder- och kontorslokaler, har bäst förutsättningar att dra full nytta av höghastighetsjärnvägen. Genom goda lokala anslutningar kan tillväxten spridas till en större region och fler städer med omland. Tillväxt-

⁵⁰ Cars, Engström, Fredriksson. Sverigeförhandlingen och sedan? Slutrapport från följeforskningen.

⁵¹ Trafikanalys, PM, *Sambandet mellan åtgärder inom transportområdet, produktivitet och sysselsättning*, 2017.

effekterna kommer dock inte av sig självt, de kräver politiskt ledarskap, lokalt engagemang och investeringar. Det gäller även kompletterande och stödande investeringar, exempelvis utveckling av offentlig service och platskvaliteter samt utbildnings- och kompetenshöjande insatser.

Många nya arbetstillfällen

En investering i höghastighetsjärnvägen är ett stort projekt som ger många nya arbetstillfällen. Trafikverket har uppskattat att bara järnvägen, från och med fysisk planering till färdig anläggning, innebär cirka 70 000 konsult- och entreprenöraryteten. Därtill kommer alla de arbetstillfällen som skapas i den lokala servicesektorn. Med en strategi för kompetensförsörjning tas landets humankapital och det lokala näringslivet tillvara. Höghastighetsjärnvägen är ett tillräckligt stort projekt för att pröva bättre produkter, teknikskiften och hållbara lösningar. Med innovationsupphandling kan Sverige ta ledningen i klimatomställningen mot en hållbar samhällsutveckling. Marknadernas förbättrade funktion gäller även bostadsmarknaden. Sverige-förhandlingens överenskommelser visar på ett stort lokalt engagemang med bl.a. 100 000 bostäder med kommuner längs järnvägen. Flera av kommunerna vittnar om ett klart ökat intresse från byggbranschen, med fler aktörer som är intresserade av att bygga bostäder.

Persontransporter på järnväg möjliggör också att stadsutvecklingen sker resurseffektivt i täta och förtätade miljöer. Detta är viktigt inte bara för ökad tillgänglighet och bättre förutsättningar för tjänstebranscherna utan även för en energieffektiv stad som svarar mot klimatomålen.

Förtätning styrs främst av bostadsbyggande och nyetablering av arbetsställen men även indirekt av ökat infrastrukturbyggande. Vid förtätning stabiliseras den lokala arbetsmarknaden och utbudet i en given geografi ökar.⁵²

Godstransporterna är viktiga för tillverkningsindustrin som är väl utvecklad i Sverige, och av stor betydelse för Sveriges export. Genom att höghastighetssystemet, när det är utbyggt i sin helhet,

⁵² Trafikanalys *Sambandet mellan åtgärder inom transportområdet, produktivitet och sysselsättning*, 2017.

kan avlasta framför allt Västra och Södra stambanan ges där mer plats och bättre transporttider för godset. Motsvarande gäller också för regionalstågstrafik på stambanorna. Höghastighetsjärnvägen får på så vis även positiva sekundära effekter för den regionala utvecklingen också i stråk utanför den planerade höghastighetsjärnvägen.

3.6.1 Regiondialog

Sverigeförhandlingen har under våren 2017 genomfört regionala dialoger i Södermanland, Östergötland, Jönköping och Kronoberg för att diskutera höghastighetsjärnvägens potential som en motor för tillväxt och regional utveckling. Dialogerna har förts med företrädare för olika branscher, kommuner, regioner och civilsamhälle.

En av Sverigeförhandlingens slutsatser är att det finns förväntan och en beredskap för att höghastighetsjärnvägen kommer att möjliggöra tillväxt i berörda regioner, dels beroende på ökad tillgänglighet till storstadsregionerna, dels beroende på att den egna arbetsmarknadsregionen blir större.

Det finns samtidigt en medvetenhet om att positiv utveckling i kommuner och i stationskommunernas omland inte kommer med automatik bara för att det kommer en höghastighetsjärnväg. För att en sådan utveckling ska ske krävs en bred flora insatser som måste vara koordinerade samt att berörda kommuner, regioner och Trafikverket agerar samstämt. Bland åtgärderna nämns kompletterande infrastruktursatsningar som kollektivtrafik, parkeringsmöjligheter, och utveckling av det lokala och regionala vägnätet. En rekommendation från dialogerna är att uppgörelser mellan kommuner, näringsliv m.fl. bör mer regelmässigt premieras för att maximera effekterna av statliga investeringsmedel.

Figur 3.3 Bild från Regiondialogen 8 maj 2017 i Jönköping.



Vid regiondialogen betonades att ingen kommun kan luta sig tillbaka och förnöjsamt tro att "får vi bara infrastrukturen så kommer utveckling och tillväxt med automatik". Positiv utveckling och tillväxt förutsätter att kommunen vidtar åtgärder som matchar och kompletterar infrastrukturinvesteringen.
Foto: Johan W Avby.

3.7 Miljö- och klimateffekter

Sverigeförhandlingens förslag: Regeringen ska tillse att resurserna för berörda länsstyrelser är tillräckliga för ett effektivt arbete i syfte att kunna genomföra utbyggnaden av höghastighetsjärnvägen i enlighet med tecknade avtal.

Den 1 januari 2018 träder den nya klimatlagen (2017:720) i kraft. Sveriges mål är att senast år 2045 inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären. Därefter ska negativa utsläpp uppnås. I målen ingår bl.a. utsläpp från transporter. Se även avsnitt 3.10.4.

Sveriges klimatmål ställer krav på energieffektivisering av transportsektorn och en minskning av andelen fossila bränslen. Det medför att transporter med bil, lastbil och flyg behöver minska medan resande och transporter med bland annat järnväg, kollektivtrafik och cykel behöver öka.

Sverigeförhandlingen bedömer att en snabb utbyggnad av höghastighetsjärnvägen bidrar till att nå ett klimatneutralt transportsystem. FN:s Agenda 2030 för hållbar utveckling omfattar 17 globala mål som sammantaget syftar till att skapa social, ekonomisk och miljömässig hållbarhet. Sverige arbetar aktivt med Agenda 2030. Byggandet av höghastighetsjärnvägen kan ses som en del av detta arbete.

3.7.1 Koldioxidutsläpp från trafiken

Höghastighetståg är i grunden ett mer klimatvänligt transportslag än bil eller flyg⁵³. De största klimatfördelarna uppnås genom möjligheten att ersätta flygresor med tågresor, men också genom att frigöra utrymme på befintliga banor för ökad godstrafik på järnväg i stället för på väg. Den ökade tillgängliga kapaciteten för godstrafik på det befintliga nätet bedöms ge mycket stora öknings av godstrafiken på dessa sträckor. Som en effekt av detta ökar godstrafikens andel av det totala transportarbetet (räknat i tonkilometer) från 18 procent till 21 procent.⁵⁴

Höghastighetsjärnvägens klimatnytta vid drift antas bli betydande även om det kommer att ske en elektrifiering av personbilflottan, då höghastighetståget erbjuder kortare restider och en totalt sett lägre energianvändning per personkilometer.

Beräkningar med utgångspunkt från den samhällsekonomiska kalkyl som upprättats för den planerade utbyggnaden av höghastighetsjärnvägen i Sverige visar att utsläppen av koldioxid från alternativa transportmedel (på grund av överflyttning från flyg och väg) minskar med 205 000 ton per år om det finns en höghastighetsjärnväg Stockholm–Malmö och Stockholm–Göteborg.

⁵³ Trafikverket; *Åtgärdsvalsstudie Höghastighetsjärnväg Linköping–Borås. Åtgärdsvalsstudie Höghastighetsjärnväg Jönköping–Malmö.*

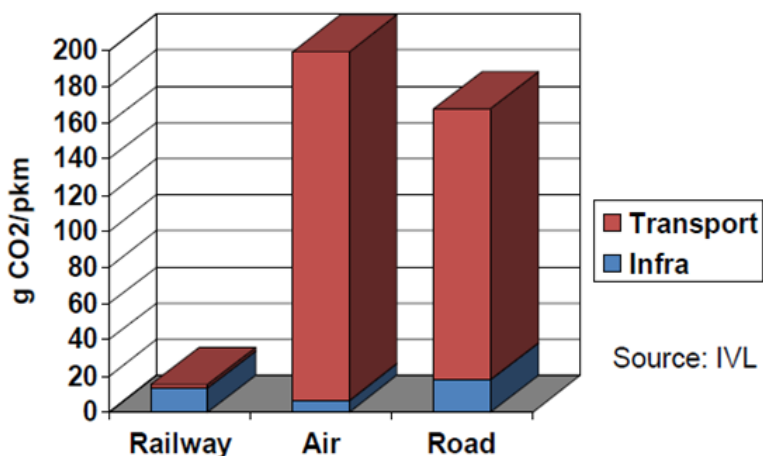
⁵⁴ Trafikverkets PM, *Samhällsekonomisk kalkyl av höghastighetsjärnvägen enligt Sverigeförhandlingen 2016-02-01*, TRV 2014/54842.

Koldioxidutsläpp från infrastrukturanläggningen

Den primära klimatbelastningen från en höghastighetsjärnväg sker vid byggandet av anläggningen snarare än vid drift av tågen. Här finns ett tydligt samband mellan användningen av stål och betong och totala klimatbelastningen. Sett till konventionellt byggande bidrar därför anläggningstyper som bro och betongtråg i hög utsträckning till klimatpåverkan. Detsamma gäller för tunnlar om dessa kläs invändigt med cement/betong.

Det finns likheter när det gäller byggandet av väginfrastruktur där byggandet står för ungefär samma klimatpåverkan som för järnväg. Skillnaden är att klimatpåverkan vid drifttiden är betydligt högre. Detta kan för ett nuläge illustreras med diagrammet i figur 3.4. Hur det ser ut i en framtid påverkas däremot av en mängd faktorer.

Figur 3.4 Koldioxidutsläpp från olika trafikslag under bygg- respektive driftfasen



Källa: IVL.

Klimatpåverkan från höghastighetsjärnväg

Sverigeförhandlingens bedömning är att en höghastighetsjärnväg har en positiv inverkan på klimatet och bidrar till att uppfylla klimatmålet att Sverige ska vara koldioxidneutralt till 2045. Men det förutsätter en snabb utbyggnad.

Genom att bygga med bästa möjliga teknik och med planering och styrning mot ett mer transporteffektivt samhälle kan höghastighetsjärnvägen bli klimatneutral redan fyra år efter trafikstart, men det förutsätter att det sker en snabb utbyggnad av hela systemet. Det visar Trafikverkets rapport *Klimatpåverkan från höghastighetsjärnväg Sträckorna Järna–Göteborg och Jönköping–Lund*⁵⁵ som analyserar klimateffekterna av en höghastighetsjärnväg med hastigheten 320 km/h.

Trafikverket drar slutsatsen att klimatpåverkan kan bli mindre än vad man tidigare presenterat i den samlade effektbedömningen som Trafikverket gjorde för höghastighetsbanor i Sverige 2016.

Studien har omfattat beräkningar och analyser av hur klimatet kan påverkas av byggandet av en höghastighetsjärnväg och de förändrade resor och transporter som denna typ av anläggning kan innebära. Det har också gjorts en sammanvägd bedömning av klimatpåverkan. Även en analys av hur höghastighetsjärnvägen bidrar till ett klimatneutralt transportsystem har gjorts.

Nedan följer Trafikverkets sammanfattning av studien.

Koldioxidutsläppen kan minska

Studien visar att det går att minska beräknade koldioxidutsläpp under byggtid med 30 procent utan större kostnadsökningar. Även en minskning av koldioxidutsläppen med 50 procent bedöms vara möjlig.

Överflyttning från flyg till järnväg underskattas i Trafikverkets transportmodeller. En större överflyttning mellan dessa trafikslag ger stora effekter på höghastighetsjärnvägens klimatnytta. Den största klimatvinsten med en höghastighetsjärnväg kommer från överflyttning av gods från väg till järnväg.

⁵⁵ Trafikverket; *Klimatpåverkan från höghastighetsjärnväg Sträckorna Järna–Göteborg och Jönköping–Lund*.

Hela höghastighetssystemet kan bli klimatneutralt

Klimatneutralitet uppnås när de positiva effekterna från överflyttning av trafik överväger den negativa påverkan från byggskede, drift och underhåll. Genomförda analyser visar, beroende på vilka antaganden som görs, att hela höghastighetsystemet kan bli klimatneutralt efter 4 till 35 år efter trafikstart. Detta förutsätter att höghastighetsjärnvägen byggs på cirka 15 år. Med en mer utdragen byggprocess tar det betydligt längre tid för höghastighetsjärnvägen att uppnå klimatneutralitet.

Höghastighetsjärnvägen bidrar till att nå klimatmål

Studien visar att höghastighetsjärnvägen bidrar till att nå ett klimatneutralt transportsystem, men många andra åtgärder är också nödvändiga.

3.7.2 Hållbarhet ett krav

Ett exempel som bidrar till att minska miljöpåverkan under byggtiden är att påverka mängden cement och vilken typ av cement som används. Detta är något som lyfts fram i Trafikverkets klimatrapport, men det är också något som arbetas med i andra mer närliggande projekt.

I Stockholm pågår t.ex. intensiva förberedelser inför byggstart av de nya tunnelbanelinjerna som är följden av 2013 års Stockholmsförhandling. I kravställandet ingår att Förvaltningen för utbyggd tunnelbana inom Stockholms läns landsting ska bygga en energieffektiv och hållbar anläggning. Detta genomförs genom att i samtliga skeden av projektet arbeta med att identifiera och utföra förbättringsåtgärder för minskad klimatpåverkan för att uppnå målet att under utbyggnadens genomförande minska klimatpåverkan med 25 procent. Kontinuerligt används klimatkalkyler för att löpande uppskatta klimatpåverkan för de identifierade förbättringsåtgärder. Optimeringar och val av material är några av de viktigaste åtgärder. Vid materialval är de största utsläppskällorna användningen av cement och stål. Det går inte att bygga utan cement och stål men det går att minimera användningen och klimatpåverkan genom

exempelvis inblandning av aska i cement och återvunnet stål i armering. För att nå hållbarhetsmålen framhålls att det måste finnas ett starkt och målmedvetet engagemang från såväl entreprenören som byggherren.

3.7.3 Landskapsanpassning och hållbar masshantering

Utbyggnaden av en höghastighetsjärnväg kommer att beröra landskap och tätorter med olika karaktär och varierande förutsättningar.

Utgångspunkten vid all planering och utbyggnad av vägar och järnvägar är att anläggningarna ska landskapsanpassas. Det innebär att de ska lokaliseras och utformas så att de samspelar med sitt omgivande landskap, så att önskade karaktärer och funktioner i landskapet kan bestå, utvecklas eller tillföras och att de nationella miljömålen kan uppfyllas. Det är dock viktigt att inse att intressekonflikter är oundvikliga när en ny järnväg eller väg ska infogas i landskapet. Vissa specifika värden kommer att få stå tillbaka, men med ett bra kunskapsunderlag och insiktsfulla prioriteringar kan negativa effekter minimeras.

För att landskapsanpassa en storskalig och styv anläggning, som höghastighetsjärnvägen, är det nödvändigt att inte bara arbeta med utformningen av anläggningen utan också med anpassningar och förändringar i det berörda landskapet. Landskapsmodelleringar och andra omdanande åtgärder krävs, i varierande grad, för att åstadkomma ett bra samspel mellan anläggning och landskap. Då det samtidigt är stora mängder jord- och bergmassor som behöver hanteras i samband med utbyggnad av höghastighetsjärnvägen så finns också en stor synergipotential i att samtidigt nå en bättre landskapsanpassning och en hållbar masshantering.

Tidig kännedom om landskapet ger bättre förutsättningar för att åstadkomma en landskapsanpassad anläggning, men också för att identifiera rumsliga, ekonomiska och processuella utmaningar och knäckfrågor. Detta i sin tur ökar förutsägbarheten i projekten och minskar risken för bland annat tidsförskjutningar och kostnadsökningar i senare skeden.

För att möjliggöra detta krävs kunskap om landskapet genom hela processen, ända från tidig planering och lokalisering fram till

byggande och framtida förvaltning. Redan vid val av stråk och korridorer behövs kunskap om vilka möjligheter och utmaningar som uppstår i relationen järnväg – landskap.

Landskapsanalys som kunskapsunderlag

För att skapa goda förutsättningar för landskapsanpassning av de delar av höghastighetssystemet⁵⁶, som befinner sig i den mycket tidiga planeringen och hanterar stora geografiska områden, har Trafikverket arbetat med så kallade landskapskaraktärsanalyser. I dessa tidiga skeden saknas normalt kunskapsunderlag som hanterar landskapsförutsättningar i en relevant och hanterbar skala.

Landskapskaraktärsanalys är en metod som utvecklats för att kunna förstå och beskriva hur ett geografiskt avsnitt skiljer sig från ett annat, utifrån en samlad bild av landskapets karaktär och funktioner. Det vill säga hur landskapet är uppbyggt, hur det upplevs, används och har använts samt hur det fungerar ekologiskt och socialt.

Analysen ger en samlad bild som grund för bedömning av det specifika landskapets känslighet för en höghastighetsjärnväg och även av vilken potential som finns för åtgärder som stärker landskapet. Fokus riktas mot "hur gör vi på bästa sätt här?" snarare än "vad måste vi undvika?" Planeringen blir då mer proaktiv och inriktad mot att skapa en bra helhetslösning utifrån ett värdeskapande synsätt.

3.7.4 Statliga referensgruppen för länsstyrelserna

Länsstyrelserna har en central roll i den fortsatta planeringen av höghastighetsjärnvägen. Länsstyrelsen har bland annat ansvar för planeringsunderlag, är en samrådspart i flera frågor, har ett tillsynsansvar och fattar ett antal beslut i processen.

Trafikverket tog hösten 2015 initiativ till bildandet av en statlig referensgrupp för höghastighetsjärnvägen. I referensgruppen ingår

⁵⁶ För delarna Linköping–Borås (cirka 20 mil) respektive Jönköping–Malmö (cirka 25 mil) pågår så kallade Åtgärdsvalsstudier som är en förberedande utredningsfas innan formell process tar vid.

förutom Trafikverket de berörda länsstyrelserna, Sverigeförhandlingen och de centrala myndigheterna Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet. Det övergripande syftet med gruppen är att fortsätta underlätta en gemensam förståelse och kunskap om arbetet med höghastighetsjärnvägen, att bidra till fortsatt framdrift samt att identifiera hinder och möjligheter.

I vår andra delrapport⁵⁷ konstaterade vi att utbyggnaden av höghastighetsjärnvägen kommer att innebära en onormalt stor arbetsbelastning i flera år för berörda länsstyrelser. Länsstyrelserna har i dag möjlighet att söka extramedel för sin arbetsinsats i samband med att projekt tillåtlighetsprövas enligt Miljöbalken. Detta är i grunden en god ordning, men vi kan se vissa problem med den. Mycket av länsstyrelsernas arbete sker i ett tidigt skede medan extramedlen kommer flera år senare, efter att regeringen tagit ställning till Trafikverkets tillåtlighetsansökan. Fram till 2013 var prövningen obligatorisk för alla järnvägsinvesteringar längre än fem kilometer och avsedda för fjärrtrafik. Efter en lagändring 2013⁵⁸ är det numera regeringen som avgör vilka projekt som ska prövas. Detta medför att det för länsstyrelserna finns en osäkerhet om ett projekt som man arbetar med kommer att bli föremål för tillåtlighetsprövning och därmed ge möjlighet till extramedel.

Sverigeförhandlingen skrev 2015 ett brev till regeringen och föreslog att om inte resurserna är tillräckliga för ett effektivt länsstyrelsearbete borde regeringen medverka till förstärkta resurser för de länsstyrelser som är berörda av höghastighetsjärnvägen i syfte att kunna genomföra utbyggnaden i enlighet med tecknade avtal. Detta förslag är fortfarande aktuellt.

3.8 Kommersiella förutsättningar

Sverigeförhandlingens förslag: Järnvägslagen (2004:519) ska ändras för att ge möjlighet att kunna prioritera trafik på höghastighetsjärnvägen som bidrar till att syftet med den nya järnvägen uppfylls. Lagen ska även ändras så att stora investeringar

⁵⁷ Sverigeförhandlingen, *Delrapport från Sverigeförhandlingen. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar*, SOU 2016:3.

⁵⁸ Bestämmelser om det finns i 16 § sjunde kapitlet Miljöbalken (1998:808).

hos järnvägsföretag kan utgöra ett motiv för långsiktiga ramavtal. Förslagen innebär ändringar i järnvägslagens 6 kap. 3, 21, 21 a och 25 §§. Dessa förslag redovisas i sin helhet i SOU 2017:105.

Regeringen ska ge Trafikverket eller annan i uppdrag att utreda hur tillgången till depåer och verkstäder kan säkerställas.

3.8.1 Det finns kommersiella förutsättningar för trafik

Sverigeförhandlingen redovisade i sin andra delrapport⁵⁹ resultatet från studier avseende kommersiella förutsättningar för trafikering av höghastighetsjärnvägar Stockholm–Göteborg och Stockholm–Malmö. Studierna avseende kommersiella förutsättningar avser ändpunktstrafikering med höghastighetståg, men med uppehåll på vissa mellanliggande stationer. Studien avser alltså inte den snabba regionala trafiken. Här följer en sammanfattning av resultatet från det arbetet. För en mer fullständig redovisning hänvisas till Sverigeförhandlingens andra delrapport.

Förutsättningarna för kommersiell höghastighetstågstrafik påverkas av biljettintäkter från resenärerna och annan försäljning samt från kostnaderna för att bedriva trafiken (inklusive investeringar i tåg). Samtidigt påverkas biljettintäkterna bl.a. av antalet resenärer, vilket i sin tur påverkas av bl.a. restid, biljettpriser och punktlighet. I våra analyser har vi utgått från antagandet att biljettpriserna ska ligga i nivå med dagens nivå – vi har bedömt att vi inom ramen för vårt arbete inte ska förutsätta höga biljettpriser för att ge förutsättningar för kommersiell trafik.

Prognoserna över antalet resenärer med höghastighetstågen (alltså exklusive de snabba storregionala tågen) skiljer sig något åt mellan Trafikverket och den studie vi bad PwC genomföra, men inte så mycket att slutsatserna avseende de kommersiella möjligheterna påverkas. Trafikverkets prognoser ger cirka 12,3 miljoner resor per år medan PwC prognoser ger cirka 13,4 miljoner resor per år.

⁵⁹ Sverigeförhandlingen, *Delrapport från Sverigeförhandlingen. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar*, SOU 2016:3.

PwC:s rapport visar att både sträckan Stockholm–Göteborg och Stockholm–Malmö har förutsättningar för kommersiell trafik med höghastighetståg.

Kontakter vi haft med järnvägsföretag visar att det finns ett intresse även därifrån för att bedriva sådan trafik. Dessutom bedrivs redan i dag kommersiell trafik på bl.a. relationerna Stockholm–Göteborg och Stockholm–Malmö. Detta styrker bedömningen att det finns potential för kommersiell trafik också i framtiden. Inte minst för att befolkningen ökar och eftersom höghastighetsjärnvägen ökar resandeunderlaget, förkortar restiderna och ger bättre förutsättningar för hög punktlighet.

Vår bedömning utifrån dessa studier är att det finns förutsättningar och intresse för att bedriva kommersiell trafik på höghastighetsjärnvägen, men samtidigt att det bygger på att ett antal förutsättningar måste vara uppfyllda. Bedömningen är att det kommersiella intresset i första hand avser ändpunktsresandet och stationerna i de större städerna såsom Norrköping, Linköping, Jönköping, Borås och Lund.

Vi bedömer också att det finns ett kommersiellt intresse att trafikera t.ex. Arlanda, Uppsala och Gävle respektive Köpenhamn.

Övriga stationer längs höghastighetsjärnvägen bedömer vi i huvudsak kommer att trafikförsörjas med storregional upphandlad trafik.

Vi bedömer att de risker som finns kopplade till en osäkerhet kring mängden kommersiell trafik är möjliga att hantera genom att ge operatörerna goda förutsättningar för trafikering. Om detta inte skulle visa sig räcka finns t.ex. möjligheter att inledningsvis anpassa banavgiftsnivåerna.

Bland de förutsättningar som behöver vara uppfyllda för att intresset för kommersiell trafik ska vara tillräckligt stort är följande särskilt viktiga att lyfta fram:

- Korta restider (se avsnitt 3.3.2–3.3.4).
- Hög punktlighet (se avsnitt 3.3.2–3.3.4).
- Längre framförhållning i kapacitetstilldelningen än i dag (se avsnitt 3.9.2).
- Prioritering av höghastighetstågen i kapacitetstilldelningsprocessen (se avsnitt 3.9.2).

- Banavgifter på en rimlig nivå.
- Strategiskt belägna depåer (se avsnitt 3.9.4).

Punkterna ovan om kapacitetstilldelning och prioritering kräver ändring av svensk lag men är i enlighet med gällande EU-regelverk; se sammanfattningen i avsnitt 3.9.2.

3.8.2 Marknadstillträde och kapacitetstilldelning

Som framgår av Sverigeförhandlingens andra delrapport⁶⁰ kan dagens process för tåglägestilldelning hämma operatörernas vilja att investera i tåg, depåer, ny trafik etc. Skälet till detta är att sådana investeringar är förknippade med höga kostnader och kräver lång planeringstid. Samtidigt innebär dagens process för tåglägestilldelning att man får besked om att man får bedriva trafik bara för ett år i taget, och detta får man reda på cirka tre månader före det årliga tidtabellsskiftet.

Vi har identifierat att operatörerna, oavsett om det handlar om en kommersiell aktör eller en upphandlande regional myndighet, behöver en större förutsägbarhet vad gäller möjligheten att få bedriva trafik. Annars riskerar det att hämma utvecklingen av trafiken på den nya järnvägen. Vi har haft en samrådsprocess med järnvägsföretag, län, Trafikverket, tågtilverkare m.fl., och den samrådsprocessen bekräftar bilden ovan.

Under 2015 skedde på vårt uppdrag en analys⁶¹ av dagens svenska lagstiftning med avseende bl.a. möjligheten att

- reservera höghastighetsjärnvägen för snabba tåg,
- prioritera viss trafik framför annan trafik, och
- teckna ramavtal för längre framförhållning avseende kapacitetstilldelning.

⁶⁰ Sverigeförhandlingen, *Delrapport från Sverigeförhandlingen. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar*, SOU 2016:3.

⁶¹ Advokatfirman Oebergs *Promemoria till Sverigeförhandlingen, Reglering av höghastighetsjärnväg*, 2015-09-22.

I utredningsrapporten dras slutsatsen att det är möjligt att förändra svensk lag i denna riktning, och att det ligger inom ramen för gällande EU-regelverk och inom vad som är känt från pågående samtal kring förändrade EU-regelverk.

Under 2017 gjordes på vårt uppdrag en utredning för att, med utgångspunkt i ovanstående slutsatser, ta fram förslag till författningstexter, inklusive författningskommentarer och konsekvensutredningar av dessa, med avsikten att skapa förutsättningar för en effektiv användning av höghastighetsjärnvägen.

I denna utredning⁶² föreslås förslag på förändringar i järnvägslagens (2004:519) 6 kap. 3, 21, 21 a och 25 §§. Vi bedömer att åtgärderna varken påverkar eller påverkas av innehållet i den remiss avseende järnvägstrafiklag som regeringen lämnade till Lagrådet den 19 oktober 2017.⁶³ Förändringarna innebär möjlighet att

- i förväg prioritera viss trafik på höghastighetsjärnvägen, t.ex. höghastighetståg och snabba storregionala tåg,
- reservera höghastighetsjärnvägen för viss trafik, och
- teckna ramavtal för längre tid än fem år också vid omfattande investeringar hos den som ska bedriva trafiken.

Detta arbete med tillhörande förslag på lagändringar redovisas separat i SOU 2017:105, och redovisas därför inte i detalj här.

3.8.3 Koncessioner

Vi har översiktligt, och med hjälp av konsult⁶⁴, studerat om införandet av koncessioner för trafikeringen av höghastighetsjärnvägen skulle kunna vara ett sätt att minska riskerna för de järnvägsbolag som annars behöver göra omfattande investeringar i fordon, samtidigt som man har en osäkerhet i vilken trafik man kommer få bedriva. Ett sätt att minska dessa risker skulle kunna vara genom att staten upphandlar den trafik som ska bedrivas.

⁶² Setterwalls Advokatbyrå AB *Promemoria Nya regler för kapacitetstilldelning; prioritets-kriterier, ramavtal m.m.* 2017-10-02.

⁶³ Regeringen, *Lagrådsremiss Ny järnvägstrafiklag*, 2017-10-19.

⁶⁴ Setterwalls Advokatbyrå AB *Promemoria Nya regler för kapacitetstilldelning; prioritets-kriterier, ramavtal m.m.* 2017-10-02.

Med koncession menar vi i detta fall någon form av tjänstekoncession. Koncession kan även handla om någon form av OPS, dvs. kopplat till investeringen i infrastrukturen, men det diskuteras inte här utan i avsnitt 3.10.7.

Med tjänstekoncession avses normalt ett kontrakt som innebär att ersättningen till den som utför tjänsten helt eller delvis utgörs av rätten att ta ut avgifter från den som använder sig av tjänsten (t.ex. resenärerna), vilket typiskt sett innebär att kontraktet överför risken för intäkternas storlek till den som tillhandahåller tjänsten. Koncessionshavarens risk kan, och brukar i förekommande fall, balanseras vilket antingen kan ske genom att koncessionen förenas med någon form av ensamrätt att utföra verksamheten (i förekommande fall kan koncessionen skyddas genom att verksamheten i sig utgör ett naturligt monopol) eller genom att koncessionshavaren får ta del av en subvention från koncessionsgivaren.

De nya höghastighetsjärnvägarna kommer fullt ut omfattas av järnvägslagens bestämmelser. Oavsett om infrastrukturen ägs av Trafikverket eller en privat aktör kommer ägaren (eller den som får i uppdrag av ägaren att förvalta infrastrukturen) anses som infrastrukturförvaltare och är som sådan skyldig att tillämpa järnvägslagen och tillhörande förordningar och andra myndighetsföreskrifter fullt ut med avseende på förfarandet för kapacitetstilldelning samt upprättandet och användandet av prioriteringskriterier. Järnvägslagens konstruktion och de underliggande EU-direktiven innebär som utgångspunkt att tillträdesrätten till det svenska järnvägsnätet är oberoende av om en trafikoperatör som ansöker om infrastrukturkapacitet för att utföra trafik gör det med stöd av en tjänstekoncession eller som ett led i uppfyllandet av ett åtagande om att tillhandahålla en trafiktjänst eller på rent kommersiell basis. Man kan t.ex. jämföra med den trafik som regionerna i dag upphandlar, och där det inte innebär något företräde i förhållande till trafik som inte är upphandlad.

Det är därmed bara i den mån som tjänstekoncessionen förenas med någon form av ensamrätt att utföra trafik eller om koncessionshavaren får en särställning i kapacitetstilldelningsprocessen (vilket t.ex. kan ske genom att upphandlad trafik ges en automatisk

prioritet som skett i Norge⁶⁵) som koncessionsformen är av betydelse för möjligheten att uppnå målsättningarna att skapa fördelaktiga förutsättningar för höghastighetstågstrafik och snabb storregional trafik.

Kärnan i frågeställningen i det här sammanhanget blir alltså om det är möjligt att tilldela en koncessionshavare en ensamrätt för utförandet av järnvägstrafik inom ramen för gällande rätt.

Artikel 11.5 i SERA-direktivet innebär att det inte längre är möjligt att ge ensamrätt att ta upp och lämna av passagerare till förmån för en koncessionshavare för koncessionsavtal som tecknas efter den 4 december 2007. Det saknas därför förutsättningar att införa en generell möjlighet i svensk rätt att ge koncessionshavare ensamrätt att trafikera en viss järnvägssträcka.

Artikel 11.1 i SERA-direktivet erbjuder dock en möjlighet att ge ensamrätt att ta upp och lämna av passagerare längs en sträcka som omfattas av ett avtal om allmän trafik, dvs. ett avtal som tilldelas i enlighet med stöd av EU-förordning 1370/2007/EG (kollektivtrafikförordningen). För stationer längs internationella sträckningar får sådana begränsningar införas endast om den ekonomiska jämvikten för ett avtal om allmän trafik annars äventyras. Denna möjlighet har inte inskränkts genom införandet av det fjärde järnvägspaketet och direktiv (EU) 2016/2370 (med ändringar av SERA-direktivet).

Snabb storregional trafik kan upphandlas med stöd av kollektivtrafiklagen i den mån det krävs för att uppfylla ett beslut om allmän trafikplikt. I sådana fall kan kontraktet tilldelas i form av en tjänstekoncession.

Vad gäller ändpunktstrafiken och viss storregional trafik har vi bedömt att det finns intresse hos tågoperatörer att bedriva trafiken på kommersiell basis. För att det ska vara möjligt att besluta om trafikplikt krävs det att det bedömda behovet av trafiktjänster är sådan att det inte är intressant på rent kommersiell basis. I sådana fall är det möjligt att fatta beslut om allmän trafikplikt, vilket skulle möjliggöra en tilldelning av en tjänstekoncession.

Vår bedömning är att vi i nuläget inte ser någon anledning att föreslå ett införande av koncessioner för trafikeringen av höghastighetsjärnvägen. Vi bedömer att de regeländringar som kort beskrivs i

⁶⁵ Information från möten med Samferdselsdepartementet våren 2017 avseende marknads-tillträde/kapacitetstilldelning.

avsnitt 3.9.2, och som närmare föreslås i SOU 2017:105 räcker för att åstadkomma den nödvändiga trygghet som kan behövas för att det ska vara attraktivt att bedriva en blandning av kommersiell trafik och regionalt upphandlad storregional trafik. Därav följer att vi inte närmare studerat om ett införande av koncessioner för all trafik på höghastighetsjärnvägen skulle kräva förändringar i svensk lag och om dessa ändringar är förenliga med gällande EU-rätt.

3.8.4 Depåer/verkstäder

Det är inte utpekad i vårt uppdrag att vi ska utreda frågan om depåer, verkstäder eller andra delar av järnvägens sidosystem, t.ex. plats för tågvändning, service och städning. Inom ramen för uppdraget har dock identifierats ett antal frågeställningar⁶⁶ kring detta som det finns anledning att ta upp i denna slutrapport eftersom de behöver belysas ytterligare.

Frågan om tillgången till depå- och verkstadskapacitet har under tiden för vårt arbete lyfts som ett tänkbart problem av flera intressenter. Befintliga depåer för uppställning, service etc. är inte byggda för att kunna hantera höghastighetståg enligt de koncept som i dag finns för dessa tåg. Detta, tillsammans prognosticerade trafikökningar oavsett höghastighetsjärnvägen, medför att det inte går att förutsätta att befintliga depåer och verkstäder kan användas och klara det kapacitetsbehov som kommer att finnas.

Kostnaderna för att bygga depåer och verkstäder är inte försumbara, och processen med att planera och bygga nytt tar flera år i anspråk. Därför är det viktigt att planerandet och byggandet av dessa anläggningar kan påbörjas i tillräckligt god tid så att större trafikökningar kan hanteras. Förutsättningar för detta är bl.a. att den som ska planera och bygga anläggningen med tillräckligt stor säkerhet vet att den kommer till användning, och dessutom om den behöver anpassas för höghastighetståg eller ej.

En ytterligare frågeställning kopplat till detta är tillgång till mark för depåer och verkstäder, inklusive anslutningsvägar för bl.a. transporter av varor och reservdelar. Ur ett trafiklogistiskt perspektiv bör sådana anläggningar finnas i närheten av trafikeringens

⁶⁶ Bl.a. Trafikverket, *Höghastighetståg, sidofunktioner depåer*, 2016-08-26.

ändpunkter, för att hålla nere mängden tomtågskörningar. Detta kan också påverka hur många tåg som behövs för trafikeringen. Längre sträckor till en depå kan medföra behov av investeringar i fler tåg eftersom omloppstiderna påverkas.

Eftersom ändpunkterna för höghastighetstågstrafiken i första hand är de tre största städerna bör trafiklogistiskt depåer och verkstäder finnas där. Samtidigt är tillgången på mark i närheten av dessa städer begränsad, och den som kan finnas riskerar att vara dyr.

För den storregionala trafiken gäller sannolikt i princip samma resonemang, bortsett från att dessa tåg normalt inte är lika långa som höghastighetstågen kan vara. För den trafiken är det mer troligt att depåer kan placeras på andra platser än nära de tre största städerna.

Eftersom depåer och verkstäder är förutsättningar för att trafik ska kunna bedrivas är det angeläget att sådana finns på plats i tillräcklig utsträckning när den nya järnvägen börjar trafikeras. Eftersom processen med planering och att säkra upp mark för dessa ändamål kan ta lång tid är det angeläget att ett sådant arbete sker parallellt med planering och byggande av själva järnvägen.

Trafikverket har studerat vilka möjligheter myndigheten har att säkerställa mark för dessa ändamål. Studien visar att med tillämpning av nuvarande lagstiftning har Trafikverket, förutom dialog med berörda aktörer, ytterst begränsade juridiska möjligheter att säkerställa mark och ett fungerande sidosystem för både underhåll av anläggningen och effektivt uppställning av tåg. Därmed kan inte Trafikverket garantera en effektiv sidoanläggning för ett nytt höghastighetssystem.⁶⁷

3.8.5 Vagnbolag

Vi har översiktligt studerat om skapandet av vagnbolag skulle kunna vara ett sätt att minska riskerna för de järnvägsbolag som annars behöver göra omfattande investeringar i fordon, samtidigt som man har en osäkerhet i vilken trafik man kommer få bedriva. Ett sätt att minska dessa risker skulle kunna vara genom att det bildas vagnbolag som i sin tur hyr ut fordonen till de som ska trafikera järnvägen.

⁶⁷ Trafikverket, *Uppdrag 68 Höghastighetsjärnvägens sidosystem*, 2017-09-20.

Frågan om vagnbolag som en lösning för att underlätta för ny trafik har diskuterats tidigare, t.ex. i Utredningen om fordonsförsörjning på järnvägsområdet (N 1999:02)⁶⁸, i betänkandet "Konkurrens på spåret" (SOU 2008:92)⁶⁹ och i forskarrapporter.⁷⁰

Under år 2017 anlätade vi konsult för att analysera om vagnbolag är en lösning som ryms inom gällande lagstiftning, eller om det skulle kunna krävas förändringar i gällande lag. Resultatet från den utredningen är att varken dagens svenska lagstiftning eller EU-direktiv utgör något hinder för vagnbolag, vare sig i privat eller i offentlig regi.⁷¹

Inom ramen för en studieresa till Storbritannien under sommaren 2017 ingick att söka mer information om vagnbolagslösningen, eftersom det i Storbritannien finns ett antal privata vagnbolag. Dessa vagnbolag, vilka går under benämningen Rosco's (Rolling Stock Companies), hyr ut tåg till de järnvägsbolag som har koncession för att bedriva trafik på de nationella järnvägslinjerna.

Förhållandet mellan Sverige och Storbritannien skiljer sig åt vad gäller organisation av järnvägstrafik och förhållandena går därför inte att likställa. I Storbritannien handlas i princip all trafik upp av brittiska staten i form av koncessioner. Detta gäller såväl långväga som kortväga trafik, med vissa undantag (t.ex. Londonområdet). Allt som allt är landet indelat i för närvarande cirka 16 olika koncessioner där varje koncessionshavare ansvarar för en eller flera järnvägssträckor, och där en koncession kan omfatta såväl kommersiellt lönsam som kommersiellt olönsam trafik. Därutöver finns järnvägsföretag, både för person- och godstrafik, som bedriver kommersiell trafik utan koncessionsavtal (Open Access).

De vagnbolag som finns gör att en koncessionshavare återlämnar fordonen om man inte får förnyat kontrakt när koncessionstiden gått ut, och då kan vagnbolaget i stället hyra ut till nästa koncessionshavare. Det finns i dag i huvudsak tre olika privata vagnbolag. Detta skulle på persontrafiksidan kunna jämföras med Transitio som finns i dag och som upphandlar fordon för länens räkning.

⁶⁸ Utredningen om fordonsförsörjning på järnvägsområdet, N 1999:02.

⁶⁹ Konkurrens på spåret, SOU 2008:92.

⁷⁰ T.ex. Centrum för transportstudier (CTS), *Inträdeshinder och flaskhalsar för en öppen marknad för persontransporter på järnväg*, 2011-12-28.

⁷¹ Setterwalls Advokatbyrå AB *Promemoria Nya regler för kapacitetstilldelning; prioriteringskriterier, ramavtal m.m.* 2017-10-02.

Vår bedömning är att vi i nuläget inte ser någon anledning att rekommendera ett bildande av ett statligt vagnbolag. Vi bedömer att de regeländringar som kort beskrivs i avsnitt 3.9.2, och som närmare föreslås i SOU 2017:105 räcker för att åstadkomma den nödvändiga tryggheten, och dessutom finns inget som hindrar att det skapas privata vagnbolag. Möjligen kan någon form att statligt stöd behövas inledningsvis.

3.9 Finansiering

Sverigeförhandlingens förslag: Byggandet av höghastighetsjärnvägen ska finansieras via ett eget anslag. Anslaget ska finansieras genom ett lån i Riksgälden. En del av finansieringen ska utgöras av kommunal medfinansiering.

Det finns indikationer på att marknaden för gröna obligationer är en växande marknad vars betydelse kommer att öka i framtiden. Regeringen bör ge Riksgälden i uppdrag att utvärdera möjligheterna att i vart fall en del av upplåningen sker i form av s.k. gröna obligationer.

För att skapa transparens och tydlighet ska arbetet med höghastighetsjärnvägens planering och utbyggnad hanteras av en egen projektorganisation. En sådan organisation bör i vart fall utgöra en egen organisatorisk enhet men kan även utformas som ett projektbolag i form av ett helägt statligt bolag.

3.9.1 Lånefinansiering möjliggör snabb utbyggnad

I Sverigeförhandlingens delrapport om höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar diskuterades olika finansieringslösningar.⁷² För att möjliggöra en snabb utbyggnad och undvika onödiga undanträngningseffekter inom budgeten för infrastrukturinvesteringar föreslog vi att höghastighetsjärnvägen till övervägande del skulle finansieras genom lån i Riksgäldskontoret (Riksgälden). Lånen skulle återbetalas via anslag. I för-

⁷² Delrapport från Sverigeförhandlingen, *Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar*, SOU 2016:3.

slaget ingick även viss medfinansiering och till viss del finansierande banavgifter. De omfattande investeringskostnaderna bedömdes inte kunna belasta infrastrukturanslaget givet dess nuvarande storleksordning. Vi bedömde att avsteget från huvudregeln om finansiering av infrastruktur via anslag motiverades genom att höghastighetsjärnvägen är en ny generation järnväg, med stora kostnader som ger nyttor långt in i framtiden.

Såväl kostnaderna för som konsekvenserna av en lånefinansiering kan variera beroende på valet av upplägg. Detta gäller även när räntor och amorteringar betalas med anslag. Sverigeförhandlingen har övervägt olika alternativ för att hantera en sådan upplåning. De alternativ vi främst övervägt är att staten Sverige lånar genom Riksgälden eller att en statlig myndighet alternativt ett helägt statligt bolag lånar genom Riksgälden. Detta kan ske genom att de ges en låneram. Det är även möjligt att välja en finansieringslösning som kombinerar direkt finansiering via anslag med lånefinansiering.

Oavsett om finansieringen utgår direkt från anslag eller lån i Riksgälden som betalas via anslag kommer finansieringen att belasta statsbudgeten och därmed statens framtida handlingsutrymme. Alternativen skiljer sig dock åt i vissa aspekter, bl.a. vad gäller finansieringskostnader samt när i tiden budgeten belastas. Med lånefinansiering kan belastningen fördelas över tid, men innebär att staten låser upp framtida budgetutrymme till betalning av amorteringar och räntor. För att minimera eventuella undanträngningseffekter är en möjlighet att regeringen väljer att använda delar av reformutrymmet till finansiering av höghastighetsjärnvägen.

I våra analyser har vi utgått från antagandet att biljettpriserna ska ligga i nivå med dagens priser.

Nyttorna som uppstår av höghastighetsjärnvägen är i stor utsträckning beroende av en snabb utbyggnad av systemet som helhet. Sverigeförhandlingen ser därmed en snabb utbyggnad av hela systemet som nödvändigt för att man inom rimlig tid ska kunna realisera de nyttor som en höghastighetsjärnväg ger och dra nytta av gjorda investeringar. Med lånefinansiering kan höghastighetsjärnvägen färdigställas snabbare samtidigt som andra angelägna objekt kan genomföras och befintlig järnväg kan underhållas. För en mer ingående beskrivning av nyttorna se avsnitt 3.11.1–3.11.7.

Utöver finansiering via anslag och lån i Riksgälden finansieras även en mindre del av kostnaderna via de avtal Sverigeförhandlingen slutit med kommuner rörande höghastighetsjärnvägen.

3.9.2 Hur mycket kostar det att finansiera en höghastighetsjärnväg?

Enligt Trafikverkets senast publicerade uppgifter uppgår kostnaden för höghastighetsjärnvägen till 230 miljarder kronor i 2015 års prisnivå.⁷³ Kostnadsberäkningen bygger på att utbyggnaden sker sammanhållet och inte blir utsträckt i tiden.

Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029 omfattar förslag på investeringar i höghastighetsjärnväg. Myndighetens utgångspunkter och därmed den av Trafikverket föreslagna utbyggnaden skiljer sig från Sverigeförhandlingens förslag bl.a. vad gäller utbyggnadstakten och maxhastighet. Trafikverket föreslår en maxhastighet på 250 km/h. Trafikverket föreslog att under planperioden 2018–2029 skulle cirka 37 miljarder kronor avsättas till att påbörja byggnationen av Ostlänken (34 991 miljoner kronor) och Hässleholm–Lund (2 miljarder kronor).⁷⁴ Givet en utbyggnad i enlighet med Sverigeförhandlingens förslag skulle dock dessa medel i stället kunna användas för en snabb utbyggnad av en höghastighetsjärnväg byggd för 320 km/tim. Banavgifterna och annan alternativ finansiering i enlighet med förslagen i delrapporten om finansiering avses bidra till finansieringen. Förslagen på finansieringskällor omfattade banavgifter, skatt på stationsbyggnader, inkrementella skatteökningar, infrastrukturskatt, planvinst och värdestegringsersättning.

Vi har uppdaterat vår bedömning av kostnaderna för att lånefinansiera utbyggnaden av höghastighetsjärnvägen. Bedömningen bygger på Trafikverkets senast publicerade siffror för kostnaden för en snabb utbyggnad av en höghastighetsjärnväg byggd för 320 km/h (230 miljarder kronor). Som underlag för uppdateringen används samma räntenivå som anges i regeringens direktiv till Trafikverkets arbete med att ta fram ett förslag på nationell plan för transport-

⁷³ Trafikverket, *Uppdatering av kostnader och effekter för höghastighetsjärnvägar*, 2016-05-31.

⁷⁴ Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018-2029, Remissversion 2017-08-31*.

systemet 2018–2029, dvs. 2018 1,85 procent, 2019 2,10 procent, 2020 2,50 procent, 2021 2,70 procent, 2022 3,10 procent, 2023 3,70 procent, 2024 4,05 procent, 2025–2029 4,2 procent.⁷⁵ För efterföljande år används räntesatsen 4,2 procent.

Vid uppskattningen av finansieringskostnaderna har vi utgått från en kompletterande finansiering baserad på våra tidigare förslag om alternativ finansiering, dvs. medfinansiering, skatteökningar baserade på fastighetsvärdesökning och finansierande banavgifter. Banavgifterna används dock i första hand till drift och underhåll. Uppskattningen inkluderar en viss finansiering via infrastrukturanslaget i enlighet med Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029.

Vi har sett på två typfall (TF) med olika återbetalningstider, där lånet amorteras fr.o.m. 2035 t.o.m. 2055 (TF 2055) respektive 2065 (TF 2065). Ränta betalas från det att första delen av lånet tas upp. Totalt sett är lånet som högst 2034 (cirka 191 miljarder kronor). Den totala räntekostnaden ligger på cirka 140 miljarder kronor (TF 2055) respektive cirka 175 miljarder kronor (TF 2065). Årlig amortering är 8 miljarder kronor (TF 2055) respektive 5,25 miljarder kronor (TF 2065). Om de kostnaderna för ränta och amorteringar slås ut över perioden 2020–2055 (TF 2055) respektive 2020–2065 (TF 2065) blir den genomsnittliga årliga kostnaden cirka 8,5 miljarder kronor (TF 2055) eller cirka 7,4 miljarder kronor (TF 2065).

Ett sätt att minska finansieringskostnaderna kan vara att använda en del av reformutrymmet till att finansiera utbyggnaden och därmed minska det totala lånebehovet.

3.9.3 Lån via Riksgälden – minst kostsamma finansieringsformen

Sverigeförhandlingen har övervägt olika typer av lånefinansiering. Enligt vår bedömning är lån via Riksgälden den minst kostsamma formen av lånefinansiering. En viktig aspekt i denna bedömning är möjligheten att använda sig av Sveriges goda kreditvärdighet för att minimera eventuella riskpremier.

⁷⁵ Regeringen, *Uppdrag att ta fram förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur*, rskr. 2016/17: 101.

Öronmärkning riskerar att leda till högre lånekostnader

Riksgälden är statens internbank och tar bl.a. upp lån för att täcka underskott i statens finanser samt förvaltar statsskulden. Myndigheten hanterar även statliga garantier och krediter. Ett övergripande mål med myndighetens verksamhet är att minimera kostnaderna för statens finansförvaltning utan att risken blir för hög.

Regeringen beslutar årligen om riktlinjer för förvaltning av statsskulden. Här ingår exempelvis hur statsskulden ska fördelas mellan olika sorters lån, avvägningen mellan kostnader och risk samt skuldens löptid. Riktlinjerna ger Riksgälden stor flexibilitet i den faktiska hanteringen av statsskulden.

Riksgälden lånar löpande upp pengar för att täcka underskott i statens finanser samt för att refinansiera lån som inte ska betalas av. Myndigheten kan även ge lån till statliga och privata aktörer, men det kräver beslut av riksdag och regering.

Upplåning sker med såväl kort som lång löptid. Lån med längre löptid tas upp genom försäljning av obligationer. Räntan på obligationerna sätts genom ett auktionsförfarande, där den som bjuder lägst ränta får tilldelning först. Köparna utgörs huvudsakligen av svenska och internationella institutionella köpare (pensionsfonder, försäkringsbolag, banker och centralbanker), men kan även utgöras av privatpersoner.

Riksgälden arbetar främst med standardiserade typer av statspapper som är välbekanta för marknaden och därmed lättare för potentiella köpare att bedöma vad gäller risk och kostnader. Efter beslut av regering eller riksdag skulle myndigheten även kunna få möjlighet att ge ut öronmärkta obligationer. Sådana obligationer skulle kunna avse en särskild investering, exempelvis i infrastruktur av typen höghastighetsjärnväg eller i form av så kallade gröna obligationer.

Hög kreditvärdighet och kända alternativ ger lägre lånekostnader

Kostnaderna för att låna i Riksgälden utgörs av upplåningskostnaden, kreditrisken och de administrativa kostnaderna för det aktuella lånet. Lånekostnaderna kommer därmed att variera beroende på hur lånet läggs upp samt vem som lånar. Under vissa om-

ständigheter omfattar kostnaderna även ett marknadspåslag för att lånevillkoren inte ska stå i strid med statsstödsreglerna. Statsstödsreglerna är dock inte applicerbara på lånefinansiering för myndighet med låneram i Riksgälden eller för statens upplåning för att finansiera eventuella budgetunderskott eller anslag. Givet att regeringen beslutar om lånebelopp och ger Riksgälden i uppdrag att hantera upplåningen så ryms såväl de aktuella finansieringsformerna som det aktuella lånebeloppet inom ramarna för Riksgäldens ordinarie verksamhet.

Staten Sverige har hög kreditvärdighet, vilken ger mer förmånliga lånevillkor. Riksgäldens standardutbud av statspapper är etablerade och marknaden har god kunskap om förutsättningarna. Därmed bidrar såväl Sveriges höga kreditvärdighet som användandet av standardutbudet av obligationer till att minska lånekostnaderna. Riksgälden har omfattande kunskap och erfarenhet av att bedöma marknaden för statspapper och av att löpande hantera upplåning även av stora belopp.

I november 2017 lånar Riksgälden till under en procents ränta för 10-åriga obligationer. Sverigeförhandlingen har inte möjlighet att bedöma det framtida ränteläget, men noterar att Riksgälden bedömer dagens räntenivåer som låga och att framtida höjningar är sannolika.

Kostnaderna för att låna i Riksgälden är likvärdiga för alternativt direktupplåning av staten för att finansiera ett eventuellt budgetunderskott eller anslag respektive för en myndighet som lånar i Riksgälden med stöd av en låneram.⁷⁶ Aspekter som begränsar Riksgäldens möjligheter att anpassa utgivningen av statspapper efter marknadsförutsättningar riskerar att fördyra lånen. Detta kan exempelvis vara fallet om Riksgälden inte kan använda sig av standardinstrument och eller om dess möjligheter att använda sig av den flexibilitet som finns i dess riktlinjer påverkas. Även aspekter som längre löptider och öronmärkta obligationer kan innebära en fördyring eftersom potentiella köpare kan ha svårare att bedöma värdet på den aktuella obligationen.

⁷⁶ Möte med Riksgälden, 2017-11-03.

3.9.4 Höghastighetsjärnväg kan lämpa sig för gröna obligationer

Investeringar i höghastighetsjärnväg har en grön profil

Sveriges klimatpolitiska ramverk består av klimatlagen, klimatmål och ett klimatpolitiskt råd. Den nya klimatlagen (2017:720) träder i kraft den 1 januari 2018 och innebär att regeringen varje år ska presentera en klimatredovisning i budgetpropositionen. Regeringen ska även ta fram en klimatpolitisk handlingsplan vart fjärde år. Planen ska bl.a. redovisa hur klimatmålen ska uppnås. Sveriges mål är att senast år 2045 inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären. Därefter ska negativa utsläpp uppnås.

Målet är att utsläppen i Sverige, jämfört med utsläppen 1990, senast år 2030 bör vara minst 63 procent lägre och minst 75 procent lägre år 2040 i de sektorer som kommer att omfattas av EU:s ansvarsfördelningsförordning, dvs. utsläpp som inte ingår i EU:s system för handel med utsläppsrätter. I målen ingår bl.a. utsläpp från transporter. Ett ytterligare mål är att utsläppen från inrikes transporter, utom inrikes flyg, ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med 2010.

En snabb utbyggnad av höghastighetsjärnvägen innebär en tydlig klimatnytta genom att man kan förvänta överflyttning från flyg och väg. Genom en snabb utbyggnad kan en sådan överflyttning ske snabbare. Sverigeförhandlingen bedömer att denna typ av klimatnytta bör ligga i linje med regeringens arbete att uppnå klimatmålen. Att investera i byggandet av en höghastighetsjärnväg kan därmed sägas ha en grön profil.

En växande marknad för gröna obligationer

Det finns ett växande intresse för hållbara investeringar. Bland annat har marknaden för s.k. gröna obligationer växt snabbt och år 2015 gavs gröna obligationer ut för totalt 41,8 miljarder USD (2014 36,6 miljarder USD).⁷⁷ Det finns ingen allmän legal definition av vad en grön obligation är, men i princip är det fråga om en obligation där intäkterna investeras i projekt som är miljövänliga, t.ex. i

⁷⁷ SEB:s hemsida, <https://makeit.seb.se/expertartikel/grona-obligationer-vad-ar-det/>

projekt som bidrar till åtgärder för klimatet.⁷⁸ De s.k. Green Bond Principles (GBP) som anger vilka områden som omfattas samt processer för utvärdering och val av projekt samt projektstyrning har fått stort genomslag och tillämpas allmänt på marknaden. Enligt GBP kan gröna obligationer användas för investeringar i rena transporter (*clean transportation*) såsom järnväg.⁷⁹ Gröna obligationer bör därmed kunna användas för att finansiera investeringar av typen höghastighetsjärnväg.

Gröna obligationer används redan för att finansiera transportinfrastruktur för kollektivtrafik i Sverige. Stockholms läns landsting (SLL) har använt sig av gröna obligationer bl.a. för att finansiera den nu pågående utbyggnaden av tunnelbanan samt för moderniseringen av den befintliga tunnelbanan. Enligt SLL har obligationerna mottagits väl på marknaden.⁸⁰

Regeringen har tillsatt en utredning för att se närmare på frågan om gröna obligationer.⁸¹ Uppdraget omfattar att analysera och lämna förslag på hur marknaden för gröna obligationer kan främjas, bl.a. vilka projektyper som skulle kunna finansieras med gröna obligationer. Utredningen ska även lämna förslag på processer och rutiner för tredjepartsvalidering samt vilken information som investerare behöver som underlag för sina investeringsbeslut vad gäller gröna obligationer. Sverigeförhandlingen har varit i kontakt med utredningen för gröna obligationer och utredningen bekräftar vår bedömning att investeringar i höghastighetsjärnvägar skulle kunna finansieras genom att emittera gröna obligationer.

Riksgälden har bedömt att utgivning av gröna obligationer är genomförbart, men att det skulle innebära en högre kostnad än konventionell upplåning eftersom utgåvorna blir små och illikvida jämfört med statsobligationer.⁸² Myndigheten pekar även på att själva försäljningsförfarandet är mer kostsamt samt att öronmärkning av ett enskilt projekt är komplicerat samt i dagsläget inte förenligt med budgetlagens (2011:203) principer för statens medelsantering.

⁷⁸ Kommittédirektiv Dir. 2016:109, Gröna obligationer.

⁷⁹ ICMA (International Capital Market Association), *The Green Bond Principles 2017*.

⁸⁰ SLL, *Landstinget i nordiskt samarbete för återrapportering av grön finansiering, 2017-10-27*.

⁸¹ Utredningen om Gröna obligationer, Fi 2016:14.

⁸² Riksgälden, *Remissvar Delrapport från Sverigeförhandlingen: Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar, SOU 2016:3, 2016-03-31*.

Valet att öronmärka en obligation för ett eller flera specifika projekt minskar Riksgäldens handlingsfrihet samtidigt som det finns en risk att potentiella investerare har svårare att bedöma obligationen. En grön obligation riskerar därmed att bli ett dyrare alternativ än ett av Riksgäldens nuvarande standardalternativ.

Det finns dock tydliga indikationer på att marknaden för gröna obligationer är en växande marknad vars betydelse kommer att öka i framtiden. Vi har inte möjlighet att bedöma hur omfattande denna marknad kommer att vara eller hur villkoren ser ut vid det tillfälle Riksgälden avses ta upp lån för att finansiera byggnationen av höghastighetsjärnvägen. Det finns därmed en möjlighet att såväl marknadens storlek som villkoren förändrats på ett sådant sätt att gröna obligationer skulle kunna vara ett intressant alternativ även ur Riksgäldens samlade perspektiv.

Sverigeförhandlingens sammantagna bedömning är att Riksgälden bör ha bäst förutsättningar att bedöma hur upplåningen bör ske vid den tidpunkt det är aktuellt. Skälen för bedömningen är att vi härigenom använder myndighetens kunskaper och erfarenheter på bästa sätt i syfte att finansieringskostnaderna ska bli så låga som möjligt givet eventuella kompletterande riktlinjer från regering och riksdag. Sådana eventuella riktlinjer skulle exempelvis kunna omfatta att Riksgälden ska överväga möjligheten att använda sig av särskilt öronmärkta obligationer såsom exempelvis gröna obligationer eller obligationer med längre löptider (se avsnitt 3.10.3). Sådana riktlinjer skulle kunna vara en del av regeringens arbete att bygga ett hållbart samhälle. Omställningen till ett hållbart samhälle skapar ett behov av nya tekniska lösningar och kan därmed särskilt främja grön innovation. I detta sammanhang kan byggandet av höghastighetsjärnvägen skapa en efterfrågan på innovativa lösningar.

3.9.5 Den danska garantimodellen förutsätter brukarfinansierad infrastruktur

Danmark använder sig av en modell som bygger på statliga garantier vid byggandet av stora infrastrukturprojekt, exempelvis broarna och tunnlarna vid Stora Bält och Öresund. Modellen innebär att av ett av den danska staten helägt bolag ansvarar för hela processen inklusive finansiering och design samt byggnation och

drift. Bolaget anlitar entreprenörer som utförare. Respektive projekt drivs som ett dotterbolag.

Byggkostnaderna finansieras genom att staten lånar i Nationalbanken eller tar upp lån på kapitalmarknaden. Staten garanterar lånen vilket ger låga finansieringskostnader. Lånen betalas genom intäkter från brukarna i form av vägtullar och avgifter för järnvägen, dvs. projekten är i princip självfinansierande. Återbetalningstiden ska understiga investeringens tekniska livslängd och är typiskt sett 30–40 år. Eftersom finansieringsmodellen bygger på att investeringen finansieras genom brukaravgifter behöver lånen inte tas upp i statens balansräkning.

Danmark har haft goda erfarenheter av modellen. Upplägget har skapat en lärande organisation både vad det gäller teknikutveckling och projektutveckling, med möjlighet att bygga upp erfarenhet och kunskaper som kan utvecklas och återanvändas över tid. Detta har underlättat ett professionellt samspel med entreprenörer samtidigt som det finns möjligheter till samdrift och lägre omkostnader. Bolagsformen har även gett större flexibilitet och handlingsfrihet vad gäller hantering av projektmedel.

För att ett statligt bolag inte ska redovisas i statens räkenskaper måste dess intäkter vara större än 50 procent av produktionskostnaderna och minst 50 procent av dess intäkter måste komma från privata aktörer. Vad gäller byggnationen av den svenska höghastighetsjärnvägen är det därmed inte möjligt att använda sig av lånefinansiering utan att belasta statens balansräkning eftersom järnvägar ger lägre intäkter än kombinerade väg- och järnvägsutbyggnader. Därmed är de finansiella fördelarna med den danska modellen inte tillämpliga på höghastighetsjärnvägen. Däremot är upplägget med en lärande organisation och möjligheten att bygga upp erfarenhet och kunskaper som kan utvecklas och återanvändas över tid något som kan tillämpas också i den svenska modellen.

3.9.6 Eget anslag och egen organisatorisk enhet ger ökad transparens och tydlighet

Tydlighet och transparens viktigt för framdrift och uppföljning

En viktig aspekt vid genomförandet av stora och resurskrävande infrastrukturprojekt som sträcker sig över ett flertal år är att skapa goda förutsättningar för tydlighet och transparens under projektets genomförande. Det är särskilt viktigt att det finns förutsättningar att följa upp arbetet samt att ta tillvara erfarenheter och kunskaper från arbetet såväl inför, under som efter genomförandeperioden. Erfarenhetsåterföring kan vara av särskilt intresse i de fall projektet använder sig av innovativa lösningar.

Sverigeförhandlingen bedömer att denna typ av projekt kräver en egen projektorganisation för att skapa förutsättningar för en effektiv framdrift med goda möjligheter att följa och följa upp arbetet. En viktig komponent är därmed hur arbetet organiseras och vem som ansvarar för projektets framdrift och ekonomi. Vi har övervägt såväl en lösning där den egna organisatoriska enheten utgör en del av en befintlig myndighet som en lösning där den utformas som ett av staten helägt bolag. Oavsett valet av organisationsform är vissa aspekter av särskild vikt för att skapa goda förutsättningar för genomförandet.

En projektorganisation bör ansvara för hela processen

Enligt Sverigeförhandlingens bedömning bör projektorganisationen ansvara för hela processen från planering till genomförande. Här ingår även att löpande redovisa projektets framdrift och ekonomiska förutsättningar till regeringen. Härigenom skapas förutsättningar för en helhetssyn och bättre möjlighet att dra nytta av sådana kunskaper och erfarenheter som byggts upp inom den ansvariga organisationen. Eftersom projektet kommer att löpa under ett flertal år bör man välja en organisationsform som har förutsättningar att vara stabil över tid. Skulle projektet hanteras i en egen organisatorisk enhet inom en större organisation är det viktigt med en tydlig gränsdragning till resten av organisationen för att skapa nödvändig tydlighet och transparens samt för att underlätta uppföljning och redovisning av arbetet. Skulle projektet organiseras

som ett statligt bolag är det viktigt att organisationen ges tillräckliga resurser för att snabbt bygga upp en lämplig organisation samt för att hantera uppdraget över tid.

Viktigt kunna värna resurser och kompetens

Projektorganisationen måste bygga upp och ha kontinuerlig tillgång till nödvändig kompetens för att självständigt driva projektet. Detta inkluderar tillgång till nödvändig kompetens för uppföljning och redovisning av hur projektet framskrider. Det krävs även effektiva strukturer för att förvalta och vidareföra relevanta kunskaper och erfarenheter inom organisationen. En väl fungerande struktur för den interna kunskaps- och erfarenhetsöverföringen ger även möjlighet att föra kunskaper och erfarenheter vidare såväl internt som externt.

Att hålla samman projektet i en egen organisatorisk enhet inom en större organisation eller som ett projektbolag ger även projektorganisationen möjlighet att värna om tilldelade resurser samt ger möjlighet att såväl rekrytera som bevara specifik kompetens i form av personal. Det bör även ge Trafikverket större möjligheter att värna om verksamheten i övrigt både vad gäller resurser till andra investeringar och till drift och underhåll.

Projektorganisationen agerar beställare

Under genomförandet kommer projektorganisationen att behöva omfattande tillgång till Trafikverkets kompetens och resurser. Väljer man att organisera arbetet som en del av en större organisation kan Trafikverket därmed vara ett lämpligt alternativ. Genom att lägga projektet i en självständig organisatorisk enhet inom myndigheten skapas nödvändig självständighet samtidigt som samarbetet med relevanta delar av Trafikverket underlättas. Det kan även finnas möjlighet att samordna viss administration med övriga delar av Trafikverket. Även ett projektbolag bör dock kunna agera som beställare hos Trafikverket. I båda fallen är det viktigt att tydliggöra projektorganisationens mandat som beställare. Härigenom kan projektorganisationen undvika att dubblera sådana funktioner där projektet kan utnyttja befintliga resurser inom Trafikverket. En

förutsättning för uppdrag som läggs ut är dock att projektorganisationen är fortsatt ansvarig för såväl den enskilda uppgiften som helheten och ges möjlighet att bygga upp nödvändiga kunskaper inom projektorganisationen.

Olika former möjliga men självständighet viktig

Sammanfattningsvis bedömer Sverigeförhandlingen att byggnationen av höghastighetsjärnvägen bör hanteras av en egen projektorganisation. En sådan organisation bör i vart fall utgöra en egen organisatorisk enhet men kan även utformas som ett projektbolag i form av ett helägt statligt bolag. En sådan organisatorisk enhet kan exempelvis utgöra en del av Trafikverkets organisation, men måste då kunna agera självständigt inom sitt ansvarsområde även om den bör kunna dela viss administration med övriga myndigheten. En tydlig gränsdragning underlättar arbetet med uppföljning och redovisning samtidigt som det värnar Trafikverkets arbete med övriga investeringar samt drift och underhåll. Detta kommer dock att ställa krav på såväl den större organisationen som projektorganisationen alternativt projektbolaget för att förutsättningarna för önskad tydlighet och transparens ska komma på plats och bevaras över tid. Särskilt viktigt är att tydliggöra projektorganisationens ansvar och befogenheter i förhållande till Trafikverket.

Frågan om hur utbyggnaden av höghastighetsjärnvägen ska organiseras har tidigare behandlats av utredningen om höghastighetsbanor. Enligt deras betänkande *Höghastighetsbanor – ett samhällsbygge för stärkt utveckling och konkurrenskraft* är de vanligaste sätten att hantera höghastighetsprojekt internationellt sett genom separata projektorganisationer eller projektbolag.⁸³ Utredningen föreslog att det skulle finnas en huvudman för att optimera planering, byggande och trafikstart och valde att föreslå att ett projektbolag skulle få denna roll. Som ovan nämnts ser även Sverigeförhandlingen fördelarna med att skapa förutsättningar för en helhetssyn på projektet. Oavsett valet av organisationsform är det viktigt att skapa goda förutsättningar för projektorganisationen att

⁸³ Höghastighetsbanor – ett samhällsbygge för stärkt utveckling och konkurrenskraft, SOU 2009:74.

vid behov arbeta tillsammans med relevanta delar av Trafikverket. Samtidigt skapas en tydlig gränsdragning mellan organisationerna i syfte att säkerställa tydlighet och transparens.

Eget anslag för ökad transparens

Förutom tydlighet och transparens vad gäller den organisatoriska lösningen och möjligheterna till löpande uppföljning av framdrift och ekonomi är det även önskvärt med tydlighet och transparens rörande finansieringen av höghastighetsjärnvägen. Som vi även konstaterade i vår delrapport om finansiering rör det sig om ett omfattande projekt som inte bör hanteras inom det vanliga infrastrukturanslaget givet dess nuvarande storleksordning.

Sverigeförhandlingen föreslår därför att höghastighetsjärnvägen finansieras via ett eget anslag. Ett anslag tilldelas en myndighet för ett bestämt ändamål och myndigheten är skyldig att redovisa utgifter och inkomster mot anslaget. Förutom att bidra till ökad transparens genom att det tydliggör såväl ändamål som belopp samt underlätta uppföljning kommer en tydligt anvisad finansiering att minska risken för att andra investeringar som finansieras via infrastrukturanslaget finansieras med medel som är avsatta för höghastighetsjärnvägen. Investeringen är dessutom av en sådan storleksordning att ett eget anslag är rimligt.

3.9.7 Svårt belägga effektivitetsvinster med OPS-lösning

Offentlig privat samverkan (OPS) innebär att offentlig sektor ingår ett avtal med en privat motpart, vanligen ett konsortium, om en leverans av en framtida tjänst, t.ex. tillhandahållandet av en järnväg. Konsortiet åtar sig att finansiera och bygga järnvägen och när den är färdig sköta underhåll och drift under en lång kontraktperiod. Ersättning till konsortiet betalas i regel löpande från offentlig sektor då tjänsten levereras, och/eller genom brukaravgifter från de som använder sig av tjänsten. Syftet med denna kontraktsform är att öka effektiviteten i investeringsprojektet och i driften av den färdiga infrastrukturen genom att överföra projektrisker från beställaren till den privata parten.

Europeiska erfarenheter och bedömningar går åt olika håll

Sverigeförhandlingen har vid studieresor i Norge och Storbritannien (2017) samt Frankrike och Tyskland (2015) också studerat erfarenheterna av OPS-lösningar. Norge har använt sig av OPS-lösningar, men deras erfarenheter visar på svårigheter att belägga effektivitetsvinsterna.⁸⁴ De fördelar man såg från norsk sida var bättre riskfördelning, en bättre helhetslösning när samma part har ansvar för både investering och underhåll, möjlighet till större inslag av innovation och ett mer effektivt genomförande. De norska erfarenheterna baseras bl.a. på genomförandet av tre i närtid genomförda projekt. Vid studiebesöket i Norge framkom att OPS kan vara en relevant genomförandeform för vägprojekt, men inte för järnvägsprojekt. OPS kan vara relevant för väl avgränsade projekt som inte ligger i komplexa stadsmiljöer. En lämplig nivå för investeringskostnaden för ett OPS-projekt är att kostnaderna bör ligga mellan 3 till 6 (maximalt 8) miljarder norska kronor.

I Frankrike, Tyskland och Storbritannien var fokus på erfarenheterna från OPS-lösningar i samband med nybyggnation av järnväg. Erfarenheterna visade sig vara väldigt olika.

Frankrike har valt OPS-lösningar för de tre senaste utbyggnaderna av höghastighetsjärnvägar. Detta gäller linjerna Tour-Bordeaux (cirka 350 km, öppnade sommaren 2017), Bretagne-Pays de la Loire (cirka 210 km lång, öppnade sommaren 2017) och Nîmes-Montpellier (cirka 70 km lång). De franska järnvägsprojekten är jämförelsevis korta jämfört med den höghastighetsjärnväg som planeras i Sverige.

Tyskland har däremot inte genomfört några OPS-projekt inom järnvägen. Man använder sig av statlig och delstatlig anslagsfinansiering, samt viss kommunal finansiering kring åtgärder runt stationerna. Som viktigt skäl angavs att riskerna ändå hamnar på det offentliga att hantera. Inte heller Storbritannien har valt att bygga höghastighetsjärnvägen London-Birmingham (HS2) som OPS-lösning. Man bedömde att riskerna är för stora för att ett privat konsortium ska kunna hantera det.

⁸⁴ TØI, Transportøkonomisk institutt, Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning, *Evaluerings av OPS i vegsektoren*, TØI rapport 890/2007.

Risikfördelningen central för att uppnå effektiviseringspotential

Trafikverket har på uppdrag av Sverigeförhandlingen låtit konsulter analysera alternativa former för finansiering och samverkan vid byggandet av en svensk höghastighetsjärnväg.⁸⁵ Rapporten behandlar bl.a. internationella erfarenheter, trender på området samt faktorer som påverkar såväl upplägget som bedömning av om en OPS-lösning är lämplig. Av rapporten framgår att internationella erfarenheter tyder på att OPS-lösningar inrymmer en potential för effektiviseringar, men att det inte är möjligt att entydigt fastställa om dessa uppkommer i praktiken.

I rapporten identifieras ett antal faktorer som påverkar lämpligheten i att välja en OPS-lösning för en svensk höghastighetsjärnväg och hur en sådan lösning skulle kunna struktureras. Dessa faktorer kräver en djupare analys för en bedömning av om en sådan lösning är lämplig i det aktuella fallet. Man bedömer dock att det finns ett intresse från privata investerare och finansiärer att vara delaktiga i att genomföra och finansiera hela eller delar av den svenska höghastighetsjärnvägen (höghastighetsjärnvägsprojektet både i sin helhet, delsträckor och delar av komponenterna).⁸⁶

Marknadsstudien visade att en OPS-lösning som omfattar hela höghastighetsjärnvägen skulle ge möjlighet att göra riskbedömningar över en större volym och att absorbera fler risker. Det kan även leda till skalfördelar, gynna livscykelräkningen och lyfta bort gränssnittsproblem från det offentliga. Eftersom det handlar om integrerade system som är beroende av varandra ur ett flertal aspekter under såväl bygg- som driftsfasen finns det en gränssnittsproblematisering som talar mot att dela upp de ingående komponenterna. Även en uppdelning har dock vissa fördelar genom att den exempelvis kan leda till ökad konkurrens, specialisering och transparens. Samtidigt är det från beställarens synpunkt en fördel med så få kontrakt som möjligt.

Inget av de utländska OPS-projekt som studerades i rapporten har kunnat genomföras utan någon form av statlig finansiering. I flera av de studerade höghastighetsjärnvägsprojekten har staten

⁸⁵ Trafikverket, *En svensk höghastighetsjärnväg – alternativa former för finansiering och samverkan*, Slutrapport 2017-02-13.

⁸⁶ För den svenska höghastighetsjärnvägen innebär finansiering via privata investerare och finansiärer att statens kostnader flyttas i tid.

varit tvungen att skjuta till medel, ställa garantier, tilldela garantier eller lyfta över projektet till tredje part när projektet fått finansiella problem. Det har även förekommit att staten har valt att låta det aktuella projektbolaget gå i konkurs för att därefter säkerställa att driften säkrats.

En viktig faktor är hur man fördelar risken för att skapa incitament för sådana effektiviseringar som OPS-lösningar avses ge upphov till. Rapporten visar dock att det inte är ovanligt att man avviker från den avtalade ansvarsfördelningen när olika oförutsedda händelser hanteras i praktiken. En orsak kan vara att det finns en tendens att se stora infrastrukturprojekt som "too big to fail". Även vikten av beställarorganisationen och behovet av god konkurrens i upphandlingen lyfts fram. Ett exempel på hur sådan konkurrens kan främjas är att dela projektet i mindre paket baserat på geografiskt område eller specifika uppgifter. I rapporten pekar man på att Ostlänken skulle kunna vara en lämpligt geografisk delsträcka för att utreda konsekvenserna av en OPS-lösning.

Svårt verifiera effektiviseringsvinster

Kommittén om finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar via skatter, avgifter och privat kapital (Fi 2016:05) har lämnat ett delbetänkande som behandlar finansiering av infrastruktur med privat kapital, dvs. OPS-lösningar.⁸⁷ Utredningen bedömde att det finns potentiella effektivitetsvinster vad gäller investeringar i statlig transportinfrastruktur som kan realiseras med OPS-lösningar. Man noterade att sådana vinster dock inte kunnat beläggas vetenskapligt i empiriska studier. Utredningen föreslog att Sverige skulle starta ett försöksprogram bestående av minst tre OPS-projekt. Lämpliga kriterier för valet av projekt var risk, flexibilitet, möjlighet att mäta resultatet, konkurrenssituationen, vikten av att tidplanen håller samt projektets storlek. Bland annat pekade utredningen på att det är viktigt att antalet anbud är tillräckligt samt på att två miljarder kronor bör vara en nedre beloppsgräns. Vid utredningens kontakter med olika aktörer hade 2–10 miljarder kronor nämnts som

⁸⁷ *Finansiering av infrastruktur med privat kapital? Delbetänkande av Kommittén om finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar via skatter, avgifter och privat kapital*, SOU 2017:13.

lämplig storlek för OPS-projekt. Utredningens delbetänkande behandlade finansiering av infrastruktur med privat kapital, medan slutbetänkande som ska lämnas senast den 28 februari 2018 fokuserar på finansiering via skatter och avgifter.

Flera faktorer talar mot OPS-lösning för höghastighetsjärnvägen

Sverigeförhandlingen har valt att inte lämna förslag om en OPS-lösning då en sådan lösning bedöms som ett för staten dyrare alternativ, särskilt givet Sveriges höga kreditbetyg och osäkerheterna kring eventuella effektivitetsvinster. För att en OPS-lösning ska vara av ekonomiskt intresse för beställaren måste de förväntade effektiviseringsvinsterna uppväga privata aktörers högre räntor samt ge utrymme för utföraren att få en rimlig vinst. Därtill innebär en sådan lösning en mycket komplex avtalskonstruktion, vilket i sig bedöms vara ett riskmoment givet storleken på det aktuella avtalsobjektet. Sverige saknar även erfarenhet av liknande projekt i denna storleksordning. Det är rimligt att anta att det krävs en viss storlek och en viss handlingsfrihet för att utförarna ska ha möjlighet att uppnå önskad effektiviseringspotential. Även om höghastighetsjärnvägen paketeras i delar såsom Ostlänken skulle en sådan del vara långt större än de nivåer som angivits som lämpliga såväl av Norge som i finansieringsutredningens delbetänkande.⁸⁸

Givet projektets storlek kan det även vara svårt att få in ett tillräckligt antal anbud, vilket i sin tur kan bidra till att göra det svårt att uppnå den typ av effektivitetsvinster som eftersträvas med denna typ av lösning. Om byggnationen skulle paketeras i mindre delar skulle detta kräva en omfattande analys av lämpliga snittytor samt omfattande koordinering för att inte riskera att påverka helheten vad gäller såväl byggprocessen som den färdiga anläggningen.

⁸⁸ SOU 2017:13, *Finansiering av infrastruktur med privat kapital?* Delbetänkande av Kommittén om finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar via skatter, avgifter och privat kapital.

3.9.8 Konsekvenser för det finanspolitiska ramverket

Regelverk på flera nivåer

Förslag om finansiering av nya investeringar och åtgärder ska ta hänsyn till det finanspolitiska regelverket som omfattar överskotts-målet (1 procent av BNP över en konjunkturcykel), utgiftstaket (1 274 miljarder kronor 2017) och det kommunala balanskravet. Sverige ska även leva upp till EU:s stabilitets- och tillväxtpakts regelverk för de offentliga finanserna. Maastrichtkriterierna innebär att det offentliga budgetunderskottet inte får överskrida 3 procent av BNP och den konsoliderade offentliga bruttoskulden får inte överskrida 60 procent av BNP. Varje medlemsstat har även ett medelfristigt budgetmål för det strukturella sparandet, där Sveriges mål ligger på -1 procent av potentiell BNP.⁸⁹

Enligt budgetlagen är huvudregeln att infrastrukturinvesteringar ska finansieras med anslag över statsbudgeten. Detta innebär att kostnaden belastar statsbudgeten vid investeringstillfället. Eventuella undantag från huvudregeln ska beslutas av riksdagen. I infrastrukturpropositionen gjorde regeringen bedömningen att lånefinansiering av transportinfrastruktur är möjlig, men förutsätter att återbetalningen inte belastar statsbudgeten eller den offentliga sektorns finansiella sparande.⁹⁰

Lånefinansiering innebär att statliga anslagsmedel kommer att tas i bruk för betalning av amorteringar och räntor, vilket innebär att utrymmet för andra investeringar och åtgärder minskar. Därutöver kommer låneramar och bemyndiganden att behöva justeras löpande för att tillgodose finansieringsbehovet under respektive år under perioden.

För närmare beskrivning av regelverket se Sverigeförhandlingens delrapport om höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar.

⁸⁹ Regeringskansliet Finansdepartementet, *Sveriges konvergensprogram 2017*.

⁹⁰ Regeringens proposition 2012/13:25, *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem*.

Snabb utbyggnad genom en kombination av lån, anslag och alternativ finansiering

I Sverigeförhandlingens uppdrag ingår att identifiera och utreda finansieringsmodeller och finansieringsmöjligheter för höghastighetsjärnvägen (se bilaga 1). Vårt direktiv anger att även om de nya stambanorna i huvudsak ska finansieras genom anslag är det viktigt att analysera möjligheterna till alternativa finansieringskällor. Här nämner direktivet banavgifter, medfinansiering från kommuner och landsting av stationer och eventuella anslutande åtgärder för att komplettera den statliga finansieringen. Direktivet pekar på att det är angeläget att det ges ekonomiskt utrymme för en snabb utbyggnad av stambanorna, dvs. höghastighetsjärnvägen. Sverigeförhandlingen har möjlighet att lämna förslag som avviker från gällande finansieringsprinciper för transportinfrastruktur, men sådana förslag måste motiveras särskilt. Vi ska även beakta relevanta utredningar på området. Enligt vårt direktiv får våra förslag inte förutsätta finansiering från EU-budgeten, ansökan om EU-medel är en fråga för regeringen.

För att möjliggöra en snabb utbyggnad och undvika onödiga undanträngningseffekter föreslår vi i vår andra delrapport att höghastighetsjärnvägen till övervägande del skulle finansieras genom lån i Riksgälden. Lånen ska återbetalas via anslag. I förslaget ingår även viss alternativ finansiering såsom kommunal medfinansiering och finansierande banavgifter. De omfattande investeringskostnaderna bedöms inte kunna belasta infrastrukturanslaget givet anslagets nuvarande storleksordning. Avsteget från huvudregeln om anslagsfinansiering motiveras av att höghastighetsjärnvägen är en ny generation järnväg, med stora kostnader som ger nyttor långt in i framtiden. Sverigeförhandlingen gör fortsatt samma bedömning av valet av finansieringskällor och motiv.

Även den av Trafikverket beställda följeforskningen har kommenterat finansieringen av höghastighetsjärnvägen.⁹¹

”Vi ser det inte som rimligt eller ens möjligt att höghastighetsjärnvägen finansieras inom ramen för i den årliga statsbudgeten. Om så sker blir konsekvensen en utträngning av andra angelägna

⁹¹ Cars, Göran, Engström, Carl-Johan, Fredriksson, Charlotta, *Sverigeförhandlingen och sedan? Slutrapport från följeforskningen*, 2017-11-01.

investeringar samt en genuin osäkerhet om när investeringen kommer att göras och när de systemeffekter som höghastighetsjärnvägen förväntas ge upphov till – i form av regional och interregional nytta – uppstår.”

Det finns förutsättningar att finansiera byggandet av en höghastighetsjärnväg

För att göra en bedömning av möjligheterna att finansiera byggandet av en höghastighetsjärnväg har vi valt att utgå från det finansiella läget i dag. Sammantaget indikerar dessa resonemang på att det i dag finns förutsättningar att finansiera byggandet av en höghastighetsjärnväg.

År 2017 bedömer regeringen att Sveriges ekonomi går fortsatt starkt och att detta lett fram till ett reformutrymme på cirka 40 miljarder kronor inför 2018.⁹² De offentliga finanserna väntas fortsätta visa överskott de kommande åren. Enligt regeringen förväntas överskottet bli 0,9 procent av BNP för 2018 och fortsätta stiga fram till 2020.⁹³ En möjlighet att minimera eventuella undanträngningseffekter är att använda delar av reformutrymmet till finansiering av höghastighetsjärnvägen. Beroende på vilket och när i tiden reformutrymmet är tillgängligt kan det användas för att minska lånebehovet eller för snabbare återbetalning av lånen.

Enligt regeringens prognos ligger den offentliga sektorns strukturella sparande på 1,0 procent för 2017 och förväntas stiga till 1,5 procent 2020 (tillfällig sänkning 2018 till 0,9 procent). Den offentliga sektorns bruttoskuld i procent av BNP beräknas till 38,6 procent för 2017 och förväntas sjunka till 32,0 procent 2020.⁹⁴ Den offentliga förvaltningens konsoliderade bruttoskuld var 1 820 miljarder kronor 2016. Dess andel av BNP var 41,6 procent 2016. Lånefinansiering av höghastighetsjärnvägen skulle ge en skuldsättningsgrad med hänseende på den offentliga förvaltningens kon-

⁹² Regeringen.se Pressmeddelande 2017-09-20, *Nu höjer vi barnbidraget och studiebidraget*, samt finansministern Magdalena Anderssons presentation, *Presentation av budgetpropositionen för 2018: Höstbudget 2018 – Samhällsbygget – Investera för framtiden*, 2017-09-20.

⁹³ Regeringen.se Pressmeddelande 2017-09-20 *Budgetpropositionen för 2018: Samhällsbygget – investera för framtiden*.

⁹⁴ Regeringen.se Pressmeddelande 2017-09-20, *Nu höjer vi barnbidraget och studiebidraget*, samt finansministern Magdalena Anderssons presentation, *Presentation av budgetpropositionen för 2018: Höstbudget 2018 – Samhällsbygget – Investera för framtiden*, 2017-09-20.

soliderade bruttoskuld på cirka 47 procent. Beräkningar utgår från upplåning av hela beloppet vid ett tillfälle och baseras på siffror för 2016. Vid faktisk upplåning kommer lån att tas upp över tid för att svara mot upplåningsbehovets utveckling över tid. Vid beräkningen har vi utgått från att investeringskostnaden för höghastighetsjärnvägen är 230 miljarder kronor och att BNP var 4 375 miljarder kronor 2016.

Utgiftstaket beslutas rullande för tre år fram i tiden och regeringen föreslår varje år i budgetpropositionen ett nytt tak för det sista året i treårsperioden. Riksdagen beslutar om utgiftstak för de kommande tre åren samtidigt som man beslutar om hur höga statens totala utgifter får vara nästa år. Utgiftstaket gäller för alla utgifter i statsbudgeten utom räntorna på statsskulden. Det är därmed möjligt för regeringen att vid behov föreslå en höjning av budgettaket för att inrymma insatser som bedöms vara av tillräcklig betydelse.

I vår delrapport om finansiering gjorde vi bedömningen att även med lånefinansiering kommer förutsättningarna att påverka möjligheterna att uppfylla de statsfinansiella kriterierna, överskottsmålet, utgiftstaket och Maastrichtkriterierna att påverkas.⁹⁵ Vi gör fortsatt samma bedömning som tidigare. Finansieringen av ett så pass omfattande projekt kommer att påverka statsbudgeten och därmed förutsättningarna att uppfylla de aktuella kriterierna. I vilken utsträckning det kommer att utgöra en faktisk begränsning är dock svårt att bedöma i nuläget eftersom upplåning och återbetalning kommer att ske under en förhållandevis lång tidsperiod. Att uttala sig om det ekonomiska läget under en så pass lång period är förenat med stora osäkerhetsmoment och det är därmed svårt att med någon större säkerhet uttala sig om Sveriges finansiella läge under den period upplåning och återbetalningen ska ske.

⁹⁵ SOU 2016:3, *Delrapport från Sverigeförhandlingen – Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar*, 2016.

3.10 Överenskommelser om bostäder, medfinansiering m.m.

Sverigeförhandlingens förslag: Regeringen ska godkänna avtal tecknade med kommuner och regionala parter längs höghastighetsjärnvägen. Avtalen innehåller utbyggnad av höghastighetsjärnvägen, medfinansiering omfattande 1 242 miljoner kronor och 92 270 färdigställda bostäder, m.m.

Regeringen ska beakta de överenskommelser som är under-tecknade av Sverigeförhandlingen och kommuner och regioner vid höghastighetsjärnvägens ändpunkter.

Regeringen ska i takt med att höghastighetsjärnvägens ram-avtalssträckor startas utse en ordförande per ramavtalssträcka med uppdrag att bilda styrelser i enlighet med avtalen.

Regeringen ska uppdra åt Trafikverket att bistå med resurser för sekretariat för styrelserna.

Regeringen ska ge Trafikverket i uppdrag att förhandla och avtala om medfinansiering baserat på nyttor för stationer vid Landvetter och Skavsta.

Sverigeförhandlingen har ingått överenskommelser om finansiering och medfinansiering av höghastighetsjärnväg, byggande av bostäder utmed sträckningen m.m. Överenskommelserna är reglerade i avtal som ska godkännas av regeringen. Avtalen överlämnas till regeringen i samband med att denna slutrapport överlämnas. I detta avsnitt redogörs för förhandlingsprocessen och avtalens innehåll.

3.10.1 Tillvägagångssätt i höghastighetsjärnvägsförhandlingen

Sverigeförhandlingen har haft i uppdrag att ingå överenskommelser med berörda kommuner och andra aktörer om finansiering och utformning av spår och stationer där höghastighetsjärnvägen ansluter till respektive stad samt, där ett statligt engagemang är motiverat, om anslutande infrastrukturåtgärder. Som en viktig del i Sverigeförhandlingens uppdrag ingår även att stimulera ett ökat bostadsbyggande med hjälp av infrastruktursatsningar. Överenskommelserna ska inkludera ansvarsfördelning vid eventuella kostnadsökningar utöver indexreglerade öknings. Överenskommelserna

ska ingås med förbehåll för efterföljande rättsliga prövningar samt regeringens och i förekommande fall riksdagens godkännande.

Sverigeförhandlingens arbetssätt är sprunget ur 2013 års Stockholmsförhandling⁹⁶ och är en så kallad värdeskapande förhandling baserad på de nyttor som infrastrukturen medför. Höghastighetsjärnvägens nyttor är den ökade tillgänglighet som anläggningen möjliggör genom kortare restider, det ökade intresse för etablering av verksamheter och byggande av bostäder som satsningen medför. Till nyttorna hör också den förbättrade möjligheten att resa långt och snabbt på ett energisnålt sätt samt i förlängningen ett än mer välfungerande samhälle. Nyttorna har under förhandlingen varit indelade i sex kategorier; bostadsnyttor, restidsnyttor, arbetsmarknadsnyttor, miljönyttor, näringslivsnyttor och sociala nyttor. Nyttorna har utgjort underlag för att inleda förhandling och speglar de motiv kommuner och regioner har för att ingå överenskommelse om medfinansiering.

3.10.2 Bostadsnyttor

När ny infrastruktur byggs skapar det nya marknadsförutsättningar för bland annat bostadsbyggande. Ökad tillgänglighet medför, i normalfallet, ökad efterfrågan på de tillgängliga fastigheterna. Den ökade efterfrågan på exempelvis bostäder, men sambandet är det samma för kontor, stimulerar ett ökat utbud. Influensområdet för bostadsbyggandet varierar med kommun, men kan som regel anses vara relativt stort då resor med höghastighetsjärnvägen har ett stort upptagningsområde.

Utöver sambandet mellan ökad tillgänglighet och fastighetsutveckling är förhandlingsmodellen en möjlighet att påverka de politiska förutsättningarna för bostadsbyggande. Sverigeförhandlingens kommunala förhandlingsparter har inledningsvis sänt in uppgifter på hur bostadsbyggandet kommer att påverkas av en höghastighetsjärnväg med station i kommunen. Många har också hörsammat vår begäran om att de ska beräkna hur stora ekonomiska nyttor det bostadstillskottet motsvarar.

⁹⁶ Direktiv 2013:22 *Utbyggnad av tunnelbanan och ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län*
Rapport 2014 Utbyggd tunnelbana för fler bostäder.

Bostadsnyttan har i Sverigeförhandlingen fått en särställning då den inte bara är kvantifierbar utan även realiserbar av kommunen. Den obebyggda mark som kommunen äger och bedömer lämplig för bostadsbebyggelse genererar ett monetärt värde för kommunen som påverkas positivt av satsningen på infrastruktur. Motsvarande mark som inte ägs av kommunen kan kommunen förhandla med markägaren om genom bestämmelserna om medfinansieringsersättning i Plan- och bygglagen.⁹⁷

3.10.3 Restidsnyttor

Höghastighetsjärnvägen ansluter till befintligt järnvägsnät söder om Stockholm, söder om Göteborg och vid Lund C. Snabba tåg kan därför starta i t.ex. Göteborg eller Malmö och nå Stockholm betydligt snabbare än i dag. Därtill finns möjligheter att trafikera flera större städer, så som Borås, Jönköping, Linköping, Norrköping, Södertälje och Lund, och ytterligare ett flertal stationer som fyller en regionalt viktig funktion i sitt omland, som Hässleholm, Värnamo, Tranås, Nyköping och Vagnhärad. Restidsnyttorna består såväl i kortare restider mellan Stockholm C–Göteborgs C och Stockholm C–Malmö C, som snabbare resor i regionala relationer och i nya reserelationer. Restidsnyttan återfinns också i det befintliga järnvägssystemet, t.ex. Södra och Västra stambanorna, som får avlastning och bättre möjlighet till punktlighet och utökad regionalstågtrafik.

⁹⁷ PBL 2010:900, 6 Kap. § 40.

Tabell 3.4 Exempel på hur restiderna kan förväntas bli med en höghastighetsjärnväg

Tiderna är approximationer. SR-tåg betyder storregionala tåg

Sträcka	Befintliga banor	Höghastighetsjärnvägen	Skillnad	Typ av tåg
Stockholm–Göteborg	03:09	02:00	1:09	Direkt
Stockholm–Malmö	04:29	02:28	2:01	Direkt
Stockholm–Köpenhamn	05:01	03:15	1:46	4 stopp
Stockholm–Linköping	01:40	00:56	0:44	Direkt
Stockholm–Borås	04:04	01:49	2:15	Direkt
Linköping–Göteborg	03:34	01:18	2:16	3 stopp
Linköping–Malmö	02:48	01:40	1:08	2 stopp
Jönköping–Malmö	02:25	01:17	1:08	2 stopp
Göteborg–Borås	01:00	00:28	0:32	SR-tåg
Göteborg–Jönköping	02:02	00:58	1:04	SR-tåg
Jönköping–Värnamo	01:02	00:21	0:41	SR-tåg

3.10.4 Arbetsmarknadsnyttor

Genom nya reserelationer och förbättrade restider kan pendlandet öka och arbetstillfällena på orten blir fler. De som vill bo kvar på en ort kan få tillgång till fler arbetsmöjligheter genom att pendla till en annan ort, längre bort än tidigare. De funktionella arbetsmarknadsregionerna växer. Det omvända förhållandet gäller också, vilket gör det möjligt för företag på orten att rekrytera från ett större omland och därmed stanna kvar och/eller utvecklas. Den nya tillgängligheten kan också leda till ökad etablering av verksamheter på en pendlingsbar ort. Stationslägen är bra för lokalisering av lokaler och besöksintensiv verksamhet av just den här anledningen. Pendlingsbenägenheten är känslig för restidsförbättringar under en timme. Ju kortare restider (dvs. snabbare hastigheter för tågen) desto större effekt för pendling och arbetsmarknadsnyttorna.⁹⁸

Att bygga höghastighetsjärnvägen genererar i sig självt också ett stort antal arbetstillfällen, främst på entreprenadmarknaden men även inom service, handel m.m.

⁹⁸ Klaesson och Pettersson *Infrastrukturinvesteringar och ekonomisk tillväxt – teori, modeller och ex ante utvärdering*, Jönköpings internationella handelshögskola 2017.

3.10.5 Miljönyttor

Den stora miljönyttan är nationell då de långväga transporterna med flyg, bil och lastbil kan ersättas av en energisnålare och klimatsmartare tågtransport. Men även lokalt finns miljönyttor då en satsning på järnvägen stödjer städernas kollektivtrafiksystem som har positiva miljönyttor. Bedömningen⁹⁹ är också att bullret som tågen medför kan dämpas i hög grad och att bullret till och med kan minska på totalen medräknat överflyttning från bil och flyg.

Höghastighetsjärnvägens effekter inom miljöområdet är utvecklat i avsnitt 3.8.

3.10.6 Näringslivsnyttor

Den nya möjlighet till pendling och tjänsteresor som höghastighetsjärnvägen för med sig ökar näringslivets utsikter till kompetensförsörjning och affärsutveckling. Genom ökad tillgänglighet når företagen en större kundmarknad. Ju större marknader, desto fler branscher kan etablera sig på en ort. Dessutom ökar möjligheterna för företagen att få tag i rätt kompetens, att träffas i kompetensutbyte m.m.

Höghastighetsjärnvägens avlastande effekt på Södra och Västra stambanan får också positiva effekter för godstransporter på järnvägen. Detta beror dels på att det blir utrymme för fler godståg och dels för att transporttiderna blir snabbare i och med att hastigheterna blir mer utjämnade när de snabbaste tågen flyttas till höghastighetsjärnvägen. Trafikverket har beräknat att godstransportsystemets kostnader, med höghastighetsjärnvägen, minskar med drygt en miljard kronor prognosåret 2040, inklusive värdet av godsets transporttid.¹⁰⁰

Näringslivsnyttan av investeringen i höghastighetsjärnväg är med andra ord påtaglig i stationsorterna och i ett större regionalt omland.

⁹⁹ Trafikverket, *Samlad effektbedömning höghastighetsjärnväg* 2016-09-22.

¹⁰⁰ Trafikverket, *Samhällsekonomisk kalkyl av höghastighetsjärnväg enligt Sverigeförhandlingen* 2016-02-01, 2016-06-27.

3.10.7 Sociala nyttor

Initialt hade vi ansatsen att de sociala nyttor en ny höghastighetsjärnväg för med sig med avseende på fler arbetstillfällen, breddat näringsliv m.m. både skulle kunna beskrivas och kvantifieras. Förhandlingsparterna har i flera fall redogjort för hur en expanderande arbetsmarknad bidrar till stärkt social sammanhållning och ett ökat och varierat bostadsbyggande till minskad segregation. Många har även beskrivit hur den mentala bilden av en stad/kommun/region kan antas påverkas positivt med tillkomsten av en höghastighetsjärnväg.

Emellertid är det samlade intrycket att det är svårt att entydigt dra slutsatser kring sociala nyttor med den kunskap och de metodansatser som finns i dag. Vi har inom Sverigeförhandlingen försökt flytta fram positionerna inom fältet, men behov av metodutveckling kvarstår.¹⁰¹ Det gäller i synnerhet om de sociala nyttorna ska kunna kvantifieras och ligga till grund för medfinansieringsåtaganden.

3.10.8 Processen

Förhandlingsprocessen har bedrivits i flera faser. Trafikverket har under hela förhandlingen på ett förtjänstfullt sätt bistått kansliet med kunskap, utredningar och andra resurser. Trafikverkets uppdrag att bistå Sverigeförhandlingen står i direktivet till utredningen.

Sverigeförhandlingens arbete inleddes sommaren 2014 och präglades under hela det kommande dryga året av täta kontakter med en lång rad intressenter. I ett tidigt skede låg fokus på att ta fram förhandlingsunderlag och bygga upp kansliets och de övriga parternas kunskap om höghastighetsjärnvägen. Förhandlingspersonerna och kansliet hade ett hundratal möten med kommuner och regioner längs banornas möjliga sträckningar och i storstäderna samt med representanter från näringslivet, intresseorganisationer

¹⁰¹ Doktoranden Karin Winter vid KTH gjorde i november 2015 en genomgång av alla in-skickade sociala nyttoanalyser "Sociala nyttor i Sverigeförhandlingen". Studenterna Albin Engholm och Gabriel Johansson vid Uppsala Universitet gjorde i januari 2016 en sambandsanalys av sociala konsekvenser vid utbyggnad av transportsystem, en granskning av statistisk modellering för nyttobedömning av höghastighetsjärnväg. Även följeforskarna Cars, Engström, Fredriksson har noterat att det finns ett metodutvecklingsbehov inom sociala nyttor.

och andra aktörer i Sverige och internationellt. Syftet med denna aktivitet var att ta fram ett gemensamt underlag för de kommande förhandlingarna.

Det har varit Sverigeförhandlingens ansvar att kartlägga behoven av underlag och att beställa de utredningar och rapporter som behövts inför förhandlingarna. Trafikverket är en viktig medaktör som tagit fram stora delar av det underlag och de analyser som efterfrågats.¹⁰²

Vidare skickade kommuner och regioner under hösten 2015 in nyttoanalyser till Sverigeförhandlingen. Dessa anger vilket mervärde höghastighetsjärnvägen och storstadsåtgärderna medför lokalt och regionalt i form av bostäder, restider, arbetsmarknad, näringsliv, miljö och sociala nyttor för respektive kommun och region.

Den 1 februari 2016 inleddes förhandlingen med en förhandlingsstart för höghastighetsjärnväg. Då lade vi fram den sträckning och de stationer med vilka vi avsåg inleda förhandlingen. Vi redogjorde för våra skäl för sträckning och stationer.¹⁰³

Under våren och försommaren 2016 gjordes överenskommelser med stationskommunerna som manifesterades i handslag. Handslagen kommunicerades externt vartefter de blev klara. Handslagen med kommunerna innebar att vi var överens om kommunal medfinansiering till höghastighetsjärnvägen på basis av den nytta den medför för kommunen, ett kommunalt åtagande om att bygga bostäder som en följd av satsningen samt ett statligt åtagande om stationsläge i kommunen som lägger grunden för bostadsbyggande och andra nyttor.

Förhandlingsfasen har mynnat ut i överenskommelser i form av handslag om stationslägen, bostadsbyggande och medfinansiering. Förhandlingsfasen har sedan fortsatt i en formaliseringsprocess som resulterat i avtal med formaliserade åtaganden som ska godkännas¹⁰⁴ i respektive fullmäktigeförsamling och slutligen av regeringen.

¹⁰² Se lista på samtliga uppdrag i bilaga 4.

¹⁰³ Sverigeförhandlingen, *Beslutsunderlag-Val av linjesträckning och stationsorter*, 2016-02-03.

¹⁰⁴ I skrivande stund har merparten av de kommunala och regionala parternas fullmäktigeförsamlingar hanterat avtalen och godkänt dessa. Resterande är i beredningsprocess och väntas bli godkända inom kort.

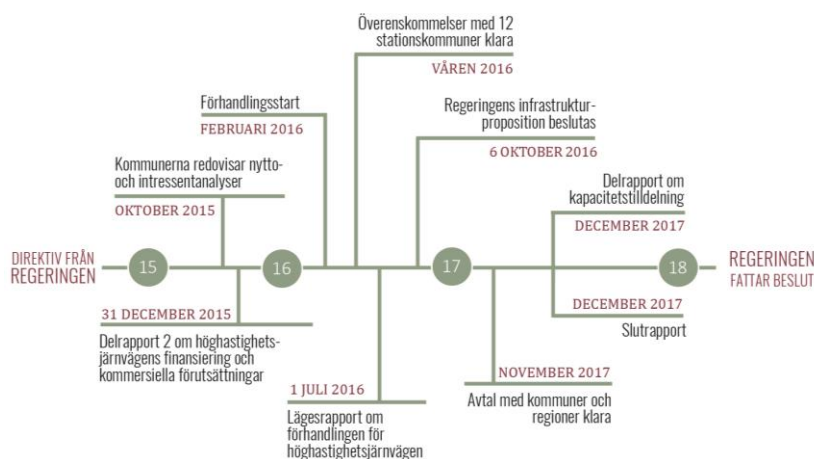
Vid tidpunkten för handslagen inkluderades också överenskommelse om förskottering som ett ytterligare bidrag till järnvägens utbyggnad. Detta ingår emellertid inte i avtalen.

Under hösten 2017 formaliserades överenskommelserna med kommunerna i avtal där även regionala företrädare är parter. Avtalens innehåll beskrivs mer ingående i avsnitt 3.11.10–3.11.14.

I våra ramavtal har höghastighetsjärnvägen definierats som en utbyggnad mellan Järna och Lund samt mellan Järna och en kopplingspunkt på Västkustbanan söder om Göteborgs C. Vi har därför inte förhandlat om medfinansiering och bostadsutbyggnad med Stockholm, Huddinge, Göteborg och Malmö, som kommer att ha stationer längs höghastighetsjärnvägen. Vi har i stället valt att teckna överenskommelser med Göteborg och Malmö.

Förhandlingar har inletts med ägarna till de två flygplatserna Stockholm/Skavsta och Göteborg/Landvetter, men något avtal har inte kunnat tecknas. Vi föreslår att Trafikverket får i uppdrag att förhandla och avtala om medfinansiering baserat på nytta för stationer vid Landvetter och Skavsta.

Figur 3.5 Tidslinje höghastighetsjärnvägen



Källa: Sverigeförhandlingen.

3.10.9 Förhandlingsresultat och avtal

Sverigeförhandlingen har för statens räkning tecknat avtal med kommuner och regioner längs höghastighetsjärnvägen. Avtalen omfattar ett åtagande att medfinansiera höghastighetsjärnvägen om sammanlagt 1 241,5 miljoner kronor och åtagande om att uppföra 92 270 nya bostäder. Summan inkluderar 2 000 bostäder i Tranås, dvs. den högre siffran i intervallet, se 3.11.11. Utöver avtalen har vi en vilande överenskommelse med Härryda kommun om 2 950 bostäder. Med Lund har vi ett avtal om utbyggd kollektivtrafik, cykelåtgärder och bostäder. I det avtalet anges att 15 000 bostäder ska byggas. Av dessa kan 5 000 vara påverkade av höghastighetsjärnvägen. Sammantaget ger det 100 220 bostäder. I avtalen regleras också stationslägen, åtagande om att sprida nyttorna till regionen, uppföljningsorganisation m.m.

Avtalen längs höghastighetsjärnvägens fysiska utbyggnad är uppdelade i fem ramavtal med tillhörande bilagor och ett objektavtal per kommunal avtalspart. Ramavtalen syftar till att reglera förutsättningarna för genomförandet av höghastighetsjärnvägen i den geografi ramavtalet avser. Objektavtalen syftar till att reglera förutsättningarna för finansierings- och medfinansieringsfrågor, ökat bostadsbyggande samt genomförandeansvar för höghastighetsjärnvägen. Ramavtalen är geografiskt avgränsade enligt nedan:

- Ramavtal 1 (Södertälje) Järna–Linköping
 - Objektavtal Södertälje kommun
 - Objektavtal Trosa kommun
 - Objektavtal Nyköpings kommun
 - Objektavtal Norrköpings kommun
 - Objektavtal Linköpings kommun
- Ramavtal 2 (Linköping)–Jönköping
 - Objektavtal Tranås kommun
 - Objektavtal Jönköpings kommun

- Ramavtal 3 (Jönköping)–(Göteborg)
 - Objektavtal Borås stad
- Ramavtal 4 (Jönköping)–(Hässleholm)
 - Objektavtal Värnamo kommun
- Ramavtal 5 Hässleholm–Lund
 - Objektavtal Hässleholms kommun
 - Objektavtal Lunds kommun

Med ändpunktssträckornas parter har överenskommelser gjorts geografiskt:

- Överenskommelse Göteborg
- Överenskommelse Malmö

Villkor för uppfyllande av parternas åtaganden

Ramavtal och objektavtal träder i kraft och blir bindande när parternas fullmäktigeförsamlingar respektive regeringen har godkänt avtalen. Parternas åtaganden enligt ram- och objektavtal är dock villkorade av att regeringen tar ett särskilt beslut om att anslå medel till respektive ramavtalssträcka. Om ett sådant beslut dröjer till efter 2023 kan någon part begära utträde eller omprövning av avtalen.

Bakgrunden till dessa särskilda villkor är att regeringen aviserat i sin infrastrukturproposition¹⁰⁵ att utbyggnaden ska ske i den takt ekonomin tillåter. De avtal vi tecknat för staten räkning bygger på att beslut tas om en snabb utbyggnadstakt och för 320 km/h för att nå restidsmålen, så som vi beskrivit det i avsnitt 3.3.

¹⁰⁵ Proposition 2016/17:21 *Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling*, 2016.

Avtalens åtaganden avseende bostadsbyggande

Vid sidan av höghastighetsjärnvägen och utanför projektmedel, men inom ramen för överenskommelsen ingår i kommunernas åtagande som en central förutsättning att bygga bostäder. Det antal bostäder kommunerna åtar sig att bygga avser färdigställda bostäder, det vill säga inte byggrätter. I avtalen görs ingen specificering angående stadstyp, upplåtelseform, lägenhetsstorlek eller dylikt. Det är upp till kommunen att själv avgöra vad som är lämpligt.

Respektive kommun har preciserat ett influensområde som visar på kommunens bostadsåtagande som ett underlag till styrelsens uppföljning.

3.10.10 Ramavtal 1 (Södertälje) Järna–Linköping

Parter

1. Staten genom Sverigeförhandlingen
2. Södertälje kommun
3. Trosa kommun
4. Nyköpings kommun
5. Norrköpings kommun
6. Linköpings kommun
7. Landstinget Sörmland
8. Region Östergötland

Parterna är överens om organisation och samverkan för uppföljning av åtaganden enligt avtalet. Se avsnitt 3.11.15.

Åtaganden

Höghastighetsjärnvägens sträckning och stationer

Staten åtar sig att genomföra utbyggnaden av höghastighetsjärnvägen från Järna i Södertälje kommun och genom Linköping, med stationer för av- och påstigning på fyra platser; Vagnhärad (Trosa

kommun), Nyköping, Norrköping och Linköping. Stationerna i Vagnhärad, Nyköping och Norrköping ska placeras i de korridorer som ingår i ansökan om tillåtlighet för Ostlänken. Det innebär att stationer ska byggas i Vagnhärad i anslutning till tätorten, respektive centrala lägen i Nyköping och Norrköping. I Linköping placeras stationen i ett centralt läge mellan Stångån och riksväg 35, i anslutning till den nya stadsdel som planeras där.

Trafikverket kommer att vara huvudman för höghastighetsjärnvägen och svara för genomförandet av den. Trafikverket kommer också att äga samtliga anläggningar och svara för drift och underhåll. Trafikverkets ansvar för stationer framgår av myndighetens riktlinje TDOK 2015:0085 *Ägarskap, förvaltningsansvar och fördelning av kostnader inom Trafikverkets ansvarsområde på stationer*.

Finansiering och medfinansiering

Staten ansvarar för huvuddelen av investeringen i höghastighetsjärnvägen.

Höghastighetsjärnvägen (Södertälje) Järna–Linköping medfinansieras av stationskommunerna enligt avtalet med följande belopp:

- Södertälje kommun 47,5 miljoner kronor
- Trosa kommun 47,5 miljoner kronor
- Nyköpings kommun 84 miljoner kronor
- Norrköpings kommun 173 miljoner kronor
- Linköpings kommun 173 miljoner kronor

Avtalet reglerar när i tiden medfinansieringen ska betalas, prisnivå och uppräknings.

Staten svarar för kostnadsökningar av investeringsutgiften. Kommunen svarar för kostnadsökningar för av kommunen påkallad standardhöjning, tillägg och/eller andra förbättringar jämfört med grundutförande.

Bostadsbyggande

Kommunerna i avtalet åtar sig att det uppförs nya bostäder under åren 2016–2035 enligt följande:

- Södertälje kommun 15 300 bostäder
- Trosa kommun 1 700 bostäder
- Nyköpings kommun 7 400 bostäder
- Norrköpings kommun 15 300 bostäder
- Linköpings kommun 15 300 bostäder

Sprida nyttor och markåtkomst

Regionerna åtar sig i avtalet att i kommande planering verka för att anslutande kollektivtrafik bidrar till att sprida resenärsnyttor och öka arbetsmarknads- och näringslivsnyttor. Regionerna åtar sig också att samverka med Trafikverket vad gäller kopplingen mellan höghastighetsjärnvägen och befintlig infrastruktur.

Kommunerna åtar sig att genomföra erforderliga ändringar av detaljplaner för genomförandet av höghastighetsjärnvägen. Regionerna åtar sig att verka för samverkan mellan berörda kommuner för att trygga markåtkomst även i kommuner som inte är part i avtalet. Trafikverket kommer att betala skälig ersättning för markåtkomsten med projektmedel.

Tillgänglighet med cykel

Kommunerna åtar sig att tillsammans med Trafikverket undersöka möjligheten att genomföra eventuella cykelåtgärder för att förbättra tillgängligheten till stationen med cykel.

3.10.11 Ramavtal 2 (Linköping)–Jönköping

Parter

1. Staten genom Sverigeförhandlingen
2. Tranås kommun
3. Jönköpings kommun
4. Region Jönköpings län

Parterna är överens om organisation och samverkan för uppföljning av åtaganden enligt avtalet. Se avsnitt 3.11.15.

Åtaganden

Höghastighetsjärnvägens sträckning och stationer

Staten åtar sig att genomföra utbyggnaden av höghastighetsjärnvägen mellan Linköping och Jönköping enligt grundutförande, med stationer för av- och påstigning på två platser: i Tranås och Jönköping. Stationen i Tranås ska vara belägen längs den befintliga Södra stambanan norr om Tranås stad, mellan Granelund och Tismetorpet. Ett läge i den södra delen av utredningsområdet ska eftersträvas. Stationen ska kunna utgöra en bytespunkt mellan tåg på höghastighetsjärnvägen och tåg på Södra stambanan. Beskrivningen av stationsläget utesluter inte en mer centralt belägen station beroende på hur det påverkar kostnader, bostadsbyggande och en i övrigt samlad bedömning. Stationen i Jönköping ska vara belägen inom Södra Munksjöns utvecklingsområde i ett västligt läge.

Trafikverket kommer att vara huvudman för höghastighetsjärnvägen och svara för genomförandet av den. Trafikverket kommer också att äga samtliga anläggningar och svara för drift och underhåll. Trafikverkets ansvar för stationer framgår av myndighetens riktlinje TDOK 2015:0085 *Ägarskap, förvaltningsansvar och fördelning av kostnader inom Trafikverkets ansvarsområde på stationer*.

Finansiering och medfinansiering

Staten ansvarar för huvuddelen av investeringen i höghastighetsjärnvägen.

Höghastighetsjärnvägen (Linköping)–Jönköping medfinansieras av stationskommunerna enligt avtalet med följande belopp:

- Tranås kommun 200 miljoner kronor
- Jönköpings kommun 195 miljoner kronor

Avtalet reglerar när i tiden medfinansieringen ska betalas, prisnivå och uppräknings.

Staten svarar för kostnadsökningar av investeringsutgiften. Kommunen svarar för kostnadsökningar för av kommunen påkallad standardhöjning, tillägg och/eller andra förbättringar jämfört med grundutförande.

Bostadsbyggande

Kommunerna i avtalet åtar sig att det uppförs nya bostäder under åren 2016–2035 enligt följande:

- Tranås kommun 500–2 000 bostäder, beroende på var stationen slutligen placeras.
- Jönköpings kommun 14 000 bostäder, varav 10 000 i Jönköping och 4 000 i grannkommuner.

Sprida nyttor och markåtkomst

Regionen åtar sig i avtalet att i kommande planering verka för att anslutande kollektivtrafik bidrar till att sprida resenärsnyttor och öka arbetsmarknads- och näringslivsnyttor. Regionen åtar sig också att samverka med Trafikverket vad gäller kopplingen mellan höghastighetsjärnvägen och befintlig infrastruktur.

Kommunerna åtar sig att genomföra erforderliga ändringar av detaljplaner för genomförandet av höghastighetsjärnvägen. Regionen åtar sig att verka för samverkan mellan berörda kommuner för att trygga markåtkomst även i kommuner som inte är part i avtalet.

Trafikverket kommer att betala skälig ersättning för markåtkomsten med projektmedel.

Tillgänglighet med cykel

Kommunerna åtar sig att tillsammans med Trafikverket undersöka möjligheten att genomföra eventuella cykelåtgärder för att förbättra tillgängligheten till stationen med cykel.

3.10.12 Ramavtal 3 (Jönköping)–(Göteborg)

Parter

1. Staten genom Sverigeförhandlingen
2. Borås stad
3. Västra Götalandsregionen

Parterna är överens om organisation och samverkan för uppföljning av åtaganden enligt avtalet. Se avsnitt 3.11.15.

Åtaganden

Höghastighetsjärnvägens sträckning och stationer

Staten åtar sig att genomföra utbyggnaden av höghastighetsjärnvägen mellan Jönköping till anslutning på Västkustbanan söder om Göteborg C enligt grundutförande, med station för av- och påstigning i Borås. Stationen i Borås ska placeras centralt eller centrumnära. Det innebär ett läge avgränsat av rutnätsstaden, nuvarande resecentrum och motorvägen. Ett centrumnära läge för stationen skulle kunna innebära en placering direkt söder om motorvägen, på Lusharpan eller något öster ut.

Ramavtalet utesluter inte att ytterligare stationer kan tillkomma på denna sträcka.

Trafikverket kommer att vara huvudman för höghastighetsjärnvägen och svara för genomförandet av den. Trafikverket kommer också att äga samtliga anläggningar och svara för drift och under-

håll. Trafikverkets ansvar för stationer framgår av myndighetens riktlinje TDOK 2015:0085 *Ägarskap, förvaltningsansvar och fördelning av kostnader inom Trafikverkets ansvarsområde på stationer*.

Finansiering och medfinansiering

Staten ansvarar för huvuddelen av investeringen i höghastighetsjärnvägen. Som en konsekvens av en ny inriktning för planeringen på sträckan som initierats i ett sent skede, kommer Trafikverket under 2017 att inleda en förhandling med parter i berörd region om utformning och medfinansiering. Motivet till den nya inriktningen är att initialt kunna bygga en dubbelspårig järnväg, med fokus på god regional nytta, på sträckan Göteborg–Borås. Denna kan i ett första skede trafikeras med regional trafik innan hela systemet Stockholm–Göteborg är utbyggt för persontåg i 320 km/h.

Medfinansieringen ska avspegla nyttan som parterna har av höghastighetsjärnvägen, inkluderat värdeökningen i de bostäder som detta avtal omfattar.

Bostadsbyggande

Borås kommun åtar sig i avtalet att det uppförs 12 500 nya bostäder under åren 2016–2035.

Som en följd av Trafikverkets nya inriktning är vi överens med Härryda kommun om att tidigare överenskommelse, 2 950 bostäder, ska vara vilande med anledning av eventuella utformningsförändringar. Följaktligen är inte Härryda en part i avtalet.

Sprida nyttor och markåtkomst

Regionen åtar sig i avtalet att i kommande planering verka för att anslutande kollektivtrafik bidrar till att sprida resenärsnyttor och öka arbetsmarknads- och näringslivsnyttor. Regionen åtar sig också att samverka med Trafikverket vad gäller kopplingen mellan höghastighetsjärnvägen och befintlig infrastruktur.

Borås kommun åtar sig att genomföra erforderliga ändringar av detaljplaner för genomförandet av höghastighetsjärnvägen. Reg-

ionen åtar sig att verka för samverkan mellan berörda kommuner för att trygga markåtkomst även i kommuner som inte är part i avtalet. Trafikverket kommer att betala skälig ersättning för markåtkomsten med projektmedel.

Tillgänglighet med cykel

Borås kommun åtar sig att tillsammans med Trafikverket undersöka möjligheten att genomföra eventuella cykelåtgärder för att förbättra tillgängligheten till stationen med cykel.

3.10.13 Ramavtal 4 (Jönköping)–(Hässleholm)

Parter

1. Staten genom Sverigeförhandlingen
2. Värnamo kommun
3. Region Jönköpings län

Parterna är överens om organisation och samverkan för uppföljning av åtaganden enligt avtalet. Se avsnitt 3.11.15.

Åtaganden

Höghastighetsjärnvägens sträckning och stationer

Staten åtar sig att genomföra utbyggnaden av höghastighetsjärnvägen mellan Jönköping och Hässleholm enligt grundutförande, med stationer för av- och påstigning på en plats: Värnamo. Stationen i Värnamo ska placeras strax öster om tätorten och möjliggöra tågbyten mellan höghastighetsjärnvägen och Kust till kustbanan.

Trafikverket kommer att vara huvudman för höghastighetsjärnvägen och svara för genomförandet av den. Trafikverket kommer också att äga samtliga anläggningar och svara för drift och underhåll. Trafikverkets ansvar för stationer framgår av myndighetens riktlinje TDOK 2015:0085 *Ägarskap, förvaltningsansvar och fördelning av kostnader inom Trafikverkets ansvarsområde på stationer*.

Finansiering och medfinansiering

Staten ansvarar för huvuddelen av investeringen i höghastighetsjärnvägen.

Höghastighetsjärnvägen (Jönköping)–(Hässleholm) medfinansieras av stationskommunen enligt avtalet med följande belopp:

- Värnamo kommun 31,5 miljoner kronor

Avtalet reglerar när i tiden medfinansieringen ska betalas, prisnivå och uppräknings.

Staten svarar för kostnadsökningar av investeringsutgiften. Kommunen svarar för kostnadsökningar för av kommunen påkallad standardhöjning, tillägg och/eller andra förbättringar jämfört med grundutförande.

Bostadsbyggande

Värnamo kommun åtar sig i avtalet att det uppförs 1 770 nya bostäder under åren 2016–2035.

Sprida nyttor och markåtkomst

Regionen åtar sig i avtalet att i kommande planering verka för att anslutande kollektivtrafik bidrar till att sprida resenärsnyttor och öka arbetsmarknads- och näringslivsnyttor. Regionen åtar sig också att samverka med Trafikverket vad gäller kopplingen mellan höghastighetsjärnvägen och befintlig infrastruktur.

Värnamo kommun åtar sig att genomföra erforderliga ändringar av detaljplaner för genomförandet av höghastighetsjärnvägen. Regionen åtar sig att verka för samverkan mellan berörda kommuner för att trygga markåtkomst även i kommuner som inte är part i avtalet. Trafikverket kommer att betala skälig ersättning för markåtkomsten med projektmedel.

Tillgänglighet med cykel

Värnamo kommun åtar sig att tillsammans med Trafikverket undersöka möjligheten att genomföra eventuella cykelåtgärder för att förbättra tillgängligheten till stationen med cykel.

3.10.14 Ramavtal 5 Hässleholm–Lund

Parter

1. Staten genom Sverigeförhandlingen
2. Hässleholms kommun
3. Lunds kommun
4. Region Skåne

Parterna är överens om organisation och samverkan för uppföljning av åtaganden enligt avtalet. Se avsnitt 3.11.15.

Åtaganden

Höghastighetsjärnvägens sträckning och stationer

Staten åtar sig att genomföra utbyggnaden av höghastighetsjärnvägen mellan Hässleholm och Lund enligt grundutförande, med stationer för av- och påstigning på två platser: Hässleholm och Lund. Stationen i Hässleholm ska placeras centralt vid Hässleholm C, och stationen i Lund ska placeras centralt vid Lund C.

Trafikverket kommer att vara huvudman för höghastighetsjärnvägen och svara för genomförandet av den. Trafikverket kommer också att äga samtliga anläggningar och svara för drift och underhåll. Trafikverkets ansvar för stationer framgår av myndighetens riktlinje TDOK 2015:0085 *Ägarskap, förvaltningsansvar och fördelning av kostnader inom Trafikverkets ansvarsområde på stationer*.

Finansiering och medfinansiering

Staten ansvarar för huvuddelen av investeringen i höghastighetsjärnvägen.

Höghastighetsjärnvägen Hässleholm–Lund medfinansieras av stationskommunerna enligt avtalet med följande belopp:

- Hässleholms kommun 50 miljoner kronor
- Lunds kommun 120 miljoner kronor

Avtalet reglerar när i tiden medfinansieringen ska betalas, prisnivå och uppräknings.

Staten svarar för kostnadsökningar av investeringsutgiften. Kommunerna svarar för kostnadsökningar för av kommunen påkallad standardhöjning, tillägg och/eller andra förbättringar jämfört med grundutförande.

Bostadsbyggande

Hässleholms kommun åtar sig avtalet att det uppförs 7 000 nya bostäder under åren 2016–2035, varav 4 000 i Hässleholm och 3 000 i grannkommuner. Lunds kommun har ingått avtal om storstadsåtgärder (se avsnitt 5.7.2) om sammanlagt 15 000 bostäder varav 5 000 bedöms vara påverkade av höghastighetsjärnvägen.

Sprida nyttor och markåtkomst

Regionen åtar sig i avtalet att i kommande planering verka för att anslutande kollektivtrafik bidrar till att sprida resenärsnyttor och öka arbetsmarknads- och näringslivsnyttor. Regionen åtar sig också att samverka med Trafikverket vad gäller kopplingen mellan höghastighetsjärnvägen och befintlig infrastruktur.

Kommunerna åtar sig att genomföra erforderliga ändringar av detaljplaner för genomförandet av höghastighetsjärnvägen. Regionen åtar sig att verka för samverkan mellan berörda kommuner för att trygga markåtkomst även i kommuner som inte är part i avtalet. Trafikverket kommer att betala skälig ersättning för markåtkomsten med projektmedel.

Tillgänglighet med cykel

Kommunerna åtar sig att tillsammans med Trafikverket undersöka möjligheten att genomföra eventuella cykelåtgärder för att förbättra tillgängligheten till stationen med cykel.

3.10.15 Uppföljning av avtalen

Sverigeförhandlingens avtal om höghastighetsjärnvägen omfattar fem geografiskt avgränsade ramavtal. I ramavtalen regleras formerna för organisation och samverkan för uppföljning av åtagandena i avtalen.

För varje ramavtal ska en styrelse och en projektstyrelse tillsättas. Styrelsen och projektstyrelsen tillsätts i samband med att regeringen tar beslut om att anslå medel för höghastighetsjärnvägens respektive ramavtalssträcka och därmed aktiverar åtagandena i avtalen.

Styrelsen och projektstyrelserna som vårdar resultatet av 2013 års Stockholmsförhandling står som förebild för avtalad uppföljningsorganisation. Erfarenheter från det styrelsearbetet är att vårdandet av avtalen kräver aktivt arbete, engagemang, förankring och samförstånd. Ledamöterna i styrelsen bör vara företrädare på hög nivå (motsvarande kommundirektör) för att vara beslutsam i de frågor som uppstår och kräver gemensamma lösningar.

Styrelsen

Styrelserna för respektive ramavtal tillsätts av regeringen, och styrelsernas ordförande utses av regeringen. Övriga ramavtalsparter utser varsin ledamot och varsin ersättare till de styrelser där de är avtalspart. Staten utser sekretariat för styrelsen. Föredragande i styrelsen är ansvarig tjänsteman på Trafikverket. Styrelsen kan adjungera lämplig person med expertkompetens till styrelsen för deltagande i en eller flera frågor.

Styrelsen hanterar frågor av strategisk karaktär som rör avtalsparternas åtaganden såsom bostadsbyggandet och framdriften av höghastighetsjärnvägen vad gäller exempelvis omfattning, avgränsning, tidplan, budget och prognoser. De överenskommelser som

träffas inom styrelsen kan komma att behöva godkännas av respektive parts beslutande organ för att äga giltighet.

Styrelsen ansvarar för att regeringen får en årlig rapport med uppföljning senast den 1 mars varje år.

Uppföljning

Uppföljningsrapporten till regeringen ska omfatta uppföljning av kommunernas bostadsåtagande, tidplan för utbyggnad av höghastighetsjärnvägen, ekonomi för höghastighetsjärnvägen, uppföljning av andra frågor av stor vikt eller väsentlig betydelse samt eventuella ändringar eller tilläggsavtal.

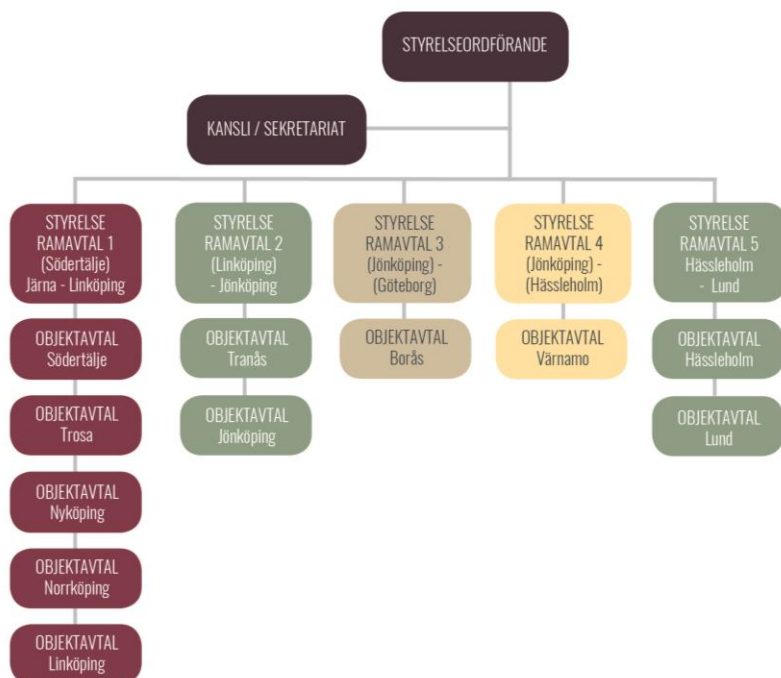
Projektstyrelse

Projektstyrelserna består av representanter från kommunerna och Trafikverket. Respektive organisation utser två representanter vardera till projektstyrelserna. Projektstyrelserna kan adjungera lämplig person med expertkompetens i en eller flera frågor.

Projektstyrelserna ska arbeta operativt med höghastighetsjärnvägens framdrift i enlighet med avtalen. Projektstyrelserna rapporterar till sina avtalsparter och till sin styrelse.

Figur 3.6 Avtalsstruktur för höghastighetsjärnvägen

Strukturen utgör grund för det fortsatta arbete som ska ske inom ramen för genomförandet



Källa: Sverigeförhandlingen.

3.10.16 Flygplatserna

Vi presenterade den 1 februari 2016 vårt förslag till val av linje-sträckning och stationsorter inför kommande förhandlingar. I förslaget pekade vi ut två flygplatser som lämpliga att lägga en station vid: Göteborg/Landvetter i Västra Götalands län och Stockholm/Skavsta i Södermanlands län. I avsnitt 3.3.4 redogjorde vi för bakgrunden till att dessa flygplatser pekades ut. Till det ska också läggas att vi gör bedömningen att stationer vid dessa flygplatser skulle innebära stora nyttor för respektive flygplatsbolag. Dessa nyttor handlar om att tillgängligheten till flygplatsen förbättras för både passagerare och personal vid flygplatsen. Även de verksamheter som är lokaliserade i anknäytning till flygplatsen får förbättrad tillgänglighet för personal och besökare. Därmed finns det förutsättningar att förhandla med flygplatsbolagen.

Vi har inlett förhandlingar med både Landvetter och Skavsta men inte nått fram till att teckna avtal om medfinansiering. Den viktigaste orsaken till detta är att viktiga förutsättningar när det gäller stationslokalisering och fysisk planering ändrats under tiden vi förhandlade. I Landvetter handlar det om den nya inriktning på planeringen avseende sträckan Göteborg–Borås som initierades 2017. För Skavstas del handlar det om att Trafikverket under 2017 gjort en lokaliseringsutredning om huruvida stationen ska placeras på bibana eller huvudspår.

Sverigeförhandlingen har i december 2017 mottagit ett brev från Stockholm Skavsta AB där de uttrycker sitt intresse för en station vid flygplatsen och beklagar att förhandlingen inte kunnat slutföras p.g.a. osäkerheter om stationens lokalisering. Vi föreslår att Trafikverket får i uppdrag att förhandla och avtala om medfinansiering baserat på nyttor för stationer vid Landvetter och Skavsta.

3.10.17 Stockholm, Göteborg och Malmö

De tre storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö har en särställning i höghastighetsjärnvägen. De är de klart största städerna längs järnvägen. På kartor och olika beskrivningar av höghastighetsnätet framställs de också ofta som nätets ändpunkter. Vi vet dock inte i dag om de verkligen kommer att bli ändpunkter för trafiken eftersom trafikupplägg är en fråga för operatörerna.

I våra ramavtal har höghastighetsjärnvägen definierats som en utbyggnad mellan Järna och Lund samt mellan Järna och en kopplingspunkt på Västkustbanan söder om Göteborgs C. Vi har därför inte förhandlat om medfinansiering och bostadsutbyggnad med Stockholm, Huddinge, Göteborg och Malmö, som kommer att ha stationer längs höghastighetsjärnvägen. Vi har i stället valt att teckna överenskommelser. En överenskommelse är tecknad med Göteborgs stad och Västra Götalandsregionen och en är tecknad med Malmö stad och Region Skåne. Någon överenskommelse med Stockholms stad, Huddinge kommun och Stockholms läns landsting har inte kunnat tecknas.

I båda överenskommelserna slås fast att Sverige har en ökande befolkning, ett ökat resande och en växande ekonomi. Allra mest ökar städerna. De största städerna i höghastighetsjärnvägssystemet

är ändpunktsstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö. Ändpunktsresandet står för en stor del av nyttorna med höghastighetsjärnvägen. Genom att binda samman ändpunktsstäderna med snabb och modern järnvägstrafik stärks städernas och Sveriges ekonomiska förutsättningar samtidigt som man får positiva klimat-effekter. Med en snabb storregional trafik kan arbetspendlingen underlättas och arbetsmarknadsregionerna kring storstäderna kommer att kunna växa. I överenskommelserna anges att sträckan planeras för persontåg för 320 kilometer i timmen och snabba regionaltåg. Parterna är överens om att det är angeläget att hela höghastighetsjärnvägen byggs ut så snart möjligt.

Båda överenskommelserna är i beredningsprocess och väntas bli godkända av respektive kommun och region inom kort. Vårt förslag är att regeringen ska beakta de överenskommelser som är undertecknade av Sverigeförhandlingen och kommuner och regioner vid höghastighetsjärnvägens ändpunkter.

3.11 Stationsutveckling

I direktivet till Sverigeförhandlingen betonas vikten av att investeringar i spår, stationer och anslutningar till den övriga infrastrukturen utformas på ett sätt som ger kostnadseffektiva trafiklösningar och samtidigt möjliggör ett ökat bostadsbyggande, effektiv arbetspendling samt täta och väl fungerande arbetsmarknadsregioner. Vi har överenskommelser med stationskommuner längs höghastighetsjärnvägen om bland annat bostadsbyggande och bedrev under våren 2017 ett samarbete med Jernhusen. Syftet med samarbetet var att bättre förstå förutsättningarna för stationsutveckling utmed höghastighetsjärnvägen.

Vi har bl.a. funnit att det finns goda erfarenheter av samarbete mellan de parter som berörs och det finns forskningsinitiativ¹⁰⁶ på temat. Vi har också funnit att finansiering och ansvarsfördelning kan vara en utmaning i samarbetet. En fråga som kan vara värd att studera vidare är hur Trafikverkets delar av stationen skulle kunna

¹⁰⁶ T.ex. Mistra Urban Futures, *Det Urbana Stationssamhället – vägen mot ett resurssnålt resande*. <https://www.mistraurbanfutures.org/sv/projekt/det-urbana-stationssamhallet-vagen-mot-ett-resurssnalt-resande>

kommersialiseras i högre grad, dels för ökad attraktivitet, dels för den finansiella aspekten.

Central stationslokalisering är viktig för näringslivet

I den referensgrupp för resurseffektiv stadsutveckling som varit knuten till Sverigeförhandlingen har näringslivets utveckling diskuterats. Företagens största tillväxthinder är många gånger möjligheterna att rekrytera rätt kompetens. Infrastruktur som binder samman större arbetsmarknader och möjliggör både tjänsteresor och arbetspendling är en nyckel till kompetensförsörjningen. Inte sällan är stationslägen, om de ligger centralt i en stad, en utmärkt plats för kontor att lokalisera sig. Skälet är att man vill vara etablerade i en tät och attraktiv stadsmiljö men samtidigt kunna rekrytera medarbetare och nå kunder från ett större omland. Ju större pendlingens räckvidd är desto större arbetsmarknadsregion. För företagen är det bättre ju större regionen är.

3.11.1 Vikten av stationslokalisering och lokalt engagemang

Forskare vid K2¹⁰⁷ har gjort en litteraturgenomgång om höghastighetsjärnvägars ekonomiska effekter lokalt och regionalt. Där finns exempelvis en studie från Taiwan som visar att priserna på bostäder ökar kring en höghastighetsjärnvägsstation om stationen ligger centralt. Bostäder runt en extern station däremot blir inte lika attraktiva. I studien uppmärksammas också behovet av lokala anslutningar för att sprida nyttorna från stationen, samt vikten av ett starkt lokalt ledarskap som kan driva utvecklingen och dra nytta av en station.¹⁰⁸

Liknande slutsatser dras i en rapport som tagits fram inom Trafikverkets arbete ”Den attraktiva regionen”¹⁰⁹. Där har en rad fallstudier genomförts med analysresultatet att stationens placering

¹⁰⁷ Sveriges nationella centrum för forskning och utbildning om kollektivtrafik www.k2centrum.se

¹⁰⁸ Henriksson och Summerton, K2 2016:14, *Höghastighetståg: effekter för lokal och regional utveckling samt förutsättningar för integrering med kollektivtrafik*, 2016.

¹⁰⁹ <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/samhallsplanering/samspel-mellan-trafik-och-bebyggelse/Planera-for-hallbara-stader-och-attraktiva-regioner/Den-attraktiva-regionen/>

har betydelse för såväl resmönster som för stadsutvecklingsmöjligheter. Erfarenheterna är dock inte entydiga utan vikten av kommunala och regionala överväganden, planering och strategier betonas för att utvecklingen ska inträffa. Stationens centrala lokalisering ger möjligheter, men medför inte med automatik att de väntade effekterna uppstår.¹¹⁰

3.11.2 Flera nyckelparter för att utveckla en stationsmiljö

Trafikverkets ansvar för stationerna är relativt begränsat, sett ur ett stations- och stadsutvecklingsperspektiv. Trafikverket har ett funktionellt ansvar, det vill säga ett ansvar för att en viss funktionalitet gentemot resenärer upprätthålls. Omfattningen av Trafikverkets ansvar regleras i TDOK 2015:0085 och består i huvudsak av plattform, plattformsförbindelse, trafikinformationsutrustning samt vissa funktioner för personer med funktionsnedsättning.

Jernhusen ägs av staten men agerar på affärsmässiga villkor. Jernhusen äger många järnvägsstationer i Sverige, men det finns även andra stationsägare- och förvaltare. Samarbetet mellan Sverige-förhandlingen och Jernhusen innebär inte att Jernhusen har fått några garantier för ägande av stationer längs höghastighetsjärnvägen.

Jernhusen har ett dotterbolag, Svenska Reseterminaler AB (SRAB) som arbetar med väntsalar på omkring 140 stationer runt om i Sverige. Alla ägare av en station kan, men måste inte, ansluta sig till SRAB om det finns ett behov av en väntsal från trafikföretagen på orten. SRAB tecknar då avtal med trafikföretag på orten och säkerställer att väntsalen håller en viss standard och innehar vissa funktioner. Vilken standard och vilka funktioner styrs av vilken stationsklass stationen har. Avtalen reglerar bl.a. att trafikföretagen i utbyte mot väntsalen/stationsservicen betalar en stationsavgift. I stationstjänstavgiften ingår tillgång till inredd och uppvärmd väntsal, toalett, drift, underhåll, administration samt öppning och stängning av väntsalen. Stationstjänstavgiften består av en fast grundavgift och ett areatillägg/kvadratmeter och vilar på en branschöverenskommelse som då och då omförhandlas.

¹¹⁰ Trivector Traffic AB, *Stationsutveckling och stationslokalisering. Påverkan på resande och stadsutveckling*, Rapport 2014:101.

3.11.3 Finansiering av bytespunkt

För att uppföra och driva ett stationshus och en fullskalig bytespunkt med angoring för lokal kollektivtrafik, taxi m.m. krävs som regel ett samarbete mellan flera olika parter. Utöver stationsavgiften som redogörs för ovan finansieras en bytespunkt genom kommersiella ytor, som uthyrning av kontor och handelsytor, parkeringsintäkter, angöringsavgifter för taxi, etc. samt kommunala investeringar och driftkostnader för exempelvis anslutningsvägar, cykel- och gångvägar. Det kan även förekomma statliga bidrag till t.ex. cykelvägar.

Exempel Uppsala nya resecentrum

Ett exempel som belyser hur en fullskalig bytespunkt kan finansieras är Uppsalas nya resecentrum. Där behövde bangården byggas om och dubbelspår byggas norrut (Trafikverkets ansvar), ett stationshus uppföras (stationsägare är Jernhusen), utökning av cykelparkeringar, gång- och cykelförbindelse under bangården m.m. (i huvudsak Uppsala kommuns ansvar). Arbetet har bedrivits som ett samarbete mellan de tre huvudsakliga intressenterna Uppsala kommun, Trafikverket och Jernhusen. Finansieringen fördelades mellan dem enligt följande; Uppsala kommun 762 miljoner kronor, Jernhusen 120 miljoner kronor och Trafikverket 1 600 miljoner kronor.

3.11.4 Kommersiella ytor kan bidra till attraktivitet

Under vårt arbete med stationsutformning har vi stött på frågan om stationernas attraktivitet. Många upplever att delar av stationer, inte minst plattformanslutningar, många gånger upplevs som trista, oattraktiva och otrygga. Attraktiva stationsmiljöer kan bidra till att öka tågresandet, både för att trevliga stationer kan göra att fler människor söker sig dit och gör att stationen blir en miljö som är naturlig att söka sig till, men också för att trevliga stationer kan öka känslan av trygghet och därmed kan bidra till att inte avskräcka från att ta sig dit. Genom att kiosker, caféer eller andra kommersiella lokaler är bemannade kan de också bidra till en ökad trygghet.

Enligt uppgift gör Trafikverket bedömningen att det inte ingår i deras uppdrag att utrusta stationer med kommersiella ytor. Stationshus, i form av väntsal och liknande kan vara kommersialiserad av stationsförvaltaren, medan tunnlar och broar som samtidigt är plattformanslutningar förvaltas av Trafikverket och därmed inte kan ha den typen av ytor.

Exempel från Italien

Under en av våra internationella studieresor, till Rom i juni 2017, studerade vi bl.a. deras stationslösningar. Av deras beskrivningar att döma har de en likartad uppdelning mellan järnväg och stationer som den svenska, där RFI (Rete Ferroviaria Italiana) ansvarar för järnväg, plattformar och plattformanslutning, och Grandi Stazioni ansvarar för de större stationerna. De kan dock göra avsteg från detta, och i t.ex. stationen Roma Tiburtina har man flyttat gränsen så att RFI ansvarar för järnväg och plattformar, medan Grandi Stazioni ansvarar för plattformanslutningarna. Därmed har man också kunnat åstadkomma kommersialiserbara plattformsförbindelser med caféer, butiker och möjlighet att hyra konferenslokaler.

3.11.5 Möjlighet till vidare arbete

Under vårt arbete har vi undersökt möjligheten att erbjuda en generell stationsöverenskommelse för att stimulera en utveckling kring stationerna på höghastighetsjärnvägen som ökar nyttan av stationen. Vi har emellertid funnit att förhållandena varierar så kraftigt mellan stationerna både vad avser förväntad tid för utbyggnad, markägförhållanden, m.m.

Däremot gör vi bedömningen att det finns en utvecklingspotential i hur plattformförbindelser och eventuellt även plattformar i högre utsträckning skulle kunna innehålla kommersiella ytor. Vi anser att möjligheten att kunna utforma delar av plattformanslutningar så att de innehåller kommersiella lokaler bör prövas, både med avseende på attraktivitet och med avseende på om hyresintäkterna kan uppväga kostnaderna och därmed bidra till finansieringen av stationsområdet. Frågor kring ansvarsfördelning, statsstödsregler m.m. behöver utredas vidare.

3.12 Analys av vissa frågor för att främja cykling

Sverigeförhandlingens förslag: Cykeltillgänglighet ska beaktas i den fortsatta planeringen och byggandet av höghastighetsjärnvägen.

Den 17 juli 2014 beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv till Sverigeförhandlingen (Dir. 2014:113, se bilaga 2). I direktivet anges bl.a. att Sverigeförhandlingen ska analysera möjligheten att även utnyttja höghastighetsjärnvägens servicevägar som cykelbanor, och analysera vilka åtgärder som kan genomföras för att öka tillgängligheten för cyklister i anslutning till de stationer som etableras längs höghastighetsjärnvägen.

Det här avsnittet redogörs för de bedömningar och rekommendationer vi kommit fram till i vår analys. Analysen bygger på underlagsrapporter¹¹¹,¹¹²,¹¹³ från Trafikverket och PM från stationskommuner längs höghastighetsjärnvägen.

3.12.1 Möjligheter att utnyttja höghastighetsjärnvägens servicevägar som cykelbanor

Uppdraget att analysera möjligheten att utnyttja höghastighetsjärnvägens servicevägar som cykelbanor har gjorts med avseende på det juridiska perspektivet och huruvida det är ändamålsenligt. Analysen har beaktat svenska och internationella erfarenheter av samutnyttjande och cykling invid järnväg.

Regeringens nationella cykelstrategi

I april i år presenterade regeringen en nationell cykelstrategi för ökad och säker cykling.¹¹⁴ Där konstateras som en utgångspunkt att med stöd av allemansrätten får en cyklist använda nästan alla vägar oavsett vem som är väghållare.

¹¹¹ Trivector, *Cykelvägar längs med höghastighetsjärnvägar*, 2017-01-17.

¹¹² Trafikverket, *PM Utredning om allmänna cykelvägar*, 2017-01-19.

¹¹³ Trafikverket, *Cykeltillgänglighet till stationer utmed höghastighetsjärnvägen*, 2015-12-11.

¹¹⁴ Regeringskansliet, *En nationell cykelstrategi för ökad och säker cykling – som bidrar till ett hållbart samhälle med hög livsqualität i hela landet*, 2017.

De allra flesta gång- och cykelvägar är kommunala och finansieras av kommunen. Staten kan vara väghållare för de cykelvägar som har ett funktionellt samband med en statlig väg. Staten bidrar också ekonomiskt till kommunala cykelinfrastrukturinvesteringar genom åtgärder i nationell plan för transportsystemet och länsplaner för regional transportinfrastruktur. Under perioden 2014–2025 satsas drygt 4,8 miljarder kronor på cykelinfrastruktur, merparten i länsplanerna.

Regeringen konstaterar i sin Nationella cykelstrategi att fem insatsområden är särskilt viktiga för ökad och säker cykeltrafik. Dessa är att lyfta cykeltrafikens roll i samhällsplaneringen, öka fokus på grupper av cyklister, främja en mer funktionell och användarvänlig infrastruktur, främja en säker cykeltrafik samt att utveckla statistik och forskning. Täta tillgängliga stadsstrukturer, sammanhållna cykelnät och målpunkter med fler och bättre cykelparkeringar kan främja en ökad cykling.

Järnvägens behov av servicevägar

Servicevägar till järnvägen kan behövas för drift och underhåll av växlar, tunnlar och andra anläggningar samt även räddningsplatser med tillhörande vägar i anslutning till tunnelmynningar. Bland de fordon som används förekommer tung trafik.

Inte sällan går en serviceväg vinkelrätt mot järnvägen för att nå t.ex. ett teknikhus eller en tunnel. Servicevägar kan löpa utmed järnvägen, men inte som ett kontinuerligt stråk, utan med avbrott t.ex. där järnvägen passerar över ett vattendrag på en bro. Delar av servicevägen kan också gå innanför stängsling. Standarden på en serviceväg är enkel, ofta grusad.

Servicevägar byggs endast om behovet finns och om allmänna vägar inte finns att tillgå. Behovet av servicevägar bedöms i planerings- och projekteringsskedet då järnvägens exakta sträckning är fastlagd.

En serviceväg är inte en allmän väg utan är juridiskt en del av järnvägsanläggningen. Om servicevägen löper längs med järnvägen någon sträcka ryms den ofta inom järnvägsfastigheten, som ägs av Trafikverket. Om en sådan serviceväg behöver förbindas med det allmänna vägnätet kan Trafikverket genom officialservitut anlägga

en serviceväg på någon annans fastighet. Grunden för ett sådant servitut är att den är till förmån för en fastighet som ägs av Trafikverket.¹¹⁵

Juridiskt möjligt att tillåta cykling på servicevägar under vissa omständigheter

Vi kan konstatera att det med nuvarande lagstiftning inte är möjligt att utnyttja höghastighetsjärnvägens servicevägar som cykelbanor med Trafikverket som väghållare. Detta beror på att Trafikverket inte har i uppdrag att vara väghållare för allmänna vägar som endast är till för cykeltrafik. Trafikverkets ansvar för interregional cykeltrafik är därmed avgränsat till stråk som har ett funktionellt samband med en allmän väg.

Emellertid finns den juridiska möjligheten att en kommun genom nyttjandeavtal kan använda Trafikverkets serviceväg som en kommunal cykelväg. Detta gäller endast den del av servicevägen som ligger på Trafikverkets egen fastighet. Där trafikverket anlägger servicevägar med hjälp av servitut kan Trafikverket inte i sin tur upplåta vägen till annan användning.¹¹⁶

Exempel på juridiska lösningar för cykelväg invid järnväg

Trafikverkets projekt Mälarbanan har en överenskommelse med Järfälla kommun om att kommunal mark som Trafikverket nyttjat tillfälligt under byggtiden till byggvägar inte ska återställas utan i stället lämnas kvar till kommunen att nyttja för cykeltrafik. Väghållare för cykelvägen blir med andra ord kommunen.

Trafikverkets projekt Citybanan har en intilliggande service- och räddningstunnel. Trafikverket har låtit utreda möjligheten att använda tunneln till cykeltrafik och konstaterar att det inte är omöjligt, men förknippat med stora utmaningar. Den primära funktionen som service- och räddningstunnel ska tillsammans med de juridiska aspekterna utvärderas innan beslut om vidare utredning kan tas.

¹¹⁵ Trafikverket, *PM Utredning om allmänna cykelvägar*, 2017-01-19.

¹¹⁶ Ibid.

Det finns planer på en s.k. snabbcykelväg mellan Malmö och Lund. Huvudinriktningen är att ta fram en vägplan för cykelvägen med funktionellt samband med E22 trots att den bitvis följer järnvägen. Planeringen pågår fortfarande.¹¹⁷

Internationella erfarenheter av att cykla invid järnväg

De HST-Route Leuven–Bryssel, Belgien

Mellan Leuven och Bryssel i Belgien finns ett snabbcykelstråk längs höghastighetsjärnvägen som förbinder Bryssel med Frankfurt. Cykelstråket är 31 km långt. Antalet cyklister som använder cykelbanan varierar över året, med en toppnotering på 718 cyklister per dag i augusti. En undersökning visar att det främst är män i åldrarna 25–54 år som använder cykelbanan och att hälften gör det som en funktionell del av sin resa medan hälften använder cykelbanan för rekreation. Det genomsnittliga cykelavståndet enkel riktning är cirka 19 km och mer än 50 procent cyklar en sträcka över tiokilometer.

Antalet cyklister på sträckan ökar och cykelbanan planeras nu byggas ut till fler målpunkter. Cykelbanan anlades efter järnvägens utbyggnad och anpassades till den utan att ha standard som ett snabbcykelstråk. Det har lett till att lokala myndigheter nu bygger om korsningar m.m. för att höja standarden på cykelbanan. Den lokala uppfattningen är att planeringen av cykelvägen borde gjorts i samband med planeringen av järnvägen för att undvika kostsamma lösningar i efterhand.

En undersökning som gjorts av cykelbanan visar att cyklisterna inte uppfattar passerande höghastighetståg som störande. Cykelbanan går som närmast tio meter från det yttersta spåret. Det går inga godståg på banan och på ett flertal ställen ligger spåren nedsänkt med lutande kanter som hjälper till att begränsa upplevelsen av buller och vibrationer.¹¹⁸

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Trivector *Cykelvägar längs med höghastighetsjärnvägar*, rapport 2016:61.

Fietsostrade Mechelen–Antwerpen, Belgien

Längs tågförbindelsen Paris–Amsterdam har cykelvägar anlagts på järnvägens servicevägar från det att banan byggdes ut. Tågen på sträckan Mechelen–Antwerpen kör i ungefär 160 km/h. Cykelvägen ligger här cirka fem meter från yttersta spåret med staket emellan. I rusningstid uppgår antalet cyklister till 470 per timme som mest, varav 70 procent använder cykelbanan som en funktionell del av sin resa. Genomsnittligt cykelavstånd är 14 km.

Cykelbanan upplevs som lugn och komfortabel. Passerande tåg nämns inte som ett hinder.¹¹⁹

3.12.2 Finns ett behov att cykla utmed höghastighetsjärnvägen?

Exemplen från Belgien visar att det kan finnas skäl att planera för cykelförbindelser längs en höghastighetsjärnväg om det finns en efterfrågan. Behovet av cykelbana mellan två orter kan bedömas i en modell¹²⁰ där invånarantalet i den mindre av två orter relateras till sträckan mellan orterna. Högsta avstånd kan antas bli längre med elcykel.¹²¹

Tabell 3.5 Modell för att bedöma behovet av cykelbana mellan två orter

Antal invånare i den mindre av orterna	Högsta avstånd mellan orterna, km
500–1 000	3
1 000–2 000	6
2 000–5 000	10
5 000–10 000	12
10 000–20 000	15
> 20 000	20

Källa: Vägverket 2007:13 Modell för regional inventering och planering av cykelvägar.

¹¹⁹ Trivector *Cykelvägar längs med höghastighetsjärnvägar*, rapport 2016:61.

¹²⁰ Trivector, *Cykelvägar längs med höghastighetsjärnvägar*, rapport 2016:61. Hänvisning till Vägverket 2007:13 *Modell för regional inventering och planering av cykelvägar*, Kågesson.

¹²¹ Trivector, *Cykelvägar längs med höghastighetsjärnvägar*, rapport 2016:61.

Såväl i modellen ovan som erfarenheter från det belgiska exemplet HST-Route kan också konstateras att 20 km framstår som någon slags övre gräns. Avståndet mellan de stationsorter vi har överenskommen med överskrider 20 km i alla fall utom Malmö–Lund. Mellan Malmö och Lund pågår planering av en snabbcykelväg. Ingen kommun har uttryckt någon större efterfrågan att cykla till nästa stationsort i höghastighetsjärnvägssystemet. Flera har däremot uttryckt behov av att cykla utmed höghastighetsjärnvägen bitvis, i anslutning till stationen inom tätorten och till närliggande tätorter längs med järnvägens sträckning.

3.12.3 Samlad bedömning av möjlighet att cykla på höghastighetsjärnvägens servicevägar

Den samlade bedömningen av möjligheten att cykla på höghastighetsjärnvägens servicevägar är att det juridiskt är behäftat med stora begränsningar och knappast efterfrågat i någon större utsträckning mellan de stationsorter vi planerar för även om det är fysiskt möjligt. Det kan också finnas ett säkerhetsproblem att föra människor till järnvägsanläggningen både i form av olyckor och suicid.

Servicevägar längs höghastighetsjärnvägen i Sverige planeras så sent som i projekteringsskedet och utgår från behovet att ta sig fram till teknikhus eller liknande vid järnvägen där allmän väg saknas. Saknas allmän väg kan det antas bero på begränsad efterfrågan att cykla där. Det är dock inte alltid fallet, men vi kan konstatera att så lokala behov av cykelvägar är inte möjliga att analysera i nuläget.

Trafikverket kan inte med gällande rätt vara väghållare för en cykelbana på en serviceväg, men har i vissa fall möjlighet att med nyttjaderätt upplåta till kommunen att vara huvudman för en cykelbana på en serviceväg. Servicevägar har som regel enkel standard medan cykelstråk mellan orter som är till för pendling som regel planeras med god standard. Det betyder att det generellt sett är förknippat med kommunala investeringskostnader att göra en kommunal cykelbana av en (statlig) serviceväg.

Vi kan dock inte utesluta att det finns sträckor längs höghastighetsjärnvägen som kan vara intressanta för cykeltrafik. Om järnvägen på en sådan sträcka har behov av en serviceväg och kommunen är intresserad av att nyttja den till cykelväg är det Sverigeförhand-

lingens uppfattning att Trafikverket ska söka finna juridiska lösningar där det är möjligt och inom gällande rätt samt även i övrigt söka främja ett sådant samarbete där det är relevant.

3.12.4 Tillgänglighet med cykel till stationer längs höghastighetsjärnvägen

I det här avsnittet analyseras vilka åtgärder som kan genomföras för att öka tillgängligheten för cyklister i anslutning till de stationer som etableras längs höghastighetsjärnvägen. Analysen bygger i huvudsak på underlag från Trafikverket och ett urval berörda kommuner.

Ansvarsfördelning

En viktig del i cykelinfrastrukturen är anslutande cykelvägar och bra parkeringsmöjligheter vid målpunkter till exempel järnvägsstationer. Ansvarsfördelningen för områdena kring järnvägsstationer kan vara splittrad och oklar och det krävs som regel en god och bred samverkan för att utveckla en bra stationsmiljö. Trafikverkets ansvar för en station på järnvägen regleras i TDOK 2015:0085. Där framgår att ansvaret i princip är begränsat till plattform och plattformsförbindelse. Trafikverkets ansvar sträcker sig inte till övriga anläggningar kring en station så som exempelvis cykelparkeringar.

Enligt Plan- och bygglagen (PBL 2010:900) är det den verksamhet som genererar ett parkeringsplatsbehov som också ska stå för ordnandet av dessa vid nyplanering. I praktiken är det oftast kommunen som tar ansvar för cykelparkeringar även vid nyanläggning av stationer.¹²²

Regeringen har antagit en nationell cykelstrategi som syftar till att främja ökad och säker cykling. I den uttalas stöd för ett antal åtgärder och där visas även på hur regeringen ekonomiskt stödjer insatser för ökad cykling.

¹²² Trafikverket, *Cykeltillgänglighet till stationer utmed Höghastighetsjärnvägen*, 2015.

Åtgärder vid stationer som ökar cyklisternas tillgänglighet

För att främja cykling och cyklisters tillgänglighet till stationer längs höghastighetsjärnvägen kan cykelvägar byggas ut sammanhängande, cykelparkeringar anordnas och olika servicefunktioner tillhandahållas. För att underlätta cykel som en del av resan och underlätta för resenärer att ta cykel med på tåget kan tillgängligheten till och på plattformar behöva uppmärksammas och informationsåtgärder finnas om exempelvis hyrcykelsystem.

Cykelvägar, -parkeringar och servicefunktioner

För god tillgänglighet för cyklisterna till stationer i höghastighetsjärnvägsnätet finns ett antal åtgärder som kan genomföras. Ett sammanhållet vägnät som lämpar sig för cykling är en grundförutsättning. Ett särskilt cykelvägnät av god standard som når många målpunkter, har få stopp och god skyltning främjar cykling i än högre grad. Etablering av säkra, trygga och väderskyddade möjligheter att parkera cykeln är en viktig förutsättning för ökad cykling. Även servicefunktioner så som cykelpumpar och utrymmen för service, reparationer och uthyrning är åtgärder som främjar cykling.¹²³

Fordonsutvecklingen inom cykling går snabbt. Hyrcykelsystem, lådcyklar, och elcyklar ställer nya krav på utformning av bredare parkeringar, laddningsutrustning, ökad säkerhet m.m. Det pågår produktutveckling på området. I en studie som Trafikverket låtit genomföra redogörs för parkeringsgarage för cyklar i Örebro, Borås, Växjö, Lund och Malmö. I flera av orterna är parkeringshusen utrustade med elladdning och låsmöjligheter. Vanligt är att nyckeln till cykelgaraget är kollektivtrafikkortet. Kostnaden för cyklisten ligger i de flesta fallen på 80 kronor per månad. Inget av cykelgaragen är fullbelagda. Några bär sina egna drift- och underhållskostnader, andra inte.

Sammanfattningsvis drar studien slutsatserna att cykelgaragen måste vara mycket synliga (underjordiska garage används i betydligt lägre grad är uppglasade garage i frekventerat läge), informationen på dem ska vara synlig och tydlig, cykelgaragen ska ligga

¹²³ Trafikverket, *Cykeltillgänglighet till stationer utmed Höghastighetsjärnvägen*, 2015.

nära stationen och att systemet med kollektivtrafikkortet som nyckel underlättar användningen.¹²⁴

I Sverigeförhandlingens avtal med Lund respektive Huddinge ingår finansiering av cykelgarage.

Att ta cykel med på tåget

Att ta med sig cykel på tåg är både ett sätt att göra cykling till en del av hela sin tjänste- eller dagliga pendlingsresa och ett sätt att öka turist- och rekreationscyklingen.

Enligt EU-förordningen om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer (EG 1371/2007) ska resenärerna som utgångspunkt ges möjlighet att ta med cyklar på tåg. Möjligheten kan dock inskränkas av järnvägsföretaget om det får negativ effekt på trafik-tjänsten eller om vagnarna inte tillåter det. Regeringen uttalar i sin nationella cykelstrategi att den ser positivt på lösningar som kan stötta trafikbolag att när detta är realistiskt, öppna för möjligheten att ta med cykel på tåg.¹²⁵

För att det ska vara rimligt att ta med cykel på tåg behöver plattformar och plattformsförbindelser utformas så att det finns tillräckligt med utrymme för cyklar. I dag utformas plattformar och plattformsförbindelser så att personer med rörelsehinder som exempelvis har rullstol som hjälpmedel kan ta sig fram, och för att enstaka cyklar kan tas med. Om det skulle bli vanligare att pendla med cykel skulle plattformar behöva breddas och plattformsförbindelser behöva utformas med hänsyn till detta. Det kräver då noggrann utformning för att undvika konfliktpunkter då cyklarna riskerar att utgör hinder för andra passagerare att ta sig fram hinderfritt¹²⁶.

¹²⁴ Trivector, *Cykelvägar längs med höghastighetsjärnvägar En utredning av internationella erfarenheter och möjligheter*, rapport 2016:61.

¹²⁵ Regeringskansliet. *En nationell cykelstrategi för ökad och säker cykling – som bidrar till ett hållbart samhälle med hög livs kvalitet i hela landet*, N2017.19.

¹²⁶ Exempelvis ställs krav på hinderfri gångväg för personer med funktionsnedsättning i EU-förordning TSD-PRM.

Åtgärder i stationskommuner längs höghastighetsjärnvägen

Många kommuner arbetar med trafikstrategier, cykelplaner och liknande. Stationskommunerna utmed höghastighetsjärnvägen planerar för cykelåtgärder i anslutning till stationen. Beroende på hur stationen ligger i förhållande till tätorten och en eventuell befintlig station ser åtgärderna olika ut. Det handlar om att ansluta befintliga cykelvägar till stationen, förstärka skyltning, anlägga cykelparkeringar, anpassa biltrafikens hastighet, tillhandahålla service i form av bland annat pumpstationer.

Givet den långa framförhållning som gäller i många av stationskommunerna har inte arbetet konkretiserats i särskilt hög grad. Längs sträckan Järna–Linköping där arbetet kommit längst finns det kommuner som lyfter behovet av att kunna cykla över eller under järnvägens anslutningar till stationen, det vill säga minska järnvägens barriäreffekter i centrala staden.

3.12.5 Samlad bedömning av åtgärder som ökar cyklisters tillgänglighet till stationer

Cykling står högt på dagordningen i många kommuner. Utmaningarna består dels i den splittrade ansvarsfördelningen dels i det otydliga finansieringsansvaret. Sverigeförhandlingen gör därför bedömningen att staten i form av Trafikverket har en viktig roll att spela i stationssamarbeten för att främja cykling samt som medfinansier genom nationell plan för transportsystemet, länsplan för regional transportinfrastruktur, Stadsmiljöavtal och andra statliga stöd som möjliggör att cykelvägar och cykelparkering av olika slag kan komma till stånd och ges utrymme nära stationerna.

3.13 Trafikverkets planering av höghastighetsjärnväg

Sverigeförhandlingens arbete har sedan starten 2014 bedrivits parallellt med Trafikverkets planeringsprocess. Delar av Trafikverkets planeringsprocess började innan Sverigeförhandlingens arbete påbörjades, och arbetet kommer att fortsätta efter att vårt arbete är avslutat. Delar av de erfarenheter som framkommit från tidigare års arbeten (se avsnitt 3.15) har använts i processen från 2014.

Det nu pågående utredningsarbetet i Trafikverkets planeringsprocess befinner sig i olika skeden för olika delar av höghastighetsjärnvägen. Eftersom sträckorna Järna–Linköping och Almedal–Borås påbörjades tidigt har planeringen här kommit längre än för sträckorna Linköping–Borås och Jönköping–Lund. De två förstnämnda sträckorna påbörjades flera år innan Sverigeförhandlingens arbete påbörjades, medan de två senare sträckorna påbörjades efter starten av Sverigeförhandlingen. Nedan ges en kortfattad beskrivning av planeringsläget.

- Järna–Linköping: Järnvägsutredningen för Ostlänken avslutades med att Trafikverket 2010 valde korridor för det fortsatta planeringsarbetet. Under år 2015 skickade Trafikverket in en begäran om tillåtlighetsprövning till Miljödepartementet. Sträckan finns med i Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet, med byggstart 2018–2029 och med färdigställande efter 2029.
- Almedal–Borås: Banverket tog beslut i järnvägsutredningen för Mölnlycke–Rävlunda/Bollebygd, i förstudien för Bollebygd–Borås år 2007, och i förstudien för Almedal–Mölnlycke år 2010. Under år 2015 gick arbetet vidare med lokaliseringsutredningar och järnvägsplaner. Under år 2017 gjordes ett omtag i planeringen och den fick en ny inriktning på sträckan Göteborg–Borås för att möjliggöra en lösning som på ett balanserat sätt svarar mot både de västsvenska och nationella målen och skapar nyttor både initialt och på längre sikt. Här pågår en dialog mellan Trafikverket, Sverigeförhandlingen, Västra Götalandsregionen och berörda kommuner. Denna dialog och nya inriktning påverkar de avtal som tecknas inom ramen för Sverigeförhandlingen, vilket beskrivs närmare i avsnitt 3.10.12 och 3.10.15.
- Linköping–Borås och Jönköping–Lund: Arbetet med åtgärdsvalsstudierna (ÅVS) påbörjade under år 2015 och har sedan pågått under 2016 och 2017. Dessa ÅVS förväntas vara klara senast under 2018. Åtgärdsvalsstudierna utgör förberedande studier med syfte att studera möjligheter och förutsättningar för höghastighetsjärnväg på den aktuella sträckan. Delsträckan Lund–Hässleholm finns med i Trafikverkets förslag till Nationell plan för transportinfrastruktur 2018–2029 med byggstart 2024–2029 och med färdigställande någon gång efter 2029.

Den kunskap som funnits och som successivt vuxit fram inom ovanstående utredningar har på olika sätt varit betydelsefulla för Sverigeförhandlingens arbete. Exempel på detta har varit rimlighetsbedömningar kring stationslokaliseringar såväl vad gäller kostnader som konsekvenser i övrigt.

På samma sätt har Sverigeförhandlingens uppdrag och förhandlingar påverkat Trafikverkets utredningar. Detta gäller främst valet av stationsorter, men också valet av lokaliseringar i respektive ort.

Samtidigt som det funnits beroenden mellan Sverigeförhandlingens och Trafikverkets arbete så har det också funnits delar där arbetena löpt relativt oberoende av varandra. Ett exempel på detta har varit val av linjedragningar mellan de valda stationsorterna. Ur Sverigeförhandlingens perspektiv har det varit en fråga som helt hanteras av Trafikverket enligt rutiner som finns hos Trafikverket.

3.14 Tidigare utredningar om höghastighetsjärnväg

Höghastighetsjärnvägar i Sverige har utretts flera gånger tidigare och under många år. Här följer en sammanställning av ett urval av tidigare (före starten av Sverigeförhandlingen år 2014) utredningar med fokus på höghastighetsjärnväg eller där höghastighetsjärnvägen ingått som en delmängd i rapporten.

- SJ, *Höghastighetståg i Sverige* (1995).¹²⁷
- Banverket, *Idéstudie om höghastighetsjärnvägar i Sverige* (2003).¹²⁸
- Bo-Lennart Nelldal, KTH Järnvägsgrupp, *Höghastighetsbanor i Sverige – Götalandsbanan och Europabanan* (2008-05-30).
- Banverket, *Svenska höghastighetsbanor* (2008-05-30, F07-16013/EK10).
- WSP, KTH Järnvägsgruppen, *Höghastighetståg – affärsmässighet och samhällsnytta* (2008).

¹²⁷ *Höghastighetsbanor – ett samhällsbygge för stärkt utveckling och konkurrenskraft*, (SOU 2009:74).

¹²⁸ Ibid.

- Bo-Lennart Nelldal, Gerhard Troche, Olof Lindfeldt, KTH, *Godstrafikens utvecklingsmöjligheter som följd av en satsning på Europakorridoren* (2008-09-08).
- Gunnar Malms utredning, *Höghastighetsbanor – ett samhällsbygge för stärkt utveckling och konkurrenskraft* (SOU 2009:74).
- Riksrevisionen, RiR 201221 *Bilaga 1, Underlag och motiv för beslut i två stora infrastrukturobjekt – Västlänken och höghastighetsbanor*.
- Trafikverket, *Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder – förslag på lösningar till år 2025 och utblick mot år 2050. Huvudrapport* (2012-04-27).
- Oskar Fröidh och Jennifer Warg, KTH, *Europakorridoren: Kapacitet och restider* (2013).
- Trafikverket, *Nya stambanor mellan Stockholm–Göteborg/Malmö. Fördjupat underlag. Beställning från Näringsdepartementet* (2014-02-28).

Många av dessa utredningar har bidragit med kunskap också in i Sverigeförhandlingens arbete under åren 2014–2017, även om kunskapen under den tiden aktualiserats och utökats avsevärt som en följd av det arbete som skett under de senaste fyra åren.

3.15 Alternativ till höghastighetsjärnväg

Även om det inte varit utpekad i vårt uppdrag så har vi ändå analyserat andra alternativ, inte minst för att alternativ till en höghastighetsjärnväg debatterats flitigt under tiden för vårt uppdrag. De alternativ vi analyserat har varit

- utbyggnad till fler spår längs befintliga stambanor,
- maglev, och
- hyperloop.

Dessa tre alternativ redovisas i nedan.

3.15.1 Utbyggnad till fler spår längs befintliga stambanor

Den 31 maj 2016 redovisade Trafikverket resultatet av ett regeringsuppdrag¹²⁹ avseende utbyggnader längs de befintliga Västra och Södra stambanorna, som ett tänkbart alternativ till en höghastighetsjärnväg i nya sträckningar. Utredningen utgår från att mer kapacitet behövs i stråken Stockholm–Göteborg och Stockholm–Malmö, och om höghastighetsjärnvägen inte byggs så behövs annan ny kapacitet i stället. Mycket kortfattat redovisas i utredningen att ett sådant alternativ, som innebär en utbyggnad längs ungefär halva sträckorna Stockholm–Göteborg och Stockholm–Malmö, ger ungefär hälften av nyttorna, ungefär halva kostnaden, och den samhällsekonomiska kalkylen ger en nettonuvärdeskvot (NNK) som är något sämre än höghastighetsjärnvägens.

Detta alternativ ger bl.a. inte lika korta restider och samma regionförstoringseffekter som utbyggnaden av höghastighetsjärnvägen i föreslagna sträckning.

Trafikverket konstaterar¹³⁰ att järnvägens kapacitet i södra Sverige inte räcker till för att kunna möta en ökande efterfrågan på person- och godstransporter. Betydande investeringar behöver göras. Byggs inte höghastighetsjärnvägen behöver befintlig järnväg byggas ut med nya spår i flera sträckningar. Med de utbyggnader som föreslås i rapporten¹³¹ kommer, enligt Trafikverket, sträckan Nässjö–Hässleholm bli begränsande redan kring 2040 om godstrafik på järnväg skulle öka betydligt mer än i Basprognos 2040. Jämfört med nya höghastighetsjärnvägar kommer det då inte vara möjligt att ta emot lika mycket godstrafik. För att klara en sådan ökning av godstrafik på järnväg till södra Sverige skulle det krävas ytterligare investeringar längs Södra stambanan redan till 2040.

Sverigeförhandlingens uppfattning är att en utbyggnad med fler spår längs befintliga Södra och Västra stambanan inte ger nyttor av samma slag som höghastighetsjärnvägen. Ska de ge samma kapacitetstillskott som höghastighetsjärnvägen ger så behöver det ske en utbyggnad till fyra spår på i princip hela Södra och Västra stam-

¹²⁹ Trafikverket, *Utbyggnad befintliga stambanor*, 2016-05-31, Trafikverket, *Samhällsekonomisk kalkyl för utbyggnad av befintliga stambanor*, 2016-09-15, och Trafikverket, *Utbyggnad av befintliga stambanor (Västra- och Södra stambanan)*, JTR1802, 2016-09-22.

¹³⁰ Trafikverket, *Beräkningar för höghastighetsjärnväg och utbyggnad av stambanor presenterade*, 2016.

¹³¹ Trafikverket, *Utbyggnad befintliga stambanor*, 2016.

banan, till mycket stora kostnader och störningar på befintlig trafik. Även om det sker så fångas inte regionförstoringseffekterna på t.ex. sträckorna Göteborg–Borås, Göteborg–Jönköping, Borås–Jönköping–Linköping eller Jönköping–Norrköping.

3.15.2 Maglev

Sverigeförhandlingen har analyserat maglev¹³² (magnetbanor) för att se om det skulle kunna vara en alternativ lösning till en mer konventionell höghastighetsjärnväg. Analysen har skett med utgångspunkt i Sverigeförhandlingens uppdrag, och inte med utgångspunkt i om maglev skulle kunna passa in i andra sammanhang. Sverigeförhandlingens bedömning är att maglev inte ryms inom ramen för vårt direktiv, av skäl som beskrivs nedan.

Vi har inte funnit aktuella sammanställningar av läget när det gäller utvecklingen av maglev, som dessutom med säkerhet kan anses vara objektiva. Därför har vi gjort egna studier där ett stort antal källor har studerats.¹³³

I samband med några av de studier som vi gjort har även frågan om maglev aktualiserats, för att höra om maglev varit aktuellt som alternativ till utbyggnader av höghastighetsjärnvägar. Detta har gällt följande länder:

- Storbritannien (2015 och 2017). Här lyfte man främst att man ansett att maglev i sammanhanget är en oprövad teknik och att man med maglev omöjliggör för dessa tåg att också kunna trafikera övriga järnvägar.
- Frankrike (2015). Här lyfte man främst att maglev omöjliggör trafikering till/från anslutande järnvägar.

Det finns lång erfarenhet av maglev som teknisk lösning – i det avseendet är tekniken som sådan beprövad. Det har t.ex. nämnts tidig utveckling i Tyskland och i New York i början av 1900-talet,

¹³² Förenklat: Magnetic levitation. Fordon som drivs framåt på avskilda banor där framdriften sker med hjälp av magneter i stället för hjul och kontaktledning.

¹³³ Bland de källor som använts ingår bl.a. två möten och mejlkontakter med Den Skandinaviska Magnettåggruppen och Trafikverket 2016–2017, sju rapporter från 2001–2016, cirka 30 tidningsartiklar (nyheter och debatter) från 2014–2017, ett stort antal e-mejl, cirka 20 websidor samt information från studiebesök i Storbritannien och Frankrike.

och utveckling i Tyskland sedan 1978. I sen tid har det börjat byggas maglevbanor främst i östra Asien. Men inte någonstans i världen finns någon maglevbana som ger de erfarenheter som behövs för en så stor investering som höghastighetsjärnvägen handlar om.

Den längsta sträcka i operativ drift i dag är en cirka 30 kilometer lång sträcka i Shanghai, förutom en del av en pågående utbyggnad i Japan. Shanghais maglev uppfyller kravet på uthållighet och hög hastighet (som mest cirka 430 km/h), men inte över längre sträckor, uppehåll på mellanstationer, förgreningar eller jämförbara vinterförhållanden.

I Japan har beslut tagits att bygga en mer än 400 kilometer lång sträcka för maglev. Utbyggnaden pågår, och en del av den (cirka 42 kilometer) används i dag som teststräcka. En första delsträcka om cirka 285 kilometer planeras vara i drift år 2027 och återstoden 2045, men det pågår ett arbete för att eventuellt skjuta till finansiering för att få allt klart tidigare. Det kommer alltså dröja länge innan erfarenheter kan dras, men projektet bör absolut studeras för framtiden.

Man har vid prov på en kort sträcka kommit upp i en hastighet strax över 600 km/h, men högsta drifthastighet brukar anges till cirka 500 km/h – det är ofta en sak att vid enstaka tillfällen köra väldigt fort, men en annan sak att göra det regelbundet. Som jämförelse har även det franska TGV-tåget körts i cirka 575 km/h vid något enstaka tillfälle, men det fungerar inte uthålligt.

I Maryland i östra USA pågår ett arbete som i första hand ska leda till en Environmental Impact Statement. Studien avser en cirka 65 kilometer lång maglevbana mellan Baltimore och Washington D.C, med en mellanliggande station. Även om det i dag inte är möjligt att säga om banan kommer att byggas så är projektet något som bör studeras för framtiden.

När det gäller korta sträckor upp till cirka tio kilometer och med låga hastigheter (100–120 km/h) finns mer erfarenhet från vissa städer främst i Kina, och sedan 2016 finns även erfarenhet från låg hastighet på en närmare 20 kilometer lång sträcka. Här finns också trafik med uppehåll på mellanstationer och under vinterförhållanden.

En mängd utredningar sker och har skett avseende maglev, men det säger inget om hur många banor som kommer att realiseras. Däremot finns förhållandevis många planer/förslag avseende mag-

lev som inte blivit realiserade, och det finns några banor som byggts och senare lagts ner.

Maglev kan ha fördelar, och det finns all anledning att utreda och följa den utveckling som sker för att se om maglev i framtiden kan vara rätt satsning i andra och framtida sammanhang. Men skälen till att vi gjort bedömningen att maglev inte ryms inom ramen för vårt uppdrag är att det än så länge helt saknas eller finns för lite erfarenhet avseende byggande och drift gällande hög hastighet vad gäller

- långa sträckor,
- trafik med uppehåll på mellanstationer,
- banor som förgrenar sig till/från flera linjer, och
- vinterförhållanden.

Brist på erfarenheter från detta gör att tidplan, investeringskostnader, driftkostnader och driftförutsättningar m.m. är ännu svårare att bedöma än det är för konventionell järnväg.

Sammanfattningsvis har vi gjort följande bedömning avseende maglev kopplat till vårt uppdrag:

- Magnetbanor uppfyller inte behovet av att tågen ska kunna trafikera sträckor även utanför den direkta höghastighetsjärnvägen. Att tåg från höghastighetsjärnvägen ska kunna nå även t.ex. Arlanda, Uppsala, Kastrup, Köpenhamn och Hamburg är omöjligt med mindre än att maglev byggs ut även dit (och till andra orter). Dessutom blir det nödvändigt att maglev redan till trafikstart byggs in till centrala Stockholm, Göteborg och Malmö om de ska angöra de centrala delarna av städerna, eftersom de inte kan köra in på någon befintlig bana. I så fall är det vår bedömning att det sannolikt handlar om dyra dragningar i tunnlar.
- Att bygga ut höghastighetsjärnvägen med maglev, och samtidigt ha byggt Ostlänken och fyra spår Malmö–Lund–Hässleholm, medför ytterligare ett mer eller mindre parallellt spårssystem Stockholm–Linköping (befintligt dubbelspår, Ostlänken samt en dubbelspårig maglev) och Malmö–Hässleholm (befintlig Södra stambana, nu pågående utbyggnad till fyra spår Malmö–

Lund, beslutad utbyggnad Lund–Hässleholm samt en dubbel-spårig maglev).

- Än så länge saknas helt, eller finns för lite, erfarenhet avseende byggande och drift gällande hög hastighet avseende
 - långa sträckor,
 - trafik med uppehåll på mellanstationer,
 - banor som förgrenar sig till/från flera linjer, och
 - vinterförhållanden.
- Investeringskostnader (infrastruktur och fordon), driftkostnader och planerings- och byggtid är väldigt osäkra för maglevbanor med höga hastigheter i kombination med långa sträckor, uppehåll på mellanstationer, avgreningar och med vinterförhållanden. Det finns utsagor om att det går fortare att bygga och är billigare att bygga och driva än järnväg. Men det har inte framkommit jämförbara praktikfall att luta sig mot.

3.15.3 Hyperloop

Sverigeförhandlingen har även översiktligt analyserat hyperloop för att se om det skulle kunna vara en alternativ lösning till en mer konventionell höghastighetsjärnväg. Liksom vad gäller maglev har analysen skett med utgångspunkt i Sverigeförhandlingens uppdrag, och inte med utgångspunkt i om hyperloop skulle kunna passa in i andra och framtida sammanhang.

Sverigeförhandlingens bedömning är att hyperloop inte rymms inom ramen för vårt direktiv eftersom det är teknisk utveckling som befinner sig i ett mycket tidigt skede. Däremot finns anledning att följa utvecklingen inom hyperloop på ett organiserat sätt.

Hyperloop är namnet på ett koncept för ett tänkt framtida färdmedel för människor och varor. Förenklat handlar det om fordon som med hjälp av magneter kör i en form av rör med mycket lågt lufttryck, nära vakuum, där luftmotståndet blir mycket litet. Enligt tidiga beräkningar ska systemet kunna transportera fordonen i hastigheter över 1 200 km/h, men numera nämns snarare cirka 1 000 km/h.

Utvecklingen av hyperloop är i ett mycket tidigt skede. En kort, drygt två kilometer lång, provbana finns i Nevadaöknen i USA. Idéer finns på banor för hyperloop på t.ex. sträckorna Stockholm–Helsingfors, Amsterdam–Paris, Oslo–Köpenhamn, Wien–Bratislava och i Dubai. I Finland planeras för en provanläggning.

4 Utbyggd järnväg i norra Sverige

Sverigeförhandlingens förslag: Regeringen ska fortsätta utreda lämpliga åtgärder för att öka kapaciteten och robustheten på järnväg längs kuststråket Stockholm–Arlanda–Gävle–Sundsvall–Härnösand–Umeå–Luleå och tvärbanor som förbinder dessa med Norra stambanan respektive Stambanan genom Övre Norrland.

Regeringen ska överväga att inleda en förhandling om nytto-baserad medfinansiering för att stärka järnvägsförbindelserna mellan den nya höghastighetsjärnvägen och norra Sverige.

Regeringen ska fortsätta utveckla metoder för att bättre kunna kvantifiera nyttorna för godstransporter på järnvägen.

4.1 Sammanfattning

En analys av förutsättningarna för att stärka järnvägsförbindelserna mellan höghastighetsjärnvägen och norra Sverige, kopplat till en prövning av förutsättningarna för ett betydande inslag av medfinansiering från näringsliv, kommuner och landsting, genomfördes under 2015–2016.

Den 1 juni 2016 överlämnade Sverigeförhandlingen en delrapport till regeringen avseende järnväg i norra Sverige. Vår bedömning är att det finns förutsättningar för medfinansiering från såväl kommuner och landsting som från näringsliv. För näringslivet är bedömningen att det i första hand handlar om brukaravgifter som man betalar när man faktiskt tar del av nyttorna med den nya infrastrukturen.

De åtgärder vi bedömer ger mest nytta utifrån vårt uppdrag är följande:

- Ökad kapacitet Gävle–Härnösand.
- Ökad kapacitet Umeå–Luleå.
- Ökad kapacitet Stockholm–Arlanda–Uppsala.
- Ökad robusthet, t.ex. i form av omledningsmöjligheter för bättre återställningsförmåga.

4.2 Utgångspunkter

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

Under åren 2015 och 2016 arbetade vi med 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 februari 2016 överlämnade Trafikverket sin rapport.¹ Även Ostkustbanan 2015 AB² och Norrbotteniabanegruppen³ har bistått med utredningar^{4,5} 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 t.ex. besökt och haft flera samtal med länsstyrelser, regioner och ett flertal kommuner på sträckan Arlanda–Luleå samt med organisationer som

¹ Trafikverket, *Järnväg i norra Sverige – Underlag till Sverigeförhandlingen*, Trafikverkets publikation 2016:030.

² I augusti 2015 bildade Region Gävleborg, Landstinget Västernorrland och kommunerna Gävle, Söderhamn, Hudiksvall, Nordanstig, Sundsvall, Härnösand, Kramfors och Örnsköldsvik ett gemensamt bolag Ostkustbanan 2015 AB.

³ Norrbotteniabanegruppens arbete finansieras av kommunerna Umeå, Robertsfors, Skellefteå, Piteå, Luleå, Boden, Kalix och Haparanda, Region Norrbotten, Region Västerbotten. Samt näringslivet Boliden Mineral AB, Smurfit Kappa, SSAB EMEA AB, SCA Munksund, Norrbottens Byggmästareförenings Fastighets AB, BILLERUDKORSNÄS och LKAB.

⁴ Ostkustbanan 2015 AB, *Nyttoanalys av projektet Nya Ostkustbanan*, 2016-05-04.

⁵ Norrbotteniabanegruppen, *Norrbotteniabanan – Underlag till Sverigeförhandlingen*, 2016-05-23.

Ostkustbanan 2015 AB, Norrbotniabanegruppen, Norrbotniabanen AB, Botniska korridoren och Inlandsbanan AB. Vi har vidare tagit del av tidigare genomförda utredningar avseende kapacitetsbehov, nyttor och kostnader i norra Sverige.

Dialogen med näringslivet har skett både 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.

I vårt arbete har vi också mötts av behov av förstärkningar på anslutande 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 t.ex. inte analyserat eventuella behov av åtgärder på järnvägar i norra Sveriges inland.

4.3 Åtgärder i norra Sverige

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, t.ex. åtgärder Västeråsby–Långsele, bidrar till förbättringar i järnvägs-systemet som helhet. De åtgärder vi avser framgår i avsnitten 4.3.1–4.3.3. Åtgärder ger tydliga nyttor för såväl persontrafik som för godstrafik.

Liksom längs bl.a. höghastighetsjärnvägen när det gäller södra Sverige är det vår bedömning att en förbättrad infrastruktur i norra Sverige, och därav följande förbättrade tillgänglighet, ger stora nyttor, som kan motivera en medfinansiering. Vi uppfattar att de kommuner, regioner, företag och organisationer vi diskuterat med delar denna bedömning. Nyttorna består exempelvis av bostads-

nyttor, arbetsmarknadsnyttor, näringslivsnyttor, studienyttor, sociala nyttor och integrationsnyttor.

Figur 4.1 Järnvägsnätet i norra Sverige



Källa: Trafikverket.

4.3.1 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 den nya höghastighetsjärnvägen 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.

Ostkustbanan och Ådalsbanan utgör i dag en transportväg med stora begränsningar i järnvägssystemet för godstransporter. Bristerna gäller begränsad kapacitet med enkelspår mellan Västerasby och Gävle (345 kilometer), dålig linjeföring med delvis svåra lutningsförhållanden, låg 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.

Längre norrut finns i dag ingen järnväg längs kusten. Därmed har Stambanan genom Övre Norrland en viktig funktion. Stambanan ger dock långa restider med tåg, och systemet är mycket sårbart vid störningar. Inlandsbanan skulle kunna ha en funktion som alternativ järnväg, men eftersom den inte är elektrifierad och har lägre bärighet är denna funktion mycket begränsad.

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.

4.3.2 Stockholm–Arlanda–Uppsala

På sträckan Stockholm–Arlanda–Uppsala är kapacitetsutnyttjandet mycket högt, och möjligheten till mer järnvägstrafik under vissa perioder är i det närmaste obefintlig. Om höghastighetståg och/eller storregionala tåg till/från den nya höghastighetsjärnvägen 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. Vilken lösning eller kombination av lösningar som är bäst bör utredas.

4.3.3 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, om ens några, 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 Västerasby–Långsele.

4.4 Medfinansiering

Förutom medfinansiering från kommuner och regioner har även näringslivet i dialogen angivit att de är positiva till en fortsatt utbyggnad av järnvägen längs Norrlandskusten. Den långsiktiga nyttan bedöms vara stor och en viktig förutsättning för fortsatt stark konkurrenskraft. Samtidigt är näringslivet 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 baserat på nyttor som kan erhållas tidigast om 10–15 år.

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.

4.5 Metoder för beräkning av godsnyttor

De utredningar vi studerat visar ofta olika stora nyttor avseende godstrafiken. Det innebär dels att beräkningar av nyttor för godstrafiken bör tolkas med försiktighet och att de inte med säkerhet är

jämförbara med andra resultat beroende på olika principer och avgränsningar. Förutsättningarna för dessa analyser har varierat över tiden, men det finns anledning att utveckla kunskapen och orsaks-sambanden kring att nyttan för godstransporterna bör vara betydligt större än vad som ofta anges.

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

5 Kollektivtrafik, bostäder och cykel i Sveriges storstäder

Sverigeförhandlingens förslag: Regeringen ska godkänna avtal tecknade med kommuner och regioner i Stockholms län, Västra Götalands län och Skåne län. Avtalen innehåller utbyggnad av kollektivtrafikinvesteringar för cirka 36,6 miljarder kronor, färdigställandet av 193 130 bostäder och cykelåtgärder för cirka 1,75 miljarder kronor.

Trängselskatten ska förändras i Stockholm i enlighet med den framställan som lämnades in till regeringen den 28 augusti 2017.

Regeringen ska utse ordförande med uppdrag att bilda styrelser i enlighet med avtalen och att ansvara för uppföljning och utvärdering samt rapportering till regeringen av avtalens genomförande i enlighet med avtalen.

Regeringen ska uppdra åt Trafikverket att bistå med resurser för sekretariat för styrelserna.

5.1 Sammanfattning

Vi har ingått avtal med kommuner och regioner i Stockholms län, Västra Götalands län och i Skåne län. Det är totalt fem ramavtal innehållande 193 130 bostäder undertecknade med kommunerna Stockholm, Göteborg, Malmö, Huddinge, Täby, Vallentuna, Österåker, Solna, Lund, Helsingborg samt Stockholms läns landsting, Västra Götalandsregionen och Region Skåne.

Avtalen omfattar utbyggnad av infrastrukturobjekt till en total investeringskostnad om 38,4 miljarder kronor, varav 36,6 miljarder kronor i kollektivtrafikobjekt och 1,75 miljarder kronor i cykel-

objekt (i prisnivå januari 2016). Avtalen reglerar finansierings- och utbyggnadsansvar, funktioner, tidplan, investeringskostnad samt fortsatt samverkan via en styrelse.

Avtalen för Stockholms län omfattar fyra kollektivtrafikobjekt till en investeringskostnad om 25,1 miljarder kronor, 100 370 nya bostäder och 30 cykelobjekt till en investeringskostnad om 477,5 miljoner kronor. De avtalade kollektivtrafikobjekten är en ny tunnelbanelinje mellan Älvsjö och Fridhemsplan, Spårväg syd, förlängd Roslagsbana till City via Odenplan samt en ny tunnelbanestation i Hagalund.

Avtalen för Västra Götalands län omfattar fyra kollektivtrafikobjekt till en investeringskostnad om sju miljarder kronor, 45 680 bostäder samt åtta cykelsatsningar till en investeringskostnad om 241 miljoner kronor. De avtalade kollektivtrafikobjekten är en ny spårväg under Göta älv i kombination med en ny BRT-linje (Bus Rapid Transit), linbana samt två BRT-linjer.

Avtalen för Skåne län omfattar tolv kollektivtrafikobjekt till en investeringskostnad om 4,5 miljarder kronor, 47 080 bostäder samt cykelsatsningar till en investeringskostnad om 1 miljard kronor. Kollektivtrafikobjekten i Malmöavtalen är Malmöpendeln och åtta stadsbusslinjer som ska försörjas med el, varav fyra är så kallade BRT-linjer. I Lund innehåller avtalen en spårväg från Centralstationen till ESS (European Spallation Source) vid stadsdelen Brunnsög. Avtalen med Helsingborg innehåller två nya BRT-linjer. Linjerna går mellan Berga och Ättekulla samt mellan Västergård och Ramlösagården och kan på sikt utvecklas till spårväg.

Utbyggnaden av kollektivtrafik beräknas bidra till stora residsnyttor och betydande restidsvinster och är en förutsättning för att de planerade bostadsutbyggnaderna ska komma till stånd och därmed även möjligheterna att skapa täta och hållbara stadsmiljöer.

Utbyggnaden av cykelinfrastruktur i de tre länen ger totalt 13,8 mil ny cykelbana, cirka 10 000 nya cykelparkeringsplatser, förbättrade korsningspunkter m.m.

Samtliga storstadsavtal reglerar att en styrelse för respektive ramavtal ska tillsättas. Resultatet av förhandlingarna behöver vårdas i samverkan mellan de parter som ingått avtal. Detta till dess att samtliga parter åtaganden uppnåtts. Styrelserna ska därför vara aktiva under hela genomförandeperioden och fram till dess att samt-

liga åtaganden är genomförda. Uppföljning av framdriften ska årligen avrapporteras till regeringen.

Samtliga storstadsavtal kommer att överlämnas till regeringen samlat i samband med att slutrapporten överlämnas.

Vårt förslag är att regeringen ska godkänna avtal tecknade med kommuner och regioner i Stockholms län, Västra Götalands län och Skåne län, att trängselskatten ska förändras i Stockholm i enlighet med den framställan som lämnades in till regeringen, och att regeringen ska utse ordförande med uppdrag att bilda styrelser i enlighet med avtalen och att ansvara för uppföljning, utvärdering och rapportering till regeringen av avtalens genomförande i enlighet med avtalen, samt att regeringen ska uppdra åt Trafikverket att bistå med resurser för sekretariat för styrelserna.

5.2 Utgångspunkter i storstäderna

Sveriges storstadsregioner växer och bidrar till hela Sveriges tillväxt. För att underlätta denna utveckling krävs utbyggd infrastruktur och fler bostäder. 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 kollektivtrafiksåtgärder.

Sverige förhandlingen har i uppdrag att även förhandla om cykelobjekt som ökar framkomligheten, trafiksäkerheten och tillgängligheten för cykeltrafikanter i de tre storstadsregionerna. Sverige förhandlingen har valt att utgå från de cykelobjekt som har en koppling till kollektivtrafikåtgärder för att möjliggöra det så kallade ”hela resan perspektivet”.

5.3 Tillvägagångssätt

Förhandlingen startade 8 februari 2016 med ett antal av de objekt som gav mest restidsnytta och bostadsnytta relaterat till investeringskostnaden. I storstadsförhandlingen går staten in som medfinansierare för de olika objekten. Det är kommunerna respektive

Stockholms läns landsting som är ansvariga för utbyggnaden av kollektivtrafik- och cykelinfrastrukturen och bostadsbyggandet.

Nyttoanalyserna har varit ett viktigt underlag i förhandlingarna liksom sedvanligt planeringsunderlag, såsom successiva kalkyler, samhällsekonomiska bedömningar m.m. Som grund för förhandlingen har vi fokuserat på de nyttor som är realiserbara för kommunerna och regioner/landsting. De nyttor som beskrivs längre fram i detta kapitel under respektive län, är det underlag som vi fått från respektive kommun/region.

Statens medfinansiering baseras på det bostadsåtagande som kommunerna är beredda att avtala om. Under förhandlingen har objekt såväl utgått som tillkommit. Förhandlingarna har handlat om vilka objekt staten kan tänka sig att medfinansiera för att få till stånd en bättre kollektivtrafik och ett ökat bostadsbyggande i Stockholms län, Västra Götalands län och Skåne län.

Under förhandlingsperioden har vissa objekt förändrats. Detta har skett i samtliga regioner. Sverigeförhandlingens utgångspunkt inledningsvis var att statens insats i form av medfinansiering gjorde bäst nytta i ny spårbunden investeringstung kollektivtrafik. Spårbunden kollektivtrafik är i högre grad än busstrafik strukturbindande och skapar därmed en långsiktighet för bostadsmarkanden. Under förhandlingens gång har denna syn anpassats till städernas behov och till nästa steg mot ett mer strukturskapande kapacitetsstarkt kollektivtrafiknät.

Även efter att insamlingsfasen övergått till en förhandlingsfas har de två faserna i vissa fall behövt överlappa. Det har behövts kompletterande underlag i form av fördjupningar och second opinion inför nästa steg i förhandlingen.

Att de olika förhandlingsfaserna överlappar är nödvändigt och en förutsättning för att inkludera politiken tidigt i processen. Det har gjort att förändringar av både objekt och aktörer har skett under förhandlingen.

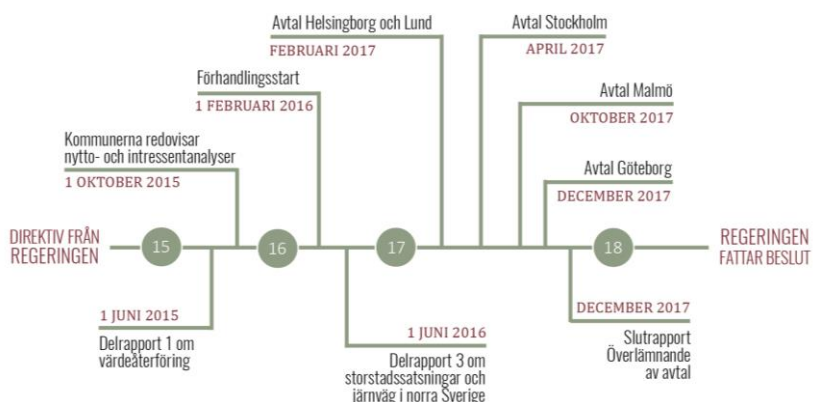
Vidare har vi angett att cykelobjekten skulle vara kostnadsberäknade och hanterade med verktyget GC-kalk¹ eller doku-menterat effektiva på annat sätt samt att kommunen har rådighet att genomföra dem. Förhandling avseende cykelobjekt har i tiden skett när det varit klart vilka kollektivtrafikobjekt som skulle avtalas.

¹ Verktyg för beräkning av cykelåtgärders lönsamhet framtaget av Trafikverket.

5.3.1 Tidsaxel för väsentliga händelser

I juni 2016 överlämnades en delrapport till regeringen gällande finanseringsprinciper för storstadsåtgärder. Nedan visas tidsaxeln för storstadsförhandlingen med avseende på väsentliga händelser.

Figur 5.1 Tidslinje storstadsuppdraget



Källa: Sverigeförhandlingen.

Avtal mellan stat, region och kommuner reglerar när i tiden investeringar i kollektivtrafik och cykel respektive bostadsbyggande genomförs. En samordning av parallella processer ökar förutsättningarna för ökade nyttor och ett effektivt samhällsbyggande.

Avtalen för Lund respektive Helsingborg undertecknades den 10 februari 2017. Dessa avtal är antagna i regionfullmäktige och i respektive kommunfullmäktigeförsamlingar under januari/februari 2017.

Avtalen för Stockholmregionen undertecknades den 21 april 2017. Avtalen är tagna av landstingsfullmäktige juni 2017 och av samtliga kommuner, Stockholm, Huddinge, Täby, Vallentuna, Österåker och Solna, i respektive kommunfullmäktigeförsamlingar under maj/juni 2017.

Avtalen för Malmö undertecknades den 30 oktober 2017. Avtalen togs av regionfullmäktige och Malmö kommunfullmäktige under september/oktober 2017.

Avtalen för Göteborg tas i kommunfullmäktige den 7 december 2017 och i regionfullmäktige den 21 november.

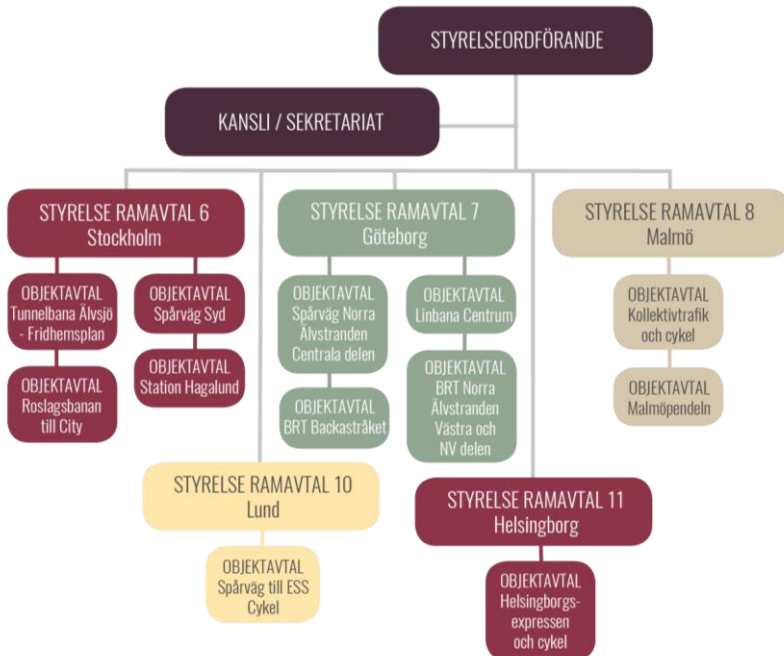
Samtliga träffade avtal för storstadsförhandlingarna lämnas över till regeringen i samband med slutrapporten.

5.3.2 Avtalsstruktur

Nedan visas strukturen för ingångna avtal för storstadsregionerna. Strukturen utgör grund för det fortsatta arbete som ska ske inom ramen för genomförandet. Detta beskrivs vidare under 5.8.

Figur 5.2 Avtalsstruktur för storstadsuppdraget

Strukturen utgör grund för det fortsatta arbete som ska ske inom ramen för genomförandet



Källa: Sverigeförhandlingen.

5.4 Finansiell sammanställning av storstadsavtalen

Nedan sammanfattas de ekonomiska överenskommelserna från de tre storstadsregionerna som resulterat i fem ramavtal med tillhörande objektavtal.

5.4.1 Kollektivtrafikåtagande

I tabellerna nedan sammanfattas de ekonomiska överenskomelserna avseende kollektivtrafikobjekt från de tre storstadsregionerna. Samtliga belopp är angivna i prisnivå januari 2016. Beloppen ska räknas om med hänsyn till förändringen i KPI. Till följd av avrundning av beloppen kan avvikelser mellan total- respektive delsummor förekomma.

Tabell 5.1 Finansiering av kollektivtrafikobjekt i Stockholms län

Miljoner kronor i prisnivå januari 2016

Finansiär	Tunnelbana Fridhemsplan –Älvsjö	Roslagsbanan till City	Spårväg Syd	Tunnelbane- station Hagalund	Summa
Statlig medfinansiering	9 166	3 881	2 662	200	15 909
Nationell plan	3 685	1 468	925	200	6 278
Länsplan	827	294	1 010	0	2 131
Trängselskatt	4 654	2 119	727	0	7 500
Kommunal medfinansiering	2 253	2 102	1 138	650	6 143
Stockholms stad	2 253	300	330	0	2 883
Täby kommun	0	914	0	0	914
Vallentuna kommun	0	431	0	0	431
Österåker kommun	0	457	0	0	457
Huddinge kommun	0	0	808	0	808
Solna stad	0	0	0	650	350
Stockholms läns landsting	1 181	1 118	401	350	3 050
Summa finansiering	12 600	7 100	4 200	1 200	25 100

Tabell 5.2 Finansiering av kollektivtrafikobjekt i Göteborg

Miljoner kronor i prisnivå januari 2016

Finansiär	Norra Älvstranden, centrala delen	Centrum Järntorget– Lindholmen	Backastråket	Norra Älvstranden, västra delen	Summa
Statlig medfinansiering	2 400	270	200	350	3 220
Nationell plan	2 080	225	167	292	2 764
Länsplan	320	45	33	58	456
Göteborgs stad	1 200	415	100	175	1 890
Västra Götalands-regionen	1 200	415	100	175	1 890
Summa finansiering	4 800	1 100	400	700	7 000

Tabell 5.3 Finansiering av kollektivtrafikobjekt i Malmö

Miljoner kronor i prisnivå januari 2016

Finansiär	EL-MEX Linje 2,4,5 och 8	EL-BUSS Linje 3,6,9 och 10	Malmöpendeln Lommabanan etapp 2	Summa
Statlig medfinansiering	920	685	100	1 705
Nationell plan	767	571	90	1 428
Länsplan	153	114	10	277
Malmö kommun	920	685	50	1 655
Region Skåne	0	0	50	50
Summa finansiering	1 840	1 370	200	3 410

Tabell 5.4 Finansiering av kollektivtrafikobjekt i Helsingborg

Miljoner kronor i prisnivå januari 2016

Finansiär	HEX 2	HEX 3	Summa
Statlig medfinansiering	85,5	94	176,5
Nationell plan	82,5	94	176,5
Länsplan	0	0	0
Helsingborgs kommun	82,5	94	176,5
Summa finansiering	165	188	353

Tabell 5.5 Finansiering av kollektivtrafikobjekt i Lund

Miljoner kronor i prisnivå januari 2016

Finansiär	Spårväg EES	Summa
Statlig medfinansiering	74,5	74,5
Nationell plan	74,5	74,5
Länsplan	0	0
Lunds kommun	701,5*	701,5
Summa finansiering	776	776

* Här ingår tidigare beviljade statliga medel från Stadsmiljöavtalet.

Statens betalning är uppdelad i två delar. Den övervägande delen, 75 procent, av statens medfinansiering utbetalas under utbyggnadsperioden i enlighet med de tidplaner som finns för respektive objekt. Betalningen av resterande 25 procent av statens medfinansiering betalas ut 2035 förutsatt att kommunens bostadsåtaganden fullgjorts.

5.4.2 Bostadsåtagande

I tabellerna nedan redogörs för bostadsåtagandena i de tre regionerna. Totalt ska 193 130 bostäder färdigställas till år 2035.

Tabell 5.6 Bostadsåtagande i Stockholms län

Antal bostäder som ska färdigställas till 2035

Kommun	Tunnelbana Fridhemsplan– Älvsjö	Roslagsbanan till City	Spårväg Syd	Tunnelbane- station Hagalund	Summa
Stockholms stad	48 500	500			49 000
Täby kommun		16 200			16 200
Vallentuna kommun		5 650			5 650
Österåker kommun		7 020			7 020
Huddinge kommun			18 500		18 500
Solna stad				4 000	4 000
Summa	48 500	29 370	18 500	4 000	100 370

Tabell 5.7 Bostadsåtagande i Västra Götalands län

Antal bostäder som ska färdigställas till 2030 respektive 2035

Kommun	Norra Älvstranden, centrala delen	Centrum Järntorget- Lindholmen	Backastråket	Norra Älvstranden, västra delen	Summa
Göteborgs stad	32 000	4 500	3 340	5 840	45 680

Tabell 5.8 Bostadsåtagande i Skåne län

Antal bostäder som ska färdigställas till 2035

Kommun	EL-MEX Linje 2,4,5 och 8	EL-BUSS Linje 3,6,9 och 10	Malmö- pendeln Lomma- banan	HEX2	HEX3	Spårväg EES	Summa
Malmö kommun	15 334	11 416	1 800				28 550*
Helsingborgs kommun				1 650	1 880		3 530
Lunds kommun						15 000	15 000
Summa	15 334	11 416	1 800	1 650	1 880	15 000	47 080

* Varav 1 800 i grannkommuner.

5.4.3 Cykelåtagande

Finansieringen av cykelobjekten framgår av tabell 5.9. Principen för att staten ska medfinansiera cykelåtgärderna är att de dels ska förbättra framkomligheten, trafiksäkerheten och tillgängligheten för cyklister och dels ha en tydlig koppling till de avtalade kollektivtrafikobjekten och skapa förutsättningar för hela resan perspektivet.

Avtalen omfattar totalt 118 cykelobjekt med en sammanlagd investeringskostnad om 1 746,4 miljoner kronor. Dessa objekt består av 89 nya cykelbanor, vilka ger totalt 13,8 mil ny cykelbana, 10 nya parkeringar eller garage med plats för sammanlagt 10 000 cyklar samt därtill objekt som förbättrade korsningspunkter, utökad cykelstandard och en cykelpassage.

Staten medfinansierar cykelobjekten med 436,6 miljoner kronor, vilket är 25 procent av investeringskostnaden. I tid är utbetalningen beroende av storleken på cykelobjektets investeringsutgift. För cykelobjekt med en total investeringskostnad på mer än 50 mil-

joner kronor² betalas statlig medfinansiering ut löpande under investerings tiden, medan för övriga cykelobjekt betalar staten ut medel när respektive cykelobjekt är färdigställt.

Tabell 5.9 Finansiering av cykelobjekt

Miljoner kronor i prisnivå januari 2016

Finansiär	Kommunal finansiering	Statlig medfinansiering	Investering
Stockholms län	358,12	119,38	477,5
Huddinge kommun	186,37	62,13	248,5
Stockholms stad	148,5	49,5	198
Täby kommun	23,25	7,75	31
Västra Götalands län	180,75	60,25	241
Göteborgs stad	180,75	60,25	241
Skåne län	770,92	256,97	1 027,89
Malmö kommun	429,75	143,25	573
Helsingborgs kommun	218,92	72,97	291,89
Lund kommun	122,25	40,75	163

Samtliga belopp är angivna i prisnivå januari 2016. Beloppen ska räknas om med hänsyn till förändringen i KPI.

5.5 Stockholms län

Befolkningen i Stockholmsregionen växer med drygt 35 000 personer per år och väntas nå 2,5 miljoner personer år 2022. Inom ramen för 2013 års Stockholmsförhandling har avtal om fyra nya tunnelbanesträckningar och 78 000 bostäder träffats.³ Enligt Sverigeförhandlingens direktiv krävs dock fler åtgärder för att minska trycket på regionens ansträngda trafiksystem och stödja den förtätning och tillväxt som både planeras och är nödvändig.

Den 21 april 2017 undertecknades avtal för Stockholmsregionen mellan Sverigeförhandlingen och Stockholms läns landsting, Stockholms stad, Huddinge kommun, Täby kommun, Vallentuna kommun, Österåkers kommun och Solna stad.

² Undantaget Cykelobjekt i Malmö kommun, här är gränsen 70 miljoner kronor.

³ N2013/5666/TE, 2013 års Stockholmsförhandling.

5.5.1 Stockholm – Ramavtal 6

De undertecknade avtalen för Stockholmsregionen utgörs av ramavtal 6 inklusive två bilagor och fyra objektavtal. Avtalen omfattar kollektivtrafiksatsningar till en investeringskostnad om 25,1 miljarder kronor, 100 370 nya bostäder och cykelinvesteringar om totalt 477,5 miljoner kronor.

Avtalen reglerar bland annat funktioner, tidplaner, investeringskostnader, finansierings- och utbyggnadsansvar samt fortsatt samverkan via en styrelse.

Avtalen omfattar en ny tunnelbanelinje mellan Älvsjö och Fridhemsplan, Spårväg syd, förlängd Roslagsbana till City via Odenplan, en tunnelbanestation i Hagalund, 100 370 nya bostäder inom kollektivtrafikens influensområden samt 30 cykelobjekt som har koppling till de nya kollektivtrafiksatsningarna.

Parterna bidrar gemensamt till finansieringen av de fyra kollektivtrafikinvesteringarna. Staten står för cirka 63 procent, vilket motsvarar 15,9 miljarder kronor. Statens bidrag är framför allt baserat på kommunernas bostadsåtagande och trängselskatt. Trängselskatt står för knappt hälften av statens insats, vilket motsvarar 7,5 miljarder kronor.

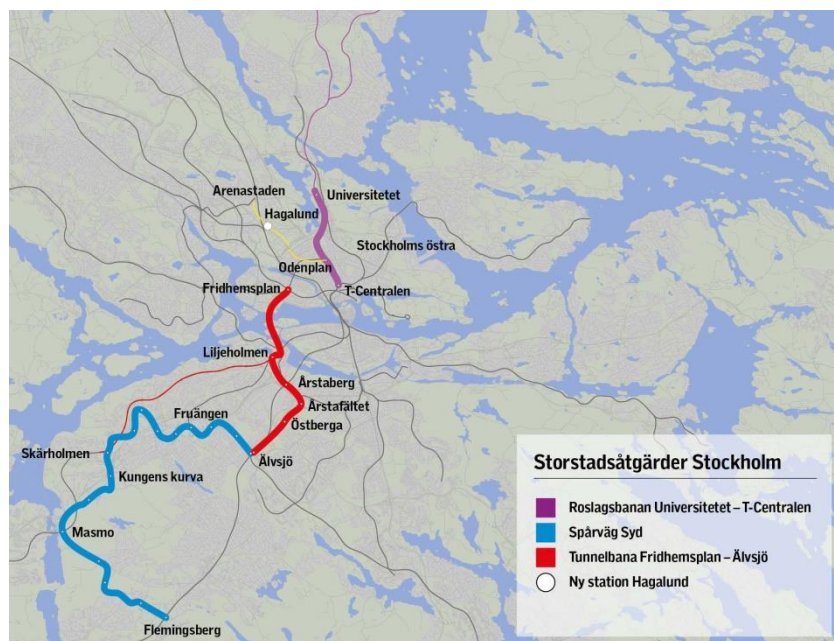
Kommunerna bidrar med cirka 24 procent av investeringskostnaden, vilket motsvarar cirka 6,1 miljarder kronor. Medfinansieringen är kopplad till den värdeökning på de bostäder som kommunerna åtagit sig att bygga under perioden. Stockholms läns landsting står för cirka 12 procent, vilket motsvarar cirka 3 miljarder kronor. Finansieringen baseras framför allt på restidsnytta.

Stockholms läns landsting är den part som ansvarar för planering, projektering och genomförandet av samtliga kollektivtrafikobjekt. Därtill kommer Stockholms läns landsting att ansvara för fordon och depåer till ett värde av 5,1 miljarder kronor.

I avtalet finns också 30 cykelobjekt som ska byggas ut inom Stockholms stad, Huddinge kommun och Täby kommun. Dessa cykelobjekt har en investeringskostnad på totalt 477,5 miljoner kronor och medfinansieras av staten med sammanlagt 119,4 miljoner kronor.

Samtliga ekonomiska åtaganden i avtalen är i prisnivå januari 2016.

Figur 5.3 Samtliga kollektivtrafikobjekt i Stockholms län



Källa: Sverigeförhandlingen.

Tunnelbana Älvsjö – Fridhemsplan

Stockholms läns landsting bygger ut tunnelbanan mellan Älvsjö och Fridhemsplan. Tunnelbanan får sex stationer: Älvsjö, Östberga, Årstafältet, Årstaberg, Liljeholmen och Fridhemsplan. Projektstart planeras till år 2022 och tunnelbanan kan öppnas för trafik år 2035. Stockholms läns landsting åtar sig vidare att finansiera utbyggnaden med 1 181 miljoner kronor samt därutöver ansvara för fordon och depå.

Stockholms stad åtar sig dels att medfinansiera med 2 253 miljoner kronor dels att färdigställa 48 500 bostäder fram till år 2035.

Statens åtagande består i att medfinansiera utifrån bostadsåtagande och trängselskatt med totalt 9 166 miljoner kronor.

Stockholms stad åtar sig att genomföra tre centrala cykelbanor till en investeringskostnad på 198 miljoner kronor. Cykelobjekten, som har en koppling till den nya tunnelbanan, kommer att byggas ut under perioden 2019–2026.

Staten medfinansierar cykelbanorna med 49,5 miljoner kronor.

Spårväg syd

Stockholms läns landsting bygger ut Spårväg syd mellan Flemingsberg i Huddinge kommun och Älvsjö i Stockholms stad. Spårvägen kommer att gå via Masmö, Kungens kurva, Skärholmen, Segeltorp och Fruängen. Spårväg Syd planeras projektstarta 2024 och kan öppnas för trafik år 2034. Stockholms läns landsting åtar sig vidare att finansiera investeringen med 401 miljoner kronor och därutöver ansvara för fordon och depå.

Huddinge kommun åtar sig att dels medfinansiera med 808 miljoner kronor och dels färdigställa 18 500 bostäder till år 2035.

Staten åtar sig att medfinansiera baserat på bostadsåtagande och genom trängselskatt med totalt 2 662 miljoner kronor.

Huddinge kommun åtar sig att bygga sammanlagt 23 cykelobjekt till en investeringskostnad på 248,53 miljoner kronor. Cykelobjekten, som har en koppling till Spårväg syd, kommer byggas ut under perioden 2018–2027.

Staten medfinansierar cykelobjekten med 62,1 miljoner kronor.

Roslagsbanans förlängning till City

Stockholms läns landsting förlänger Roslagsbanan från Universitetet i tunnel via en ny station vid Odenplan och vidare till City. I och med detta läggs den sista delen in mot Östra station ner. Roslagsbanans förlängning projektstartar år 2026 och kan öppnas för trafik år 2038. Stockholms läns landsting åtar sig vidare att finansiera med 1 118 miljoner kronor och att ansvara för fordon och depå.

Täby kommun åtar sig att medfinansiera med 914 miljoner kronor och att färdigställa 16 200 bostäder.

Vallentuna kommun åtar sig att medfinansiera med 431 miljoner kronor och att färdigställa 5 650 bostäder.

Österåker kommun åtar sig att medfinansiera med 457 miljoner kronor och att färdigställa 7 020 bostäder.

Stockholms stad åtar sig att medfinansiera med 300 miljoner kronor och att färdigställa 500 bostäder.

Samtliga bostäder ska vara färdigställda till år 2035.

Staten åtar sig att medfinansiera baserat på bostadsåtagande och trängselskatt med totalt 3 881 miljoner kronor.

Täby kommun åtar sig att bygga ut fyra cykelbanor i anslutning till Roslagsbanan till en investeringskostnad på 31 miljoner kronor. Genomförande av cykelbanorna kommer att ske under år 2018.

Staten medfinansierar cykelbanorna med 7,75 miljoner kronor.

Tunnelbanestation Hagalund

Stockholms läns landsting bygger en ny tunnelbanestation vid Hagalund mellan stationerna Arenastaden och Hagastaden, vilka ingår i den pågående utbyggnaden som ett resultat av 2013 års Stockholmsförhandling. Bygget av tunnelbanestationen Hagalund sker samlat med utbyggnaden av den nya tunnelbanelinjen till Arenastaden. Stationen kommer öppnas för trafik 2024. Stockholms läns landsting åtar sig vidare att finansiera med 350 miljoner kronor.

Solna stad åtar sig att medfinansiera med 650 miljoner kronor och att färdigställa 4 000 bostäder till år 2035.

Staten åtar sig att medfinansiera baserat på bostadsåtagade med totalt 200 miljoner kronor.

5.5.2 Trängselskatt

Inom uppdraget har vi sett över trängselskatten. Utgångspunkten för att revidera trängselskattesystemet har varit att de föreslagna förändringarna ska vara motiverade av den trängselsituation som prognostiseras. Detta för att inte påverka trängselskattesystemets legitimitet.

Sverigeförhandlingen föreslår att trängselskatt tas ut en halvtimme tidigare på morgonen, med högre avgiftsnivå under högrafikmånaderna, första veckan i juli samt dag före vissa helgdagar. Maxbeloppet blir 135 kronor per fordon och dag under högrafikmånaderna, men oförändrat övrig tid. Därtill föreslås att Trafikverket får i uppdrag att införa en kontrollstation av trängselskatten för översyn vart fjärde år av skatteuttaget i förhållande till trafikutveckling, inflation, etc.⁴

⁴ Förslaget baseras på underlag från Trafikverket. Trafikverket, *Hur kan trängselskatten förändras i Stockholmsregionen?*, 2017-06-12.

Intäkterna från den föreslagna justeringen av trängselskatten är beräknad till 7 500 miljoner kronor över cirka 23 år. Om de faktiska intäkterna från trängselskatten bedöms komma att understiga detta belopp är parterna i avtalet överens om att ytterligare justering av trängselskatten ska genomföras för att säkerställa att statens medfinansiering upprätthålls.

De föreslagna justeringarna av trängselskatten förväntas minska trängseln och förbättra framkomligheten i vägnätet. I snitt uppskattas trafikflödena minska på de stora lederna med mellan en och fyra procent. Kollektivtrafikresandet beräknas öka med en procent sammantaget jämfört med nuvarande utformning av trängselskatten. Den föreslagna förändringen av trängselskatten har beretts med berörda intressenter.⁵

Sverigeförhandlingen föreslår att trängselskatten ska förändras i Stockholm län i enlighet med den framställan som lämnades in till regeringen den 28 augusti 2017.

5.5.3 Nyttor i Stockholms län

Nedanstående nyttor har redovisats av Stockholms läns landsting⁶ och av kommunerna⁷. De berörda kommunerna har analyserat bostadsnyttorna medan övriga nyttor har analyserats och sammanställts av Stockholms läns landsting.

Restidsnytta

Den totala restidsnyttan för de fyra objekten, under en period av 60 år och med kommunernas tillkommande bostadsåtagande, är enligt Stockholms läns landsting cirka 12,5 miljarder kronor.

Underlaget i analysen baseras bl.a. på resultatet av 2013 års Stockholmsförhandling och de tillkommande bostäder som kommunerna lämnade till Sverigeförhandlingen den 1 oktober 2015. De

⁵ Trafikverket, *Konsekvensanalys av en kombination av trängselskatteåtgärder*, 2017-08-29.

⁶ Stockholms läns landsting, underlag inskickat till Sverigeförhandlingen den 2015-10-01 och 2015-12-21.

⁷ Nyttobeskrivningar inskickade till Sverigeförhandlingen av Huddinge kommun 2015-11-06, Täby kommun 2015-09-30, Vallentuna kommun 2015-11-06 och Österåkers kommun 2015-11-06.

tillkommande bostäder som ingått i analyserna medför att antalet invånare i länet blir cirka åtta procent fler jämfört med de analyser som Stockholms läns landsting normalt genomför.

Restidsnyttan beräknades i kronor och för hela kalkylperioden. I modellen kan resenärerna ändra sitt resmönster till följd av de nya resvägarna som ny infrastruktur ger. Det innebär att när kollektivtrafiken förbättras väljer vissa bilister att resa kollektivt och personer som redan reser kollektivt kan välja andra resvägar eller andra målpunkter jämfört med de tidigare beräkningarna.

Bostadsnytta

Flera av de berörda kommunerna har genomfört utredningar för att kvantifiera den tillkommande bostadsnyttan. I samtliga redovisade utredningar påvisas ett samband mellan utbyggd infrastruktur och positiva markvärdesförändringar. Underlaget indikerar en storleksordning på den värdeökning som skapas till följd av ny infrastruktur och som kommunerna kan välja att realisera, med lagändringen i PBL om värdeåterföring.

En del av denna värdeökning har ingått som en parameter i förhandlingen. Därtill har antalet tillkommande bostäder utgjort en viktig del.

Arbetsmarknads- och näringslivsnytta

Den sammanlagda nyttan har inte kunnat kvantifieras. Enligt Stockholms läns landsting påverkas arbetsmarknaden och näringslivet positivt av ny infrastruktur. Förbättrad tillgänglighet ger en geografiskt sett större arbetsmarknad. På den större marknaden kan lediga arbeten i större utsträckning matchas av ledig arbetskraft vilket i sin tur leder till kortare arbetslöshetstider och högre årsinkomster. Den större arbetsmarknaden leder till att arbetsgivarna lättare kan hitta rätt kompetens vilket i förlängningen leder till högre produktivitet och högre inkomster.

Miljönytta

Den sammanlagda miljönyttan är beräknad till 290 miljoner kronor.⁸ Beräkningen baseras på minskad klimatpåverkan och energianvändning till följd av att personer väljer att resa med kollektivtrafik i stället för med bil. Miljönyttor uppstår om miljöbelastningen för att transportera de bilisterna med kollektivtrafik är mindre än miljöbelastningen för motsvarande bilresor. Miljönyttan utgörs således av en ”utebliven miljöbelastning” till följd av att utsläpp och energianvändning för bilresorna inte längre äger rum.

Social nytta

Stockholms läns landsting har utvärderat den sociala nyttan utifrån hur det sociala kapitalet⁹ kan stärkas. Fysisk infrastruktur som sammankopplar områden där invånarna relativt sett har lågt socialt kapital kommer att ge social nytta på lång sikt. En sådan förbindelse skapar förutsättningar för individer och grupper från dessa områden att ta sig till arbete, andra aktiviteter och mötesplatser utanför sitt område.

Kollektivtrafikobjekten knyter i olika hög grad samman områden av olika socioekonomiska förutsättningar, vilket leder till att vissa objekt bedöms bidra till stor social nytta och möjligheter att öka det sociala kapitalet. Objekten bedöms sammantaget medföra sociala nyttor. Utmed vissa sträckor bedöms objekt ge en länkande effekt i områden med varierande socioekonomiska förutsättningar varpå social integrationsnytta kan uppstå.

5.6 Västra Götalands län

En bit in på 2020-talet kommer Göteborgs kommun att passera 600 000 invånare och år 2035 kan befolkningen ha ökat med cirka 150 000 personer jämfört med i dag. Det är en ökning med nära

⁸ Stockholms läns landstings beräkningar per objekt: Älvsjö-Fridhemsplan ger 64 miljoner kronor, Spårväg syd ger 64 miljoner kronor, Roslagsbana till City ger 146 miljoner kronor och Hagalund station ger 16 miljoner kronor.

⁹ Med socialt kapital avses här summan av resurser som individer eller grupper har tillgång till via varaktiga nätverk av andra individer, grupper och institutioner i samhället. Det sociala kapitalet påverkas av huruvida dessa nätverk ger erkännande eller igenkännande.

30 procent. Även regionen som helhet växer och utvecklingen i Västra Götalands län har en betydelse för arbetsmarknaden i västra Sverige som sträcker sig utanför länet.

Regeringen har i direktivet varit tydlig med att för att behålla och öka tillgången till kompetens som ytterligare stärker regionens näringsliv behöver bostadsbyggandet öka, infrastrukturen utvecklas och staden förtätas för att ge attraktiva och resurseffektiva boendemiljöer. Trots genomförandet av Västsvenska paketet kvarstår behoven på infrastrukturuområdet och behöver kompletteras med åtgärder kopplande till ett ökat bostadsbyggande och ökad arbetspendling.

Den 21 november godkändes avtalen av Västra Götalands regionfullmäktige och den 7 december tas de i Göteborgs kommunfullmäktige.

5.6.1 Göteborg – Ramavtal 7

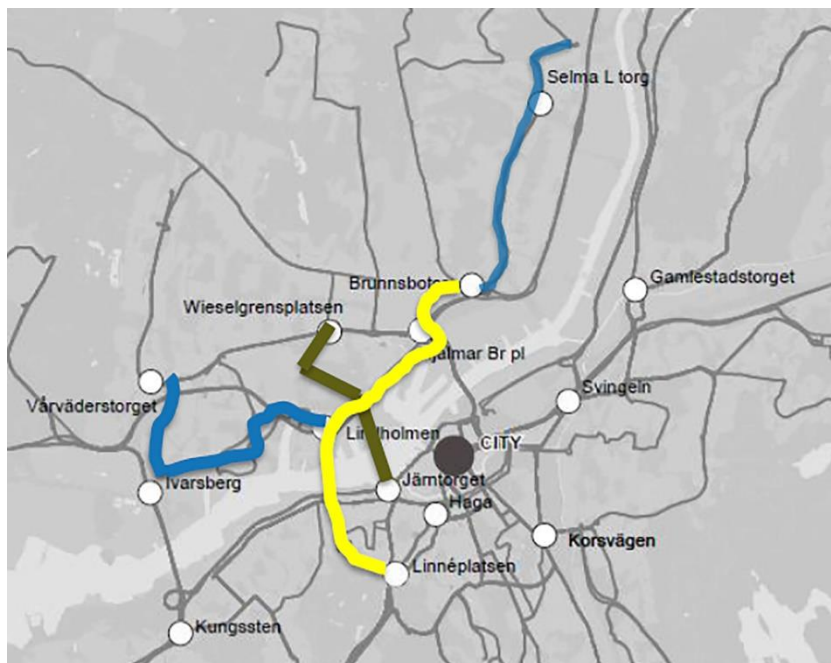
Avtalen för Göteborg utgörs av Ramavtal 7, inklusive två bilagor samt fyra objektavtal och reglerar kollektivtrafiksatsningar på 7 miljarder kronor och 45 680 bostäder samt cykelsatsningar på 241 miljoner kronor.

Avtalen reglerar bland annat finansierings- och utbyggnadsansvar, tidplaner, investeringskostnader samt fortsatt samverkan via en styrelse.

Avtalen omfattar en ny spårväg med förbindelse under Göta älv, en linbana över Göta älv och två Buss Rapid Transit (BRT) linjer, 45 680 nya bostäder inom kollektivtrafikens influensområden samt åtta cykelbanor som har koppling till de nya kollektivtrafiksatsningarna.

De fyra kollektivtrafikobjekten finansieras gemensamt av Göteborgs kommun, Västra Götalandsregionen och staten. Staten medfinansierar baserat på Göteborgs kommuns bostadsåtagande med 3 320 miljoner kronor. Västra Götalandsregionen medfinansierar med 1 890 miljoner kronor och Göteborgs kommun med 1 890 miljoner kronor.

Figur 5.4 Samtliga kollektivtrafikobjekt i Göteborgs kommun



Blå linje markerar Citybuss, gul linje Spårväg och citybuss och grön linje Linbanan.
Källa: Göteborgs kommun.

Cykelbanorna byggs ut under perioden 2019–2027. Staten åtar sig att medfinansiera med 25 procent, vilket ger ett statligt bidrag till kommunen om 60,25 miljoner kronor för cykelobjekten.

Samtliga ekonomiska åtaganden i avtalen är i prisnivå januari 2016.

Norra Älvstranden, centrala delen

En ny spårväg ska anläggas mellan Linnéplatsen, Lindholmen och Frihamnen samt kopplas ihop med en stadsbuss mellan Hjalmar Brantingsplatsen och Tingstadsvägen till en total investeringskostnad av 4 800 miljoner kronor.

Den nya förbindelsen sammankopplar norra och södra sidan av Göta älv vilket ökar kapaciteten och robustheten i kollektivtrafik-

systemet. Objektet är indelat i tre genomförandeetapper och planeras vara färdigställd i sin helhet år 2035.

Göteborgs Stad är utbyggnadsansvarig och åtar sig att finansiera objektet med 1 200 miljoner kronor samt att färdigställa 32 000 bostäder till år 2035.

Västra Götalandsregionen medfinansierar med 1 200 miljoner kronor och ansvarar för fordon och trafikering.

Staten åtar sig att medfinansiera baserat på bostadsåtagande med totalt 2 400 miljoner kronor.

Göteborgs Stad åtar sig att anlägga fyra cykelobjekt kopplat till centrala delen av Norra Älvstranden till en investeringskostnad om 109 miljoner kronor. Samtliga cykelobjekt är cykelbanor och dessa kommer att genomföras under 2019–2025.

Staten medfinansierar cykelobjekten med 27,25 miljoner kronor.

Linbana Centrum Järntorget–Wieselgrensplatsen

Stadslinbana mellan Järntorget, Lindholmen, Västra Ramberget och Wieselgrensplatsen genomförs till en investeringskostnad av 1 100 miljoner.

Linbanan kommer att underlätta kollektivtrafikresor över Göta älv mellan Göteborgs norra och södra centrum och ska öppna för trafik år 2021.

Göteborgs Stad är utbyggnadsansvarig och åtar sig att finansiera objektet med 415 miljoner kronor samt att färdigställa 4 500 bostäder till år 2030.

Västra Götalandsregionen medfinansierar med 415 miljoner kronor och ansvarar för trafikering.

Staten åtar sig att medfinansiera linbanan om 270 miljoner kronor baserat på bostadsåtagande.

Göteborgs Stad åtar sig att anlägga två cykelbanor kopplat till Linbanan till en investeringskostnad om 18 miljoner kronor. De två cykelbanorna kommer att genomföras under 2022–2026.

Staten medfinansierar cykelobjekten med 4,5 miljoner kronor.

Backastråket

Utbyggnad av "Citybuss" BRT-anläggning, mellan Balladgatan (Tingstad) och Körkarlens gata, genomförs till en investeringskostnad av 400 miljoner. Stråket anläggs med egen körbana med möjlighet till el-laddning/eldrift och med linjeföring och sektionsbredd förberedd för spårväg. Backastråket öppnar för trafik år 2023.

Göteborgs Stad är utbyggnadsansvarig och åtar sig att finansiera objektet med 100 miljoner kronor och att färdigställa 3 340 bostäder till år 2035.

Västra Götalandsregionen medfinansierar med 100 miljoner kronor och ansvarar för fordon och trafikering.

Staten åtar sig att medfinansiera Backastråket baserat på bostadsåtagande med 200 miljoner kronor.

Göteborgs Stad åtar sig att under 2023–2027 anlägga en cykelbana kopplat till Backastråket till en investeringskostnad om 60 miljoner kronor.

Staten medfinansierar cykelobjektet med 15 miljoner kronor.

Norra Älvstranden, västra och nordvästra delen

Objektet omfattar en utbyggnad av en BRT-anläggning mellan Lindholmen och Vårdväderstorget via Ivarsbergsmotet till en investeringskostnad av 700 miljoner kronor. Stråket anläggs i egen körbana och ges möjlighet till el-laddning. Del av sträckan förbereds för spårväg med avseende linjeföring och sektionsbredd. Objektet byggs i två etapper och öppnar för trafik i sin helhet år 2031.

Göteborgs Stad är utbyggnadsansvarig och åtar sig att finansiera objektet med 175 miljoner kronor och att färdigställa 5 840 bostäder till år 2035.

Västra Götalandsregionen medfinansierar med 175 miljoner kronor och ansvarar för fordon och trafikering.

Staten åtar sig att medfinansiera baserat på bostadsåtagande med totalt 350 miljoner kronor.

Göteborgs Stad åtar sig att anlägga en cykelbana kopplat till objektet Norra Älvstranden under 2020–2022 till en investeringskostnad om 54 miljoner kronor.

Staten medfinansierar cykelobjektet med 13,5 miljoner kronor.

5.6.2 Nyttor i Västra Götalands län

Nedanstående nyttor har redovisats av Göteborgs Stad och Västra Götalandsregionen.¹⁰

Restidsnytta

Restidsnyttan för kollektivtrafikobjekten bedöms sammanlagt vara mycket betydande, men en sammanlagd kvantifiering har inte varit möjlig.

Restidsnyttan för spårvägsdelen av objekt Norra älvstranden – centrala delen beräknas till 2,6 miljarder kronor under en period på 60 år. Restidsnyttorna kopplat till trafikering med citybuss och annan busstrafik i objektet har inte beräknats, men bedöms vara betydande. Totalt bedöms de positiva effekterna av satsningarna röra miljö, kapacitet, systemeffekter och robusthet i kollektivtrafiksystemet på framför allt Hisingsbron vilket ger kraftigt minskad störningskänslighet.

För linbanan är restidsnyttan beräknas till cirka 530 miljoner kronor på 60 år.

För de två citybussobjekten Backastråket och Norra älvstranden är restidsnyttan beräknad till cirka 2,8 miljarder kronor under en period på 40 år. Den totala nyttan för dessa två objekt uppgår till 8,6 miljarder kronor, vilket inkluderar restidsnyttor, miljöeffekter och kapacitetsnyttor/nyttor till följd av minskad trängsel.

Bostadsnytta

Utbyggd kollektivtrafik bedöms av Göteborgs Stad som en förutsättning för det avtalade bostadsbyggandet ska komma till stånd och därmed även möjligheterna att skapa täta och hållbara stadsmiljöer. Göteborg är en gles och funktionsseparerad stad där förtätning leder till stora nyttor. Investeringar i utökad kapacitet och förbättrad tillgänglighet knyter samman befintliga täta områden och de områden där flest bostäder planeras att byggas. Värde-

¹⁰ Underlag inskickat till Sverigeförhandlingen den 2015-10-09 och 2015-11-06 samt komplettering av Göteborgs stad via mail november 2017.

ökningen av denna bostadsnytta har inte kvantifierats, däremot har antalet tillkommande bostäder preciserats.

Arbetsmarknads- och näringslivsnytta

Den sammanlagda nyttan har inte kunnat kvantifieras. Göteborgs Stads bedömning är att en förstärkt tillgänglighet ger nyttor för arbetsmarknaden i Göteborg och regionen och påverkar positivt hur arbetsmarknaden kan utvecklas och förbättrar matchningen på arbetsmarknaden. Genom ny kollektivtrafik kan fler lägen bli tillgängliga och attraktiva för utbyggnad av kontor och handel och öka betalningsviljan.

Kollektivtrafikobjekten binder samman staden och bidrar till näringslivets behov i de nya centrala delarna av Göteborg. Ett konkret exempel på näringslivsnytta är kopplingarna till Volvo Groups nya huvudkontor i Lundby samt Geelys kommande innovationscenter i Älvstaden.

Miljönytta

Förbättrade förutsättningar för att välja effektiv och attraktiv kollektivtrafik, alternativt förbättrade möjligheter till snabba och säkra cykelvägar, bidrar till att fler väljer att åka kollektivt eller cykla framför att ta bilen. En ökad andel resande med kollektivtrafik och cykel bedöms ge positiva effekter för miljön.

Sociala nyttor

Göteborg har en stor utmaning med utanförskap och hög arbetslöshet i vissa grupper och inom storstadsområdet kan en ökad tillgänglighet i större utsträckning komma att gynna de grupper som i dag har en liten lokal arbetsmarknadsregion, något som ger potentiella effekter för integration.

Genom satsningarna i Göteborg knyts också stråket Ivarsberg–Vårvåderstorget och Backastråket närmare de centrala delarna av Göteborg, vilket utöver nya möjligheter för bostadsbyggande

skapar sociala nyttor i form av kortare restid till arbetsplatser, utbildning, fritidsaktiviteter och service.

5.7 Skåne län

Befolkningen i Skåne län ökar med drygt 10 000 invånare varje år. Den största tillväxten sker i västra Skåne, i och kring Malmö, Lund och Helsingborg. Bostadsbrist råder i delar av regionen.

Malmö, Lund och Helsingborg fungerar i princip som en gemensam arbetsmarknadsregion med omfattande pendling. Brister i infrastrukturen innebär dock att trafiksystemet är sårbart. Regeringen pekar i direktivet på att kollektivtrafiken behöver stärkas i regionens mest tätbefolkade delar och i viktiga knutpunkter.

Sverigeförhandlingen har under 2017 undertecknat avtal med Lunds kommun, Helsingborgs stad, Malmö kommun och Region Skåne. Skåne är därmed uppdelat på tre ramavtal med tillhörande objektavtal.

5.7.1 Malmö – Ramavtal 8

Den 30 oktober 2017 undertecknades avtalen mellan Malmö kommun, Region Skåne och Sverigeförhandlingen.

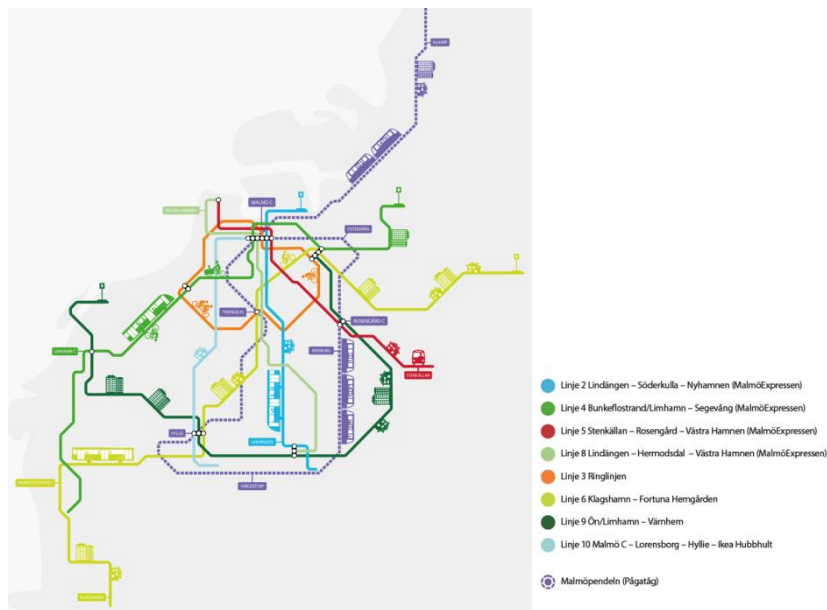
Avtalen för Malmö kommun utgörs av Ramavtal 8, inklusive två bilagor och två objektavtal. Avtalen reglerar kollektivtrafiksatsningarna på sammanlagt 3 410 miljoner kronor, 28 550 bostäder samt cykelobjekt för 573 miljoner kronor.

Avtalen reglerar bland annat funktioner, tidplaner, investeringskostnader, finansierings- och utbyggnadsansvar samt fortsatt samverkan via en styrelse.

Kollektivtrafiksatsningarna består av Malmöpendeln och åtta stadsbusslinjer som ska försörjas med el, varav fyra är så kallade BRT-linjer.

Samtliga ekonomiska åtaganden är angivna i prisnivå januari 2016.

Figur 5.5 Samtliga kollektivtrafikobjekt i Malmö kommun



Källa: Malmö stad.

Kapacitetsstarka stadsbussar

Malmö kommun bygger ut stadsbusskonceptet med totalt åtta linjer, till en investeringskostnad av 3 210 miljoner kronor. Stadsbusskonceptet innebär att samtliga linjer är kapacitetsstarka, får prioritet i gaturummet, försörjs genom eldrift och kan på sikt utvecklas till spårväg.

Linjerna öppnar successivt för drift under perioden 2025 till 2031. Malmö kommun är utbyggnadsansvarig och ansvarar för finansieringen samt åtar sig att färdigställa totalt 26 750 bostäder som en följd av att stadsbusstrafiken byggs ut.

Region Skåne åtar sig att ansvara för trafikering. Staten åtar sig att medfinansiera elbusslinjerna med 1 605 miljoner kronor.

Malmö kommun åtar sig att anlägga 14 cykelbanor i anslutning till stadsbussarna och till en investeringskostnad på 573 miljoner kronor. Cykelobjekten byggs under perioden 2019–2031. Staten åtar sig att medfinansiera kommunens cykelutbyggnader med 143,3 miljoner kronor.

Malmöpendeln – Lommabanan etapp 2

Malmöpendeln – Lommabanan etapp 2 möjliggör effektivare pendling med Pågatågstrafik från Kävlinge via Lomma in i Malmö. Trafikupplägget kallas för ”Malmöpendeln” och investeringskostnaden uppgår till 200 miljoner kronor.

Trafikverket svarar för planering och utbyggnad av objektet och Region Skåne svarar för trafikering. Objektet kan projektstarta 2018 och öppna för trafik 2025.

Malmö kommun åtar sig att medfinansiera med 50 miljoner kronor och att färdigställa totalt 1 800 bostäder. Malmö kommun har i sin tur tecknat avtal med Lomma och Kävlinge kommunerna angående medfinansiering och bostadsåtagande kopplat till detta objekt. Region Skåne medfinansierar objektet med 50 miljoner kronor. Staten åtar sig att medfinansiera med 100 miljoner kronor.

5.7.2 Lund – Ramavtal 10

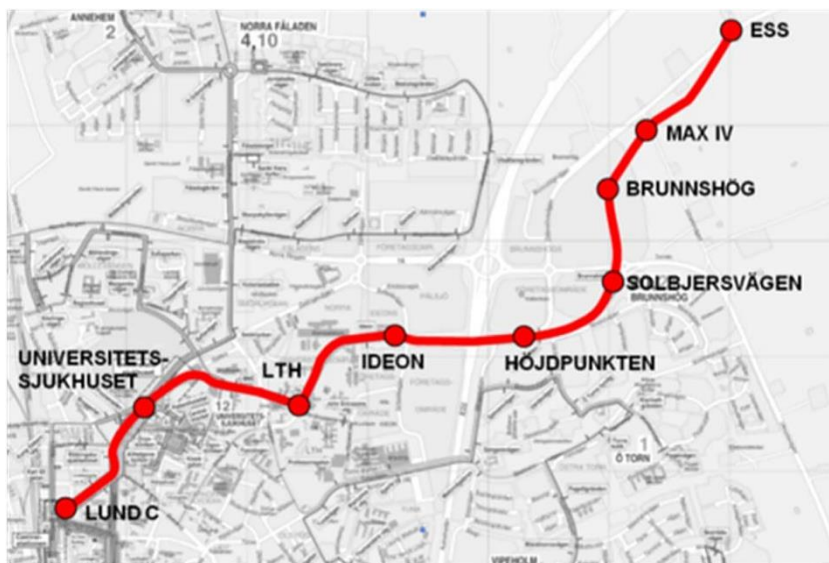
Avtalen undertecknades den 10 februari 2017 mellan Lunds kommun, Region Skåne och Sverigeförhandlingen. Avtalen om åtaganden i Lund utgörs av Ramavtal 10, inklusive två bilagor och ett objektavtal. Avtalen reglerar kollektivtrafiksatsningarna på sammanlagt 776 miljoner kronor, 15 000 bostäder samt cykelobjekt för 163 miljoner kronor.

Avtalen reglerar finansierings- och utbyggnadsansvar, funktioner, tidplan, investeringskostnad samt fortsatt samverkan via en styrelse.

Lund har tidigare genom stadsmiljöavtal fått 298,4 miljoner kronor av staten för spårvägsinvesteringen. Staten genom Sverigeförhandlingen bidrar med 74,5 miljoner kronor till spårvägen, varpå den totala statliga medfinansieringen därmed uppgår till 50 procent av spårvägsinvesteringen.

Region Skåne säkerställer trafikering, rullande materiel och depå.

Figur 5.6 Spårväg Lunds C till ESS



Källa: Lunds kommun.

I avtalen finns även sju cykelobjekt till en investeringskostnad om 163 miljoner kronor. Det är tre cykelgarage och fyra cykelvägar i centrala lägen. Dessa ska finansieras av Lunds kommun. Staten medfinansierar med 40,75 miljoner kronor till cykelobjekten. Lunds kommun bygger ut cykelåtgärderna under perioden 2019–2021.

Spårväg Lunds C till ESS

Lunds kommun anlägger spårväg från Centralstationen till ESS (European Spallation Source) vid stadsdelen Brunnshög. Spårvagnarna kommer att köra på en egen bana och endast vid korsningar kommer biltrafik att passera banan i plan. Spårvägsstråket startar vid Lunds Centralstation och kommer att passera bland annat Skånes universitetssjukhus, Lund Tekniska Högskola, Ideon-området och Medicon Village innan det fortsätter till den nya stadsdelen Brunnshög där utbyggnaden av MAXIV och ESS pågår. Spårvägen kommer att utgöra en viktig länk i det regionala kollektivtrafiksystemet. Spårvägen byggstartade i februari år 2017 och kommer att öppna för trafik år 2019.

5.7.3 Helsingborg – Ramavtal 11

Avtalen som omfattar Helsingborg undertecknades den 10 februari 2017 mellan Helsingborgs stad, Region Skåne och Sverigeförhandlingen.

Avtalen utgörs av Ramavtal 11, inklusive två bilagor och ett Objektavtal. Avtalen omfattar kollektivtrafiksatsningarna på sammanlagt 353 miljoner kronor, 3 530 bostäder samt cykelobjekt för 291,9 miljoner kronor.

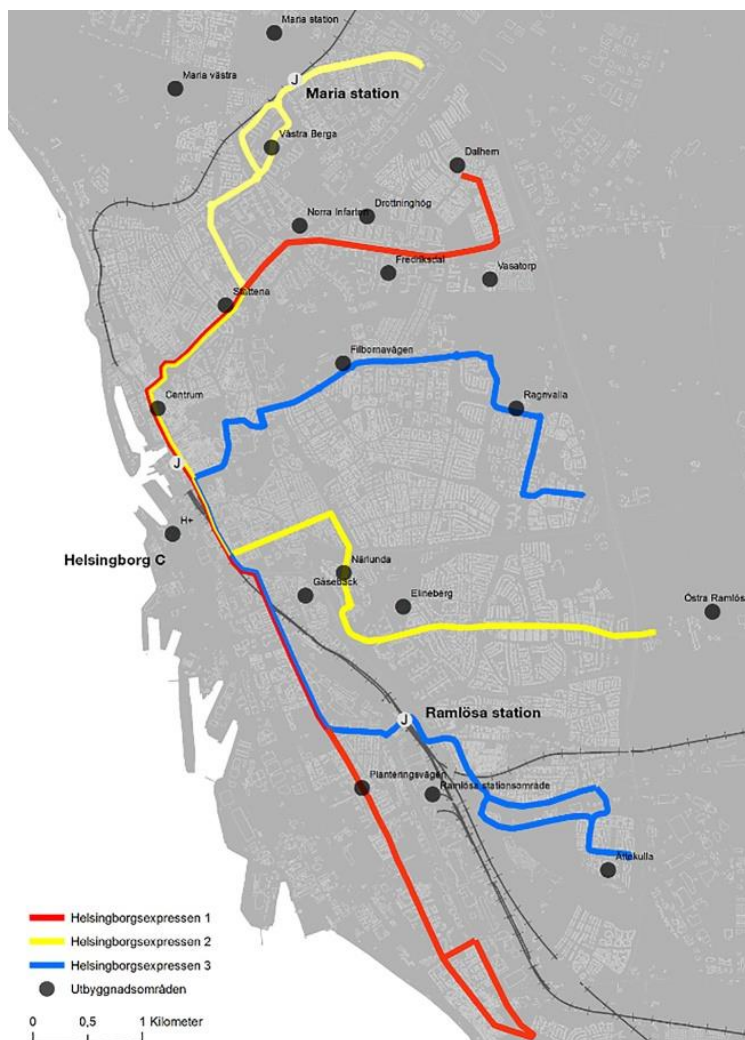
Avtalen reglerar finansierings- och utbyggnadsansvar, funktioner, tidplan, investeringskostnad samt fortsatt samverkan via en styrelse.

Helsingborgs kommun är finansierings- och utbyggnadsansvarig och staten genom Sverigeförhandlingen medfinansierar kollektivtrafikutbyggnaden med 176,5 miljoner kronor, vilket innebär att den statliga medfinansieringen uppgår till 50 procent av kollektivtrafikinvesteringen. Region Skåne säkerställer trafikering och rullande materiel.

Samtliga ekonomiska åtaganden är i prisnivå januari 2016.

I avtalen finns även 59 cykelobjekt till en investeringskostnad om 292 miljoner kronor. Det är bl.a. två centralt belägna cykelgarage, nya cykelbanor, parkeringar, förbättrad standard på befintliga banor samt ett flertal korsningsåtgärder. Cykelåtgärderna har en koppling till BRT-linjerna och stärker stadens regionala noder Helsingborg C, Maria station och Ramlösa station samt skapar förutsättningar för hela resan-perspektivet. Cykelåtgärderna ska finansieras av Helsingborgs stad och kommer att byggas ut under perioden 2017–2027. Staten åtar sig att medfinansiera kommunen med 72,9 miljoner kronor till cykelobjekten.

Figur 5.7 Helsingborgsexpressen i Helsingborgs stad



Källa: Helsingborgs stad.

Helsingborgs Expressen

Helsingborgs kommun bygger ut två nya BRT-linjer (Bus Rapid Transit), Helsingborgs Expressen 2 och 3. Linjerna går mellan Berga och Åttekulla samt mellan Västergård och Ramlösagården, och kan på sikt utvecklas till spårväg. Linje 2 kan öppna för trafik till år 2023 och linje 3 till år 2027.

5.7.4 Nyttor i Skåne län

Nedanstående nyttor har redovisats av Malmö kommun, Lunds kommun, Helsingborgs kommun¹¹ och av Region Skåne¹².

Restidsnytta

Regionen har haft en kraftig befolkningstillväxt och förväntas ha så även i framtiden. Likaså har resandet inom samt till och från städerna ökat. Restidsnyttorna (minskad restid, ökad turtäthet och minskad risk för förseningar) som förväntas uppstå i samband med utbyggnad av kollektivtrafik i Skåne län är betydande.

I Malmö kommun bedöms den sammanlagda restidsnyttan för alla kollektivtrafikobjekt, dvs. det samhällsekonomiska värdet av den förändrade restiden i prognosåret 2035, till 197,31 miljoner kronor. I Lund beräknas den samlade restidsvinsten (åktid, gångtid, väntetid och förseningstid) år 2030 uppgå till 33 miljoner kronor per år. Vinsterna för resenärerna uppgår totalt till 886 miljoner kronor i nuvärde över kalkylperioden.¹³

I Helsingborg beräknas det samhällsekonomiska värdet av resenärernas förbättrade resandestandard i form av minskad restid, ökad turtäthet och minskad risk för förseningar till 40,65 miljoner kronor i prognosåret 2035.

Bostadsnytta

Kollektivtrafikåtgärderna bedöms kunna skapa bättre förutsättningar för bostadsbyggande i flera delar av Skåne län.

De strukturerande kollektivtrafiksatsningarna skapar bättre förutsättningar för bostadsbyggande. Satsningar på strukturerande och robust kollektivtrafik innebär bättre förutsättningar och incitament för att investera och bygga bostäder, att områden dels knyts samman och dels blir attraktivare att bo i. I stations- och hållplats-

¹¹ Underlag från Malmö kommun, Lunds kommun och Helsingborgs kommun 2015-10-01 och 2015-11-06.

¹² Underlag från Region Skåne 2015-10-01 och 2015-11-06.

¹³ Lunds kommun, *Samhällsekonomi – spårväg Lund C till ESS, En analys av spårvagnstrafik jämfört med utbyggnad av busstrafiken*, 2015-02-17.

nära lägen ökar förutsättningarna för mer omfattande stadsutvecklingsprojekt med en större blandning av verksamheter och andra funktioner.

Värdeökningen har inte kvantifierats av alla parter, däremot har antalet tillkommande bostäder preciserats.

Arbetsmarknads- och näringslivsnytta

Regionen är del av en arbetsmarknadsregion som även sträcker sig till Danmark. Den sammanlagda arbetsmarknadsnyttan väntas bli betydelsefull till följd av en mer attraktiv kollektivtrafik och förbättrad tillgänglighet. För näringslivet innebär satsningarna också en trygghet för långsiktiga investeringar.

Av både Malmö kommun och Helsingborgs kommun bedöms investeringarna i kollektivtrafik betydelsefull utifrån att vissa områden i dag utmärks av lägre förvärvsfrekvens. Här är ökad tillgänglighet särskilt betydelsefullt. Vidare medför kollektivtrafiken att affärsmöjligheter uppstår i stråkens direkta närhet, vilket är särskilt betydelsefullt i dessa områden.

I Lund finns regionens största arbetsplats för forskning och innovation och staden är hemvist för regionens största sjukhus. Under de kommande fyrtio åren planeras för cirka 40 000 nya arbetsplatser och cirka 12 000 nya boenden utmed spårvägsstråket.¹⁴

Samtliga kommuner lyfter att kollektivtrafikobjekten kopplar samman bostadsområden och verksamhetsområden och stärker näringslivet. De lyfter också att det skapas nytta till följd av att kompetens matchas med näringslivets behov och att arbetsmarknaden vidgas samt att det påverkar hela regionens utveckling.

Miljönytta

Satsningarna i Malmö kommun med elektrifiering av stadsbusstrafiken bidrar till att minska luftföroreningar och buller som i dag utgör stora utmaningar. Elektrifieringen av stadsbussarna får här positiva effekter på bullersituationen.

¹⁴ Lunds kommun, *Samhällsekonomi – spårväg Lund C till ESS, En analys av spårvagnstrafik jämfört med utbyggnad av busstrafiken*, 2015-02-17.

Effekterna av elektrifieringen kan få stor effekt längs Malmö kommuns gator med sämst luftkvalitet och bidra till att miljökvälighetsnormen kan klaras. Störst effekt bedöms uppstå på Djäkne-gatan med en minskning av kvävedioxidhalten på sex procent och kväveoxider med elva procent. Totala CO₂-utsläppen för Malmö kommun skulle minska med 4 500 ton p.g.a. att grön el används.

I orterna längs kusten i västra Skåne (Lomma och Kävlinge) är bilanvändandet i dag högt till följd av bristande kollektiva alternativ. Minskad miljöpåverkan uppstår till följd av överflyttning från bil samt regionbuss till resor med spårburen kollektivtrafik.

Spårvägen i Lund ger en överflyttning av resor från bil till kollektivtrafik. Överflyttningen innebär miljövinster genom lägre utsläpp av koldioxid och hälsoskadliga luftföroreningar som kväveoxider.

Även i Helsingborg medför kollektivtrafikinvesteringarna positiva miljökonsekvenser i form av minskade luftföroreningar och minskat trafikbuller. Satsningen på linjerna bedöms medföra viss överflyttning från bil och bidra till minskad trängsel i staden. Miljönyttornas totala värde har inte varit möjligt att bedöma.

Sociala nyttor

Utveckling av transportsystemet genom satsningarna på kollektivtrafik och cykel i samspel med bebyggelseutvecklingen uppskattas inkludera sociala aspekter och därmed verka barriärbrytande, hälsofrämjande, tillits- och trygghetsskapande, samt bidrar till att främja jämställdhet och jämlikhet.

Satsningarna i Malmö kommun förväntas bidra till att minska boendesegregationen genom att cykel- och kollektivtrafikstråk sammanlänkar olika områden och att staden byggs tätare med kompletterande bostadstyper och upplåtelseformer. Erfarenheter från dagens enda Malmöexpresslinje genom Rosengård visar att konceptet har underlättat rörligheten i staden. De nya kollektivtrafiksatsningarna väntas på motsvarande sätt påverka andra delar av staden och skapa en bättre integration mellan regionens olika delar.

En ökad tillgänglighet till kollektivtrafik i Lund bidrar till ökad rörlighet vilket skapar mereffekter för individens identitet och hälsotillstånd. Spårvägen gör att kollektivtrafiken blir lika konkurrenskraftig som bilen och ger ett mer jämställt resande mellan

könen. Kvinnor och män gynnas lika mycket av spårvägen. Den leder till ett mer jämställt samhälle då alternativen till att åka kollektivtrafik förbättras utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv för kvinnan.

I Helsingborg bedöms kollektivtrafikutbyggnaden generera sociala nyttor genom att den knyter ihop områden med olika förutsättningar. Med Helsingborgsexpressen på plats kommer drygt 80 procent av Helsingborgs tätorts invånare (nattbefolkning) att ha max 600 meters gångavstånd till närmaste hållplats. Motsvarande siffra för sysselsatta i tätorten (dagbefolkning) är knappt 70 procent. Helsingborgsexpressen är strukturbildande och bidrar till känslan av trygghet och pålitlighet.

5.8 Uppföljning av avtalen

Totalt är fem ramavtal undertecknade med kommunerna Stockholm, Göteborg, Malmö, Huddinge, Täby, Vallentuna, Österåker, Solna, Lund och Helsingborg samt regionerna Stockholms läns landsting, Region Skåne och Västra Götalandsregionen.

Samtliga avtal reglerar att en styrelse för respektive ramavtal ska tillsättas. Styrelserna ska vara aktiva under genomförandeperioden och fram till dess att samtliga åtaganden är genomförda. Uppföljning av framdriften ska årligen avrapporteras till regeringen. Avtalen föreslås hanteras och följas upp på samma sätt som i den tidigare 2013 års Stockholmsförhandling (Dir.2013:22).

Under hela genomförandet ska styrelsen följa upp att avtalen efterlevs. De gemensamma styrelserna är att betrakta som samverksansorgan och stöd till projekten för hantering av frågor enligt respektive avtal. Medlemmarna i styrelsen representerar kommunerna, regionerna/landstingen och staten. Ordförande tillsätts av regeringen.

Styrelsen ansvarar också för rapporteringen till regeringen enligt ett uppföljningsprogram som innehåller uppföljning av objekten, bostadsbyggandet, nyttor samt årlig avrapportering till departementet om hur genomförandet fortskrider.

Denna styrelse bör innehålla kommunala företrädare på hög tjänstepersonnivå för att vara beslutsam och ha möjlighet att finna gemensamma lösningar på frågor som uppstår.

Styrelsens roll och uppgift är att se till att parterna samverkar och att framdriften i avtalets alla delar säkerställs och det finns ett framtaget uppföljningsprogram som stöd för detta.

En interimistisk styrelse för varje ramavtal har tillsatts av Sverigeförhandlingen från juni 2017 och kommer att verka fram till dess regeringen utser ordinarie ordförande för styrelsen samt beslutar om hantering av sekretariat. Sverigeförhandlingens upplägg i avtalen säkerställer att parterna tar ett långtgående ansvar för helheten och att regeringen fortlöpande får kännedom om framdriften.

5.8.1 Sverigeförhandlingens förslag till fortsatt hantering

Sverigeförhandlingen föreslår att regeringen ska godkänna avtal tecknade med kommuner och regioner i Stockholms län, Västra Götalands län och Skåne län samt att trängselskatten ska förändras i Stockholm i enlighet med den framställan som lämnades in till regeringen.

Vidare föreslås att regeringen ska utse ordförande med uppdrag att bilda styrelser i enlighet med avtalen och att ansvara för uppföljning och utvärdering samt rapportering till regeringen av avtalens genomförande i enlighet med avtalen, samt att regeringen ska uppdra åt Trafikverket att bistå med resurser för sekretariat för styrelserna.

5.9 Resurseffektiv stadsutveckling

Till Sverigeförhandlingen har en referensgrupp funnits kopplad som kunnat bidra med sakkunskap när det gäller resurseffektiv stadsutveckling. Ett syfte med Sverigeförhandlingens arbete har varit att bidra till täta, resurseffektiva och tillgängliga städer. Nedan redovisas några av de konflikter i och potentialer med att bygga täta stadsmiljöer, vilket framförts under referensgruppens möten.¹⁵

¹⁵ Möte med Sverigeförhandlingens referensgrupp och möte med Stadsbyggnadskontoret i Stockholms stad 2017-06-07.

Goda livsmiljöer

Referensgruppen har bl.a. konstaterat att resultatet av Sverigeförhandlingens arbete kommer att bli ett av vår tids största fysiska samhällsprojekt och att det är viktigt att fullfölja ambitionerna om ett resurseffektivt samhälle i kombination med god gestaltad livsmiljö. Arkitektur, form och design påverkar omgivningen och kan vara ett medel för att lösa problem. Ett exempel på det är Malmös förvandling de senaste 20 åren från industri- till kunskapsstad där stadens gestaltning haft stor betydelse.

Med de stora investeringar som Sverigeförhandlingen bidrar till i städerna, med kollektivtrafik, cykelinfrastruktur och bostadsbyggande finns goda chanser att stärka staden som livsmiljö. Exempelvis bör en bedömning av en god miljö inkludera platser där barn kan leka och människor känna sig trygga. Därtill kan stadsbyggnads- och arkitekturprogram och -råd kopplas till genomförandet som ett verktyg att skapa goda stadsmiljöer.

Ett medskick från referensgruppen var att berörda myndigheter bör använda en genomförandemodell som stärker livsmiljöerna och utnyttjar tillfället för att nå mål inom fler politikområden i samband med denna stora satsning.

Täta stadsmiljöer

I Stockholms stad planeras just nu för Sveriges tätaste stadsmiljöer. Stockholm stad konstaterar att förtätningen för med sig både fördelar och nackdelar. Bland fördelarna är bättre underlag för service, kultur, handel, restauranger, attraktiva offentliga platser, attraktivt för näringslivet, bättre kollektivtrafik och mindre bilberoende. Bland nackdelarna är trängsel, färre lugna platser, mer buller, färre eller mindre gröna platser, nedslitning av parker, karaktärslöshet, mindre solljus och skymd sikt. I Stockholms stad betonas också att tätt inte behöver betyda högt. Tätt kan se olika ut och var plats har sitt "rätt". Alltför höga hus är ofta bekymmersamt eftersom det skapar blåsiga miljöer kring huset.

Täta stadsmiljöer har lägre bilinnehav än glesa miljöer. Många byggherrar har varit vana att luta sig mot tillgång till gatuparkering för de boende i de bostäder som de bygger. Just nu sker dock ett skifte där gatorna omvandlas och områdena förtätas. Av det följer

att byggherrarna behöver bygga in parkering i sina fastigheter vilket förstås inte är utan kostnad.

Parkeringshus som byggs i dag, t.ex. i Kiruna i samband med stadsflytten, måste antingen byggas robusta för att kunna omvandlas till andra användningsområden i framtiden om behoven ändras, eller väldigt enkla för att ha kort livslängd och kunna rivas därefter och ge plats åt annan användning.

En aspekt av täta stadsmiljöer som kommit upp i referensgruppens samtal är hur krav på olika risker kan hanteras i täta städer. Det finns ett flertal utmaningar som t.ex. Stockholms stad och statliga myndigheter för närvarande diskuterar hur de bäst kan hanteras. Det finns exempel på detaljplaner med bl.a. stora mängder byggrätter för bostäder i attraktiva områden som fördröjts för att riskfrågor inte är utklarade mellan stat och kommun.

6 Planering av Östlig förbindelse

Sverigeförhandlingens förslag: Regeringen ska besluta att nationell plan för transportsystemet 2018–2029 ska innehålla 300 miljoner kronor för planering av Östlig förbindelse för att säkerställa en ordnad avveckling. Det innebär att planeringsprocessen ska fortsätta så långt att underlaget kan användas framöver, att korridoren för riksintresset kan justeras geografiskt samt att berörda kommuner kan fortsätta med sin stadsutveckling.

6.1 Sammanfattning

I nu gällande nationell plan för transportsystemet 2014–2025 ingår två miljarder kronor för planering och projektering av Östlig förbindelse.

Trafikverkets och Stockholms läns landstings utredningar visar att Östlig förbindelse fysiskt kan genomföras utan intrång i Nationalstadsparken. De visar också att den kan utformas för kapacitetsstark kollektivtrafik, att trafikantnyttorna på både väg- och kollektivtrafiksidan sprider sig i hela regionen, att förbindelsen ökar robustheten i trafiksystemen, att den kan anpassas för att tillmötesgå den tekniska utvecklingen samt att den påverkar den regionala utvecklingen positivt. Östlig förbindelse ger ökade CO₂ utsläpp, men minskar NO_x och partikelhalterna.

I Sverigeförhandlingens uppdrag ingår att analysera och pröva möjliga finansieringslösningar för en östlig förbindelse i Stockholm. Sverigeförhandlingens utgångspunkt är att de som drar nytta av investeringen bör bidra till finansieringen. Brukaravgifter är ett sätt att realisera de nyttor som trafikanterna får när de nyttjar Östlig förbindelse. Olika finansieringsalternativ för Östlig förbindelse har

tagits fram baserat på kombinationer av anslagsfinansiering, medfinansiering och/eller genom trängselskatt. Dessa upplägg har fungerat som underlag för förhandlingsarbetet.

Östlig förbindelse är utpekad som en brist i transportsystemet som har hanterats inom ramen för nationell plan för transportsystemet. Den 4 september 2017 meddelade Sverigeförhandlingen att förhandlingen avbrutits. Anledningen var att förutsättningarna för att förhandla fram en finansieringslösning för byggandet av Östlig förbindelse saknades. Att det i nuläget inte är möjligt att åstadkomma en finansieringsuppgörelse innebär att det regionala behovet av en östlig förbindelse kvarstår.

Geografiskt ligger Östlig förbindelse i en del av Stockholms stad och Nacka kommun där stadsutveckling pågår. Sverigeförhandlingens bedömning är att ordnad avveckling innebär att Trafikverket fortsätter planeringsprocessen av Östlig förbindelse så långt att underlaget kan användas framöver, att korridoren för riksintresset kan justeras geografiskt samt att berörda kommuner kan fortsätta med sin stadsutveckling.

6.2 Utgångspunkter

Stockholms storstadsregion växer och bidrar till hela Sveriges tillväxt. För att underlätta denna utveckling krävs utbyggd infrastruktur och fler bostäder. Förhandlingen för Östlig förbindelse startade den 8 februari 2016. På samma sätt som i övriga förhandlingar har nyttoanalyser varit ett viktigt underlag för förhandlingarna liksom sedvanligt planeringsunderlag, såsom successiva kalkyler, samhällsekonomiska bedömningar m.m.

För Östlig förbindelse är staten ansvarig och söker medfinansiering. Som grund för förhandlingen har vi fokuserat på de nyttor som är realiserbara för kommuner, Stockholms läns landsting och brukarna/trafikanterna.

6.3 En trafiktunnel under Saltsjön

Östlig förbindelse är en trafiktunnel under Saltsjön som kopplar ihop Norra och Södra länken i Stockholm och sluter ringen runt Stockholms innerstad. Länken utformas för biltrafik och kapaci-

tetsstark kollektivtrafik. Trafikverkets planering med berörda kommuner befinner sig för närvarande i skedet av en lokaliseringsutredning.

Östlig förbindelse kan genomföras utan att fysiskt intrång görs i Nationalstadsparken. Genom att tunneln förläggs helt i berg under Saltsjön undviks även temporära intrång.¹ Bergtunneln kan genomföras med beprövad teknik, vilket minskar riskerna vid genomförandet och därmed den totala investeringskostnaden.²

Trafikverket har undersökt hur Östlig förbindelse inverkar på vägtrafiken och påverkar robustheten i trafiksystemet. Trafikverket har i samverkan med Stockholm läns landsting studerat olika alternativ för kapacitetsstark kollektivtrafik med busstrafik och/eller spårväg och konstaterar att båda alternativen är intressanta att studera vidare.³ Stockholms läns landsting har även undersökt ett alternativ med tunnelbana, men alternativet bedöms inte ge tillräckliga resenärsnyttor i förhållande till investeringskostnaden.⁴ Oavsett val av kollektivtrafiklösning bör planering, projektering och byggande ske samordnat.

Projektkostnaden för alternativet med bergtunnel inklusive kapacitetsstark busstrafik är beräknad till 17,7 miljarder kronor. Den inkluderar 16,3 miljarder kronor för investeringen och 1,4 miljarder kronor för planering och projektering. Merkostnaden för samförläggning med spårväg är beräknad till 2,7 miljarder kronor.⁵

I Sverigeförhandlingens delrapport avseende förhandling om åtgärder i storstäder gjordes bedömningen att den fortsatta förhandlingsprocessen utgår från alternativet med bergtunnel.⁶

¹ Den tidigare utformningen med sänktunnel (även kallad Österleden) ger både temporära och permanenta intrång i Nationalstadsparken.

² Trafikverket, *Rapport Saltsjötunneln Kunskapsunderlag*, 2016-01-15, samt *Jämförelse mellan Österleden (Sänktunnel) och Saltsjötunneln (Bergtunnel under Saltsjön) Kunskapsunderlag*, 2016-01-15.

³ Stockholms läns landsting Trafikförvaltningen och Trafikverket *PM Spårväg kombinerad med Östlig förbindelse*, 2016-09-12.

⁴ Stockholms läns landsting Trafikförvaltningen, *PM Tunnelbana i Östlig förbindelse*, 2016-06-12.

⁵ Samtliga kostnadsberäkningar har utförts med succesiv kalkylmetod och redovisas med 50 procent sannolikhet i prisnivå april 2016. Trafikverket, *Jämförelse mellan Österleden (Sänktunnel) och Saltsjötunneln (Bergtunnel under Saltsjön) Kunskapsunderlag*, 2016-01-15 samt rapportering av successiv kalkyl april och maj 2016.

⁶ Sverigeförhandlingen, *Delrapport från Sverigeförhandlingen, Lägesrapport avseende förhandling om åtgärder i storstäder och järnväg i norra Sverige*, 2016-06-01.

Trafikverket har därefter redovisat att Östlig förbindelse kan förberedas och planeras för att integrera självkörande fordon. Exempelvis kan körfält förberedas som i framtiden avsätts till att endast tillåta självkörande fordon.⁷ I Östlig förbindelse kan även elektrifiering vara ett alternativ. Ett vanligt problem med elektrifiering av vägar är risken att ett fordon hamnar utanför vägen och river ner kontaktledningen, men denna risk kan undvikas i tunnel då ledningarna kan förläggas i taket. Elektrifiering kan förberedas för såväl tung trafik som för kollektivtrafikens bussar. Den geometriska utformningen av Östlig förbindelse bedöms av Trafikverket vara oberoende av teknisk lösning. Val av tekniska system sker senare i processen.⁸

Hittills genomförda analyser visar att utsläppen av NO_x i länet totalt sett minskar med en Östlig förbindelse. Minskningen uppstår trots att det totala trafikarbetet ökar. Det beror på att trafik flyttas från korsningstäta gator med låga hastigheter och mycket start/stopp, till leder med jämnare trafikflöde. Även om minskningen totalt sett är liten, så är den emellertid påtaglig för vissa delar av länet som i Stockholms innerstad och inom Söderort. Här är det en kombination av minskat och jämnare trafikflöde. För kranskommunerna närmast utanför innerstaden – Solna, Danderyd, Lidingö och Nacka – ökar utsläppen något, vilket beror på de lokalt ökade trafikflödena.⁹

Mängden partiklar är störst i de centrala delarna av regionen. Analyser indikerar att detta även gäller med en Östlig förbindelse. Totalt blir det en liten minskning av mängden partiklar i länet. I innerstaden och i Söderort blir minskningen större. Förändringen av mängden partiklar är helt beroende av förändrade trafikflöden.¹⁰

Genomförda analyser visar att Östlig förbindelse kommer innebära en ökning av CO₂-utsläppen. Till följd av förändrade trafikflöden kommer luftkvaliteten i Stockholms innerstad förbättras lokalt. En analys har genomförts av åtgärder som minskar utsläppen i samband med Östlig förbindelse. Bedömning har gjorts över

⁷ Trafikverket, *PM Självkörande bilar i Östlig förbindelse*, 2017-01-04.

⁸ Trafikverket, *PM Självkörande bilar i Östlig förbindelse*, 2017-01-04.

⁹ Trafikverket, *PM Östlig förbindelse Delredovisning av utsläpp – CO₂, Nox och partiklar*, 2017-01-31.

¹⁰ Trafikverket, *PM Östlig förbindelse Delredovisning av utsläpp – CO₂, Nox och partiklar*, 2017-01-31.

vilka åtgärder som kan vara möjliga att genomföra och vilken effekt dessa har på klimatpåverkan.¹¹ Sverigeförhandlingen anser att angreppssättet är av intresse och borde utvecklas, dvs. att se hur frigjord kapacitet till följd av den avlastning som Östlig förbindelse ger kan användas till annat som t.ex. kollektivtrafik. Inom ramen för den fortsatta planeringsprocessen kommer ytterligare analyser genomföras som fördjupar kunskapen.

6.4 Förbindelsens nytta och regionala påverkan

Trafikverket har undersökt hur Östlig förbindelse inverkar på vägtrafiken. Förbindelsen minskar belastningen på framför allt Essingeleden, Södra länken och innerstadsbroarna. Framkomligheten över Saltsjö-Mälarsnittet ökar och sårbarheten minskar i trafiksystemet. Trafikantnyttor till följd av Östlig förbindelse uppskattas till upp till en miljard kronor per år givet en fortsatt hög trafiktillväxt. Nyttorna sprids i hela regionen även om de till övervägande del tillfaller regionens sydöstra del och kommunerna i dess absoluta närhet.¹²

Stockholms läns landsting har undersökt förutsättningarna för kollektivtrafiken. Analyser visar att Östlig förbindelse med kollektivtrafik skulle ge kollektivtrafikresenärer betydande restidsvinster om den trafikerar med buss eller med spårvagn. Med kapacitetsstark busstrafik erhålls restidsnyttor på 4,3 miljarder kronor för hela kalkylperioden. Med spårväg beräknas restidsnyttan till 5,9 miljarder kronor för samma period. Nyttorna sprids i hela regionen och avlastar flera av tunnelbanans centrala snitt, framför allt tunnelbanans gröna och blå linjer över Saltsjö-Mälarsnittet och tunnelbanans röda linje mellan Centralen och Gärdet. Enligt Stockholms läns landsting är efterfrågan på kollektiva resor i Östlig förbindelse stor och ställer krav på kapacitetsstarka fordon.¹³

Ett flertal studier har identifierat kapacitetsbrister i Stockholms vägsystem. Situationen efter att Förbifart Stockholm öppnat för trafik visar liknande brister i vägsystemet trots det tillskott i kap-

¹¹ Trafikverket, *Analys av åtgärder som minskar utsläppen i samband med Östlig förbindelse*, 2017-10-23.

¹² Trafikverket, *Östlig förbindelse Trafikanalys och nyttor*, april 2016 samt Stockholms läns landsting, *Utredning av kollektivtrafik i Östlig förbindelse*, 2016-09-12.

¹³ Nyttan är beräknad på en period om 60 år. Stockholms läns landsting, *Utredning av kollektivtrafik i Östlig förbindelse*, 2016-09-12.

citet i den nord-sydliga relationen som Förbifart Stockholm tillför. Systemet är därmed fortsatt sårbart och medför att enskilda incidenter och störningar får stora konsekvenser. Med Östlig förbindelse minskar köerna i omfattning, framför allt i Södra länken, på Essingeleden och på innerstadsbroarna.¹⁴

Förutom trafikantnyttorna som erhålls till följd av att antalet köer minskar och de köer som är kvar blir kortare, så erhålls även en systemnytta i form av ökad resiliens.¹⁵ En kvantitativ beräkning av systemnyttan är inte möjlig. Däremot leder Östlig förbindelse dels till fler möjliga vägval och dels till att riktningsfördelningen på de centrala lederna jämnas ut, vilket bedöms minska belastningen och därmed även sårbarheten i trafiksystemet.¹⁶

Trafikverket har studerat Östlig förbindelses påverkan på den regionala utvecklingen. Detta genom att i trafikanalyser studera hur Östlig förbindelse enskilt och i kombination med utökad trängselskatt påverkar regionens framkomlighet och tillgänglighet.¹⁷ Analyserna visar att för privatresenärer ökar antalet nåbara arbetsplatser inom 30 minuter med i snitt sex procent till följd av en östlig förbindelse. Den största ökningen tillfaller den östra delen där ökningen är 26 procent eller 88 000 arbetsplatser.

I kombination med utökad trängselskatt är antalet arbetsplatser som kan nås inom 30 minuter cirka fyra procent högre för länet år 2040 i jämförelse mot ett scenario utan Östlig förbindelse. Däremot minskar tillgängligheten för privatresenärer med bil till följd av att det utökade systemet för trängselskatt motverkar de tillgänglighetsförbättringar som Östlig förbindelse ger upphov till.¹⁸

I figur nedan visas den förändrade framkomligheten i form av minskade restider för privatresenärer till följd av Östlig förbindelse och utökad trängselskatt. Förändringen ska jämföras med ett scenario år 2040 utan Östlig förbindelse.

¹⁴ Trafikverket, *Östlig förbindelse Trafikanalys och nyttor*, april 2016.

¹⁵ Resiliens är, att betrakta i detta sammanhang, trafiksystemets förmåga att återhämta sig eller motstå olika störningar.

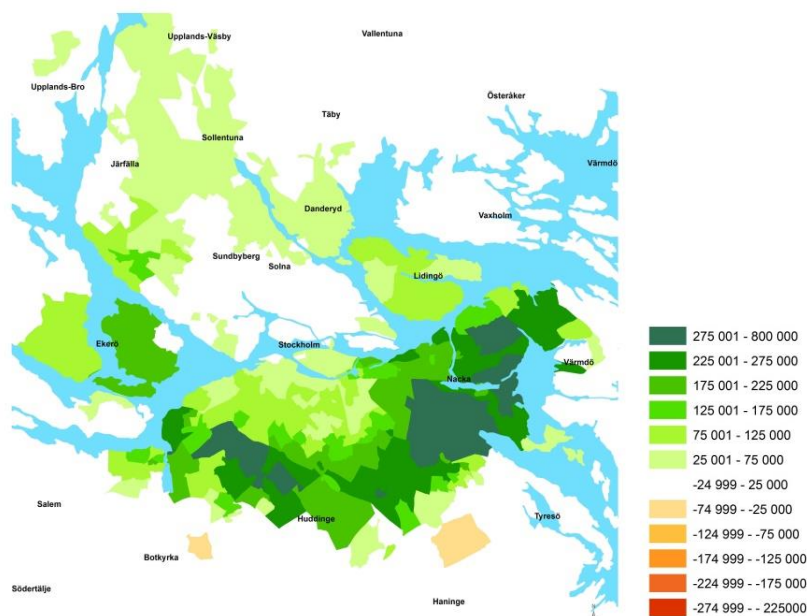
¹⁶ Trafikverket, *Östlig förbindelses inverkan på den regionala utvecklingen*, 2017-10-23.

¹⁷ För att mäta framkomlighet används restid och för att mäta tillgängligheten används måttet generaliserad reskostnad, som inkluderar restiden och reskostnader (trängselskatt, biljettpris och körkostnader).

¹⁸ Enligt modellen kostar det privatresenärerna mer med utökad trängselskatt än de vinner i kortare restid. Trafikverket, *Östlig förbindelses inverkan på den regionala utvecklingen*, 2017-10-23.

Figur 6.1 Förändring för privatresenärer med bil till följd av Östlig förbindelse i kombination med utökad trängselskatt

Förändring av antalet nåbara arbetsplatser inom 30 minuter



Källa: Trafikverket, Östlig förbindelses inverkan på den regionala utvecklingen, 2017-10-23.

För yrkestrafikanter kommer tillgängligheten förbättras överlag men år 2040 kommer trängseln i systemet och restiderna öka vilket gör att halvcentrala ytterområden inte längre når arbetsplatserna centralt inom 30 minuter. Med Östlig förbindelse skapas fler möjliga vägval och en utjämning av riktningsfördelningen på de centrala lederna, vilket minskar belastningen och sårbarheten i trafiksystemet. För yrkestrafikanter och näringslivets transporter ökar antalet arbetsplatser som kan nås inom 30 minuter med i snitt tre procent i hela länet jämfört med om inte Östlig förbindelse byggs ut. Den största ökningen tillfaller den östra delen av länet där ökningen är 18 procent (112 000 arbetsplatser). Relativt stora ökningar sker även i sydväst och sydöst, där antalet nåbara arbetsplatser ökar med tio procent vardera (40 000–50 000 arbetsplatser).¹⁹

¹⁹ Trafikverket, Östlig förbindelses inverkan på den regionala utvecklingen, 2017-10-23.

I kombination med utökad trängselskatt ökar antalet nåbara arbetsplatser med i snitt cirka två procent i hela länet. Störst förändring är det i den östra delen av länet som erhåller en ökning med 13 procent eller 82 000 arbetsplatser nås inom 30 minuter.²⁰

6.5 Finansiering av utbyggnaden

Enligt huvudregeln ska investeringar i transportinfrastruktur i första hand finansieras via anslag. Därutöver, har Sverigeförhandlingen utgått från att de som drar nytta av en investering bör bidra till finansieringen.

Brukaravgifter är ett sätt att realisera de nyttor som trafikanterna får när de använder Östlig förbindelse. Finansiering med brukaravgifter innebär att lån tas upp under byggtiden, eftersom brukaravgifterna kommer in först när länken är öppnad för trafik. Om finansieringen endast bygger på brukaravgifterna från portaler i Östlig förbindelse kommer intäkterna inte att uppnå en sådan nivå att projektet blir självfinansierande.

Ett villkor för lånefinansiering av infrastruktur är att återbetalningen av lånet inte belastar statsbudgeten eller den offentliga sektorns finansiella sparande. Vid genomförandet av Förbifart Stockholm användes lån via Riksgälden i kombination med trängselskatt som finansieringsmetod.²¹ Ett alternativ till statliga lån via Riksgälden är en OPS-lösning, dvs. Offentlig Privat Samverkan (OPS).

Sverigeförhandlingen konstaterar att en OPS-lösning snarare är att se som en genomförandemetod än en finansieringskälla. Även med en OPS-lösning måste staten och/eller brukarna bekosta investeringen samtidigt som de behöver kompensera för de avkastningskrav som finns på den privata marknaden.²² Sverigeförhandlingen har inte kunnat belägga att effektivitetsvinsterna med en OPS-lösning motsvarar den ekonomiska merkostnad som metoden resulterar i för samhället. För ett utvidgat resonemang om OPS-lösningar se kapitel 3.10.7 om höghastighetsjärnvägen, avsnitt om finansiering.

²⁰ Trafikverket, *Östlig förbindelses inverkan på den regionala utvecklingen*, 2017-10-23.

²¹ Trafikverket, *Finansieringslösningar för Östlig förbindelse*, 2016-06-16.

²² WSP, *OPS-lösning för Östlig förbindelse? Internationell utblick samt svensk finansiell och politisk kontext*, 2016-04-08.

En analys av effekterna på statens finanser visar att såväl anslagsfinansiering som OPS-finansiering kommer att påverka statens utgifter. Finansiering med trängselskatt enskilt eller i kombination med en vägavgift ger en mer balanserad utgiftskurva där intäkterna och utgifterna matchar i större utstäckning än i övriga alternativ.²³ I delrapport tre har vi undersökt möjligheterna att använda en differentierad vägavgift, men införande skulle innebära alltför stora svårigheter.²⁴

Trafikverket har genomfört analyser av hur trängselskattesystemet skulle kunna utformas i kombination med hur Östlig förbindelse påverkar systemet som helhet. Analyser visar att det är möjligt att utvidga trängselskatten så att både den trafikstyrande effekten förbättras och intäkterna ökar om en östlig förbindelse byggs. Trafikverket har studerat ett flertal olika varianter, inklusive en möjlig framtida geografisk utvidgning av trängselskattesystemen. Om endast avgiftsnivån höjs i befintligt trängselskattesystem riskerar detta att få oönskade trafikstyrningseffekter.²⁵

Sverigeförhandlingen har utifrån ovanstående tagit fram olika finansieringsalternativ för Östlig förbindelse baserat på kombinationer av traditionell anslagsfinansiering och medfinansiering från andra parter och/eller genom trängselskatt. Dessa upplägg har fungerat som underlag för förhandlingsarbetet. Avtal om finansiering har dock inte slutits inom ramen för Sverigeförhandlingens arbete.

I nu gällande nationell plan för transportsystemet 2014–2025 ingår två miljarder kronor för planering och projektering av Östlig förbindelse. I Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029 har dessa medel helt tagits bort och projektet ska enligt Trafikverket ske med en s.k. ”ordnad avveckling”.

²³ PwC, *Sverigeförhandlingen, Analys av finansieringsprinciper och bedömning av alternativa finansieringslösningar för Östlig förbindelse*, november 2015.

²⁴ Sverigeförhandlingen, *Delrapport från Sverigeförhandlingen, Lägesrapport avseende förhandling om åtgärder i storstäder och järnväg i norra Sverige*, 2016-06-01.

²⁵ Trafikverket, *Trängselskatt med Östlig förbindelse*, 2015-09-23.

6.6 Bedömning av ordnad avveckling och förslag till hantering

Östlig förbindelse är utpekad som en brist i transportsystemet som har hanterats inom ramen för nationell plan för transportsystemet. Att det i nuläget inte är möjligt att åstadkomma en finansieringsuppgörelse innebär att det regionala behovet av en östlig förbindelse kvarstår.²⁶ För att inte omöjliggöra en framtida östlig förbindelse behöver planeringsprocessen fortskrida.

Östlig förbindelse är ett utpekad riksintresse för kommunikationer. Reservatet som geografiskt markerar riksintresset ligger inom både Stockholms stad och Nacka kommun. Riskintressereservatet baseras på en tidigare utredd sträckning för Österleden, vilken utgår från sänktunnelalternativet som skulle medföra såväl temporära som permanenta intrång i Nationalstadsparken.

Trafikverket har på uppdrag av Sverigeförhandlingen identifierat en sträckning som går helt i berg och som fysiskt kan genomföras utan vare sig temporära eller permanenta intrång i Nationalstadsparken. Denna sträckning ligger geografiskt inte i samma korridor som utpekad riksintresse.

Geografiskt ligger både befintlig riksintressekorridor och det av Sverigeförhandlingen förordade bergtunnelalternativet i en del av Stockholms stad och Nacka kommun där stadsomvandling pågår och där utvecklingen fortsätter.

För att undvika att staten fortsätter att bevaka ett riksintresse som är inaktuellt bör riksintressets geografiska utbredning uppdateras. Detta för att undvika att staten fortsätter hindra kommunernas pågående stadsutveckling i dessa värdefulla stadsnära områden. Samtidigt ger en uppdatering såväl staten som kommuner, Stockholms läns landsting och andra berörda myndigheter korrekta geografiska förutsättningar för Östlig förbindelses fysiska sträckning. Därmed ges kommunerna möjlighet att ta hänsyn till riksintresset samtidigt som de kan vidareutveckla sina områden.

Sverigeförhandlingens bedömning är att en ordnad avveckling ska ske på ett sådant sätt att Trafikverket, Stockholms läns landsting och berörda kommuner ska kunna använda det utredningsmaterial som tas fram. Det betyder att Östlig förbindelses projekt-

²⁶ I enlighet med Sverigeförhandlingens direktiv om ett ändamålsenligt trafiksystem.

organisation inom Trafikverket ska fortsätta den formella planeringen till ett sådant skede att handlingarna får en formell status. Denna status erfordras för att Trafikverket vid en återupptagning av projektet ska kunna återanvända det redan framtagna underlaget och för att kommuner, Stockholms läns landsting och övriga aktörer ska kunna ta hänsyn till Östlig förbindelse.

I praktiken innebär en ordnad avveckling att lokaliseringsutredningen färdigställs. Tilltillåtlighetsprövning genomförs därmed inte i nuläget. Inom ramen för en lokaliseringsutredning utreds olika sträckningar inom utredningsområdet där vägen och eventuellt järnvägen (spårvägen) skulle kunna byggas. Därtill behövs sannolikt ytterligare fördjupad analys av de delar som ligger i ytläge. Detta behöver ske i samråd med berörda kommuner och Stockholms läns landsting. Fördjupningen är nödvändig för att uppnå och dokumentera en samsyn om hur anslutningar och kopplingspunkter fysiskt kan hanteras yteffektivt. Denna planering är sammantaget kostnadsberäknad av Trafikverket till 300 miljoner kronor och behöver i tid ske fram till år 2021.

Sverigeförhandlingens bedömning är därför att ordnad avveckling innebär att Trafikverket ska fortsätta planeringsprocessen av Östlig förbindelse, att detta sker samordnat med berörda parter och att riksintressekorridoren läggs fast utifrån bergtunnelalternativet.

7 Ny fast förbindelse mellan Sverige och Danmark

Sverigeförhandlingens förslag: Ett fortsatt bilateralt samarbete mellan Danmark och Sverige ska ske genom en strategisk analys för en ny fast förbindelse över Öresund mellan Helsingborg och Helsingör.

Regeringen ska anslå ett belopp motsvarande fem miljoner danska kronor för den strategiska analysen under perioden 2018–2020.

7.1 Sammanfattning

Under åren 2016 och 2017 har ett bilateralt dansk-svenskt utredningsarbete pågått inom ramen för Sverigeförhandlingen. Den 26 juni 2017 överlämnades en delrapport avseende arbetet till regeringen.¹ I delrapporten finns en samlad prognos- och kapacitetsrapport², underlagsrapporter från Trafikverket³ samt en gemensamt framtagen projektplan.

Sammanfattningsvis visar analysen att det inte under överskådlig tid kommer att finnas kapacitetsbrist över Öresund. Detta givet att kapacitetshöjande trimningsåtgärder på landsidorna genomförs.

¹ Delrapport från Sverigeförhandlingen, Lägesrapport avseende fast förbindelser Helsingborg–Helsingör.

² Trafikverket, Transport, Byggnings- och Boligministeriet och Sverigeförhandlingen, *Resande och transporter över Öresund, Sammanfattning och slutsatser*, 2017-03-15.

³ Trafikverket, PM – Järnvägskapacitet, (2017-03-15). Trafikverket, PM – Kapacitet vägtrafik, 2017-03-09. Trafikverket, PM – Prognoser för godstransporter, 2017-03-15. Trafikverket, PM – Prognoser för persontrafik, 2017-03-15. Trafikverket, PM – Kapacitet vägtrafik, 2017-3-09. Trafikverket, PM Kostnadsbedömning Malmö C–Pepparholmen, 2016-11-30. Trafikverket, Kapacitetsutvidgelser på Öresundsbanan i Danmark, 2017-03-28.

Trimningsåtgärder har identifierats på både den danska och svenska sidan och bedöms som ekonomiskt beskedliga i jämförelse med kostnaderna för en ny fast förbindelse.

Även om Öresundsbron i sig har tillräcklig kapacitet efter 2030, leder en ny fast förbindelse mellan Helsingborg och Helsingör till att restiderna förkortas och tillgängligheten ökar. Detta jämfört med färjeförbindelser.

Sverigeförhandlingens förslag, baserat på parternas överenskommelse och ovan nämnda kapacitetsprognos, är att ett fortsatt bilateralt samarbete och analysarbete ska genomföras. Förslaget motiveras bland annat med de övriga nyttor som kan uppstå till följd av en ny fast förbindelse. Det ömsesidiga samarbetet genomförs i form av en strategisk analys med följande innehåll:

- Gemensamt framtaget prognosunderlag för Öresundstrafikens utveckling,
- Trafikeringsmöjligheter,
- Finansiell analys,
- Samhällsekonomi och andra nyttor,
- Avgiftspolitikens påverkan på mobilitet och ökad samverkan över Öresund.⁴

Förslaget innebär att regeringen ska anslå ett belopp motsvarande fem miljoner danska kronor för den strategiska analysen under perioden 2018–2020. Den strategiska analysens budget är på tio miljoner danska kronor under perioden 2018–2020.

7.2 Utgångspunkter

Sverigeförhandlingen har fått i uppdrag att ta initiativ till och föra samtal med företrädare för Danmark om ytterligare en fast förbindelse mellan Danmark och Sverige.

Trafikverket har i sin kapacitetsutredning bedömt att det på lång sikt finns behov av ökad kapacitet i transportsystemet i Öresunds-

⁴ Delrapport från Sverigeförhandlingen, *Lägesrapport avseende fast förbindelse Helsingborg–Helsingör*, 2017-06-26.

området.⁵ Behovet utgår bl.a. från EU:s arbete med utpekade gods-korridorer, ökad integration i Öresundsregionen och förväntad tillväxt av import och export.

När det gäller frågan om ytterligare en fast förbindelse bör faktorer såsom ekonomiska förutsättningar, fysiska planeringsförutsättningar och samarbetet mellan berörda aktörer i Danmark och Sverige beaktas. Tänkbara finansieringssätt med bl.a. brukaravgifter bör också utredas.

7.3 Prognos- och kapacitetsuppdrag

Sverigeförhandlingen har i ett bilateralt samarbete med Transport-, Byggnings- og Boligministeriet i Danmark samt Trafikverket tagit fram trafikprognoser för person- och godstransporter på väg respektive på järnväg över Öresund.

Rapporten visar att det inte under överskådlig tid kommer att finnas kapacitetsbrist över Öresund.⁶ Detta givet att kapacitetshöjande trimningsåtgärder på landsidorna genomförs. Trimningsåtgärder har identifierats på både den danska och den svenska sidan och bedöms som ekonomiskt beskedliga i jämförelse med kostnaderna för en ny fast förbindelse.

I samband med prognos- och kapacitetsrapporten identifierades nästa steg som en gemensam strategisk analys. Denna ska arbetas fram i samverkan mellan Sverige och Danmark. Syftet är att bedöma bl.a. vilka nyttor som skulle uppstå vid byggande av en ny fast förbindelse. En övergripande projektplan för detta arbete återfinns i den överlämnade delrapporten.⁷

Den strategiska analysen ska omfatta följande:

⁵ Trafikverket, *Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder*, 2012-04-27.

⁶ Delrapport från Sverigeförhandlingen, *Lägesrapport avseende fast förbindelse Helsingborg–Helsingör*, 2017-06-26, inklusive bilaga 1–7.

⁷ Bilaga 8 i Delrapport från Sverigeförhandlingen, *Lägesrapport avseende fast förbindelse Helsingborg–Helsingör*, 2017-06-26.

- **Gemensamt arbete med prognosunderlag för Öresundstrafikens utveckling**

För att få en bild av den framtida efterfrågan behövs en gemensam dansk-svensk prognosmodell som omfattar Öresundstrafikens utveckling och som redogör för de trafikala effekterna samt kan utgöra ett underlag för prioriteringar av redovisade trimningsåtgärder. Därtill genomföra en marknadsstudie av hur den samlade transportbranschen bedömer framtiden.

- **Trafikeringsmöjligheter**

Med en ny fast förbindelse skapas förbättrad mobilitet över sundet. Redovisning av olika trafikmässiga möjligheter och förslag på ett dansk-svenskt trafikupplägg med Öresundsbron samt Helsingborg–Helsingör. Förslaget ska beakta erfarenheterna sedan år 2000, när bron öppnades för trafik, och ha fokus på hur nyttorna kan maximeras.

- **Finansiell analys**

Redovisning av finansieringsupplägg lämpliga att använda för ett genomförande av en ny förbindelse Helsingborg–Helsingör. Tänkbara finansieringskällor och modeller studeras. Vidare undersöka möjligheten att få infrastrukturmedel från EU med utgångspunkt i korridorens betydelse för de europeiska godsnätverken.

- **Samhällsekonomi och andra nyttor**

Redovisning av samhällsekonomisk analys samt kompletterande nyttor såsom förändringar för mobilitet, integration, bostadsmarknad och bostadsbyggande, näringslivsutveckling, gemensamt utbildningsutbud och sociala nyttor. De kommunala och regionala effekterna belyses med stöd av kommunerna/regionerna.

- **Avgiftspolitikens påverkan på ökad samverkan över Öresund**

Redovisning av hur avgiftspolitikens påverkar mobilitet och integration över Öresund samt hur en gemensam avgiftspolitik påverkar samhällsnyttan och övriga nyttor till följd av ett genomförande av en fast förbindelse Helsingborg–Helsingör.⁸

⁸ Projektbeskrivningen återfinns i sin helhet i *Delrapport från Sverigeförhandlingen, Lägesrapport avseende fast förbindelser Helsingborg–Helsingör*, bilaga 8.

7.4 Fortsatt bilaterat samarbete genom en strategisk analys

Efter överenskommelse mellan Transport-, Byggnings- og Boligministeriets departementschef Jacob Heinsen och förhandlingspersonen HG Wessberg har Sverigeförhandlingen under 2017 fortsatt samarbetet med Transport-, Byggnings- og Boligministeriet och Trafikverket. Överenskommelsen avser genomförandet av den strategiska analysen, i vilken det bl.a. ska redovisas vad en ny fast förbindelse ger för nyttor i alternativen väg och/eller väg i kombination med järnväg, samhällsekonomi och finansieringslösningar.

Tidplanen för denna analys är tre år och verksamheten kommer till övervägande del ske under 2018–2019.

Under hösten 2017 har en projektorganisation etablerats med representanter från både Danmark och Sverige. Från svensk sida hanteras detta genom Trafikverket.

Två följegrupper bildas, en på svenska sidan och en på den danska sidan. Den svenska följegruppen består av representanter från Region Skåne, Malmö stad och Helsingborgs stad.

En detaljerad projektplan ska finnas framme under våren 2018 och innehålla underlag för arbetsfördelning mellan parterna samt förberedelser för upphandling av konsulttjänster.

8 Konsekvenser

I det här kapitlet redogör vi för konsekvenserna av de förslag som lämnas avseende höghastighetsjärnväg och kollektivtrafik i storstäderna. Våra övriga förslag handlar främst om olika typer av fortsatt utredningsarbete innan reella beslut kan tas. Konsekvenserna kommer därmed att analyseras i det fortsatta arbetet.

Konsekvenserna av de lagförslag som presenteras med avseende på höghastighetsjärnvägen och kapacitetstilldelningen redovisas i vår delrapport Kapacitetstilldelningen på höghastighetsjärnvägen (SOU 2017:105).

Konsekvenserna har analyserats utifrån kraven i Kommittéförordningen (1998:1474). De aktuella paragraferna lyder:

14 § Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, skall dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, skall kommittén föreslå en finansiering.

15 § Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Då rapporten, förutom det som rör höghastighetsjärnvägen och kapacitetstilldelningen (se ovan), inte inkluderar konkreta förslag om nya eller ändrade regler aktualiseras inte Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

För de konsekvenser som anges i 15 § är den översiktliga bedömningen att de aktuella förslagen inte har konsekvenser i följande avseenden:

1. Betydelse för den kommunala självstyrelsen.
2. Betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.
3. Konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.

Förslagen har konsekvenser i följande avseenden:

1. Påverkan på sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet (endast höghastighetsjärnvägen).
2. Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.
3. Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Höghastighetsjärnvägen har även konsekvenser för kapacitet och robusthet i järnvägssystemet.

Sist i detta avsnitt återfinns en översiktlig beskrivning av konsekvenserna för de transportpolitiska målen samt för totalförsvarets långsiktiga behov.

8.1 Konsekvenser för kostnader och intäkter samt förslag till finansiering

Kortfattat beskrivet är Sverigeförhandlingens huvudsakliga uppdrag att förhandla om och lägga förslag om olika infrastrukturprojekt med statligt, kommunalt eller landstingskommunalt huvudmannaskap. Därmed påverkar Sverigeförhandlingens förslag kostnader och intäkter för staten och berörda kommuner och regioner. Även kostnader för de operatörer som ska bedriva trafik på den utbyggda infrastrukturen påverkas.

I det följande redovisas en sammanfattande beskrivning av påverkan på kostnader och intäkter och förslag till finansiering för respektive projekt. Dessutom görs en beskrivning av konsekvenserna på höghastighetsjärnvägens kapacitet och robusthet.

8.1.1 Höghastighetsjärnvägen

Vi föreslår att byggandet av en höghastighetsjärnväg ska finansieras via ett eget anslag. Anslaget ska finansieras genom ett lån i Riksgälden. En del av finansieringen ska utgöras av kommunal medfinansiering.

I vår andra delrapport föreslog vi ett antal alternativa finansieringskällor, som vi då bedömde skulle kunna täcka 5–10 procent av den sammanlagda investeringen.¹ Dessa var banavgifter, skatt på stationsbyggnader, inkrementella skatteökningar, infrastrukturskatt, planvinst och värdestegringersättning. För en närmare beskrivning av konsekvenserna av dessa finansieringskällor hänvisas till delrapporten.

Konsekvenser för staten

Finanspolitiken styrs sedan slutet av 1990-talet av tre mål: ett överskottsmål för hela den offentliga sektorn, ett utgiftstak för staten samt ett krav på kommuner och landsting att ha en god ekonomisk hushållning och balans i budgeten.

Överskottsmålet innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till en procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Utgiftstaket för staten innebär att statens utgifter inte får överstiga ett beslutat belopp. Utgiftstaket beslutas rullande för tre år fram i tiden och regeringen förslår varje år i budgetpropositionen i ett nytt tak för det sista året i treårsperioden. Utgiftstaket är därmed en av regeringen föreslagen begränsning för hur stora utgifter staten får ha under ett enskilt år. Riksdagen beslutar årligen om en total utgiftsnivå, som sedan fördelas på de olika utgiftsområdena i statens budget. Utgiftstaket omfattar alla statens utgiftsområden utom statsskuldräntorna då dessa inte går att påverka på samma sätt som andra utgifter. Dessutom ingår ålderspensionssystemet.

Utgiftstaket gör att olika utgiftsökningar prövas tillsammans inom ett fastställt ekonomiskt utrymme vilket tvingar fram prioriteringar mellan olika behov. Därmed minskar t.ex. risken för att

¹ Sverigeförhandlingen, *Delrapport från Sverigeförhandlingen. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar* (SOU 2016:3).

tillfälligt höga inkomster, i ett läge med högt resursutnyttjande, används för att finansiera permanent högre utgifter.

Finansieringen av ett så pass omfattande projekt som höghastighetsjärnvägen kommer att påverka statsbudgeten och därmed möjligheterna att uppfylla de aktuella kriterierna. I vilken utsträckning det kommer att utgöra en faktisk begränsning är dock svårt att förutsäga i nuläget.

Upplåning och återbetalning kommer att ske under en förhållandevis lång tidsperiod. Att uttala sig om det ekonomiska läget under en så pass lång period är förenat med stora osäkerhetsmoment och det är därmed svårt att med någon större säkerhet uttala sig om Sveriges finansiella läge under den period upplåning och återbetalningen ska ske.

I november 2017 lånar Riksgälden till under en procents ränta för 10-åriga obligationer.

Konsekvenser för kommun och landsting

Kommunal medfinansiering är en finansieringsmetod som ger intäkter till staten samtidigt som det utgör en utgift för den medfinansierade kommunen. En utgångspunkt i förhandlingen har varit att medfinansieringen ska grundas på den nytta investeringen har för kommun och region. Därmed minskar risken för att medfinansieringen leder till undanträngningseffekter.

För landstingen medför höghastighetsjärnvägen en ökad kostnad så till vida att de kan behöva upphandla delar av den storregionala trafiken och anslutande regional kollektivtrafik.

Konsekvenser för företag

Tågoperatörernas kostnader påverkas av nivån på banavgifter samt av hur möjligheten till marknadstillträde utformas. Höga avgiftsnivåer alternativt otydliga villkor kring tillträde, prioritering och ramavtal kan innebära att enskilda företag inte väljer att trafikera järnvägen, alternativt att operatörer får en minskad lönsamhet. Att på förhand tydligt reglera vilka villkor som gäller för höghastighetsjärnvägen torde därför minska risken för tågoperatörerna.

Att bedriva trafiken på höghastighetsjärnvägen innebär en kostnad för tågoperatörerna, men eftersom det kommer att handla om kommersiell trafik så uppvägs den kostnaden av de intäkter man får in.

Vi har utrett åtgärder som skulle kunna vidtas för att förtydliga villkoren för trafikering. I vår delrapport SOU 2017:105 föreslår vi att järnvägslagen (2004:519) ska ändras för att ge möjlighet att kunna prioritera trafik på höghastighetsjärnvägen som bidrar till att syftet med den nya järnvägen uppfylls. Lagen ska även ändras så att stora investeringar hos järnvägsföretag kan utgöra ett motiv för långsiktiga ramavtal.

Konsekvenser för sysselsättning, offentlig service och små företags förutsättningar m.m.

Genom en kombination av höghastighetståg och snabba storregionala tåg ges förbättrade möjligheter även för kommuner och regioner som ligger mellan storstäderna att utvecklas ytterligare. Genom nya reserelationer och förbättrade restider kan pendlandet öka och arbetstillfällena på de berörda orterna blir fler. Med samma restid kan de som vill bo kvar på en ort få tillgång till fler arbetsmöjligheter genom att pendla till en annan ort, längre bort än tidigare. De funktionella arbetsmarknadsregionerna växer.

De större arbetsmarknadsregionerna är även till fördel för företagen, genom att de gör det möjligt för företag på orten att rekrytera från ett större omland och därmed kan företaget stanna kvar och/eller utvecklas. Den förbättrade tillgängligheten kan också leda till ökad etablering av verksamheter på en pendlingsbar ort. Stationslägen är attraktiva för lokalisering av lokaler och besöksintensiv verksamhet just för deras goda tillgänglighet. Ju snabbare hastigheter tågen går i desto större effekt för pendling och arbetsmarknadsnyttorna.

Den förbättrade möjlighet till pendling och tjänsteresor som höghastighetsjärnvägen för med sig ökar näringslivets möjligheter till kompetensförsörjning och affärsutveckling. Genom ökad tillgänglighet når företagen även en större kundmarknad. Ju större marknader desto fler branscher kan etablera sig på en ort. Dessutom ökar möjligheterna för företagen att få tag i rätt kompetens, att träffas för kompetensutbyte m.m.

Höghastighetsjärnvägen har en avlastande effekt på Södra och Västra stambanan vilket också får positiva effekter för bl.a. gods-transporter på järnvägen.

Näringslivsnyttan av investeringen i höghastighetsjärnväg är med andra ord påtaglig i stationsorterna och i ett större regionalt omland.

Konsekvenser för jämställdhet och integration

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Det handlar om effektivare etablering, fler vägar till arbete, fler som slutför sin utbildning och bättre tillgång till bostäder. Arbete är nyckeln till nyanländas etablering i Sverige. Arbete ger, förutom egenförsörjning, möjligheter att utveckla kunskaperna i det svenska språket och om det svenska samhället. Arbete bidrar också till ett utökat socialt nätverk. Många nyanlända är i yrkesverksam ålder och har såväl utbildning som erfarenhet som i större utsträckning bör tas tillvara, inte minst inom områden där det råder brist på arbetskraft.

De stora investeringar i infrastruktur och bostäder som föreslås bidrar på ett väsentligt sätt till samhällets hållbara utveckling. Investeringarna bidrar till att tillgången till arbete och bostäder ökar. Investeringarna bidrar också till ett stort antal arbetstillfällen under byggtiden, med varierande kompetensbehov. Yrkeshögskolorna pekar också på behovet att utbilda fler tågförare som en konsekvens av satsningarna. Sammantaget bedömer vi att de åtgärder vi föreslår bidrar till att nå regeringens integrationspolitiska mål.

Prioritering av kollektivtrafik bidrar generellt till ökad jämställdhet för både kvinnor och män i form av ökad makt för kvinnor och män att själva utforma sina liv. Personbilsresor dominerar resandet för både kvinnor och män. Samtidigt består så gott som hela skillnaden mellan mäns och kvinnors resande av att män i genomsnitt reser nästan 40 procent längre med bil än kvinnor. Övrigt resande är förhållandevis lika. Att minska bilberoendet genom prioritering av kollektivtrafik, cykel och gång i fysisk stadsplanering och infrastrukturplanering kan därför bidra till ökad jämställdhet för både kvinnor och män.

Det finns också skillnader mellan kvinnors och mäns värderingar om och beteende i resandet. Exempelvis värderar kvinnor jämfört med män miljö och trafiksäkerhet högre och är mer kritiska till bilism på grund av dess negativa konsekvenser. De uttrycker större villighet att minska sin bilanvändning, värderar bilens funktionella egenskaper högre och bilens symbolvärde och uttryck för identitet lägre och har en positivare inställning till kollektivtrafik.

Nya höghastighetsbanor bidrar till att skapa en attraktiv kollektivtrafik och ökad tillgänglighet. Insatser som ökar attraktiviteten hos kollektivtrafiken bidrar till ökad jämställdhet i transportsystemet. Insatser som minskar förseningar i kollektivtrafiken är viktiga från jämställdhetssynpunkt och gynnar kvinnor eftersom kvinnornas andel av förseningskostnaderna är betydligt större än männens. God regional kollektivtrafik gynnar hållbar regionförstoring och därmed ekonomisk tillväxt och tillgång till fler attraktiva arbetsplatser. I dagsläget gynnar detta främst gruppen kvinnor, som än så länge har mindre arbetsmarknadsregioner än vad män har.²

Höghastighetsjärnvägens kapacitet och robusthet

Med två nya spår mellan Järna och Lund/Göteborg ökar kapaciteten på Västra och Södra stambanorna avsevärt. Det är en kapacitetsökning som inte bara ger möjligheten till kortare restider och de konsekvenser som följer av det. Kapacitetsökningen gör det också möjligt att öka järnvägstrafiken på de befintliga Västra och Södra stambanorna, inte minst i form av mer regionaltågstrafik och fler godståg. Fler spår gör det också möjligt att i större utsträckning separera de snabbaste och de långsammare tågen från varandra, vilket bidrar till bättre driftsäkerhet. Fler spår ger också en ökad robusthet – när större störningar trots allt inträffar finns möjlighet att köra tåg på andra spår.

² Trivector, PM 2016:29 *Nya höghastighetsbanor och upprustning av stambanor – Effekter på hälsa och jämställdhet.*

8.1.2 Kollektivtrafik i storstäderna

De avtal som Sverigeförhandlingen tecknat med storstäderna och storstadsregionerna om kollektivtrafik, cykel och bostadsbyggande innefattar infrastrukturinvesteringar på totalt 38,4 miljarder kronor. Av detta ligger 17,0 miljarder kronor på kommuner och regioner och 21,5 miljarder kronor på staten.

Konsekvenser för staten

Vi föreslår att den statliga delen av finansieringen ska ske på två sätt. En del ska ske genom årliga anslag och prioritering i den nationella planen för transportsystemet och länsplanerna för regional transportinfrastruktur. I regeringens uppdrag till Trafikverket och länsplaneupprättarna att ta fram förslag till nationell plan respektive länsplan anges att Trafikverket ska samråda med Sverigeförhandlingen avseende förhandlingen om kollektivtrafik i storstäderna. För länsplaneupprättarna anges att resultatet från förhandlingarna om kollektivtrafik i storstäderna i Stockholms län, Västra Götalands län samt Skåne län ska beaktas av de aktuella länen.³

I Trafikverkets förslag till nationell plan ingår finansiering av åtgärder enligt storstadsavtalen fram till och med 2029. Förslaget är remissbehandlat och bereds för närvarande i Regeringskansliet. Arbetet med länsplaner pågår och de ska redovisas till Regeringskansliet senast 31 januari 2018.

Den andra delen består av intäkter från trängselskatten. Sverigeförhandlingen föreslår i en framställan som lämnades till regeringen den 28 augusti 2017 att trängselskatten förändras i Stockholm från den 1 januari 2020.

Konsekvenser för kommun och landsting

För de kommuner och landsting vi har slutit avtal med kommer kostnader att uppkomma i samband med investeringen och vid den framtida driften. Investeringskostnaderna framgår av tabell 5.1–5.5.

³ Regeringen, *Uppdrag att ta fram förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur* (rskr. 2016/17: 101).

Följande uppgifter om driftkostnader har inkommit från kommuner och landsting:

Stockholm

Landstingets kostnader för finansiering och anskaffning av fordon, depåer och depåanslutningar bedöms uppgå till 5,1 miljarder kronor.

Göteborg (bruttokostnad, med nettokostnad i parentes)

- Spårvagnar Norra Älvstranden Centrala delen, cirka 5 miljoner kronor/år (2,0)
- Citybuss Norra Älvstranden Västra och Nordvästra, cirka 2,5 miljoner kronor/år (0,75)
- Citybuss Backastråket, cirka 3,2 miljoner kronor/år (1,0)

Skåne

För kollektivtrafikobjekten i Malmö (inkl. Malmöpendeln) bedöms den årliga driftkostnaden bli 295 miljoner kronor.

Konsekvenser för jämställdhet och integration

Kollektivtrafikobjekten knyter i olika hög grad samman områden av olika socioekonomiska förutsättningar, vilket leder till att vissa objekt bedöms bidra till stor social nytta och möjligheter att öka det sociala kapitalet. Utmed vissa sträckor bedöms objekt ge en länkande effekt i områden med varierande socioekonomiska förutsättningar varpå social integrationsnytta kan uppstå.

8.2 Effekter på transportpolitiska mål

Det övergripande målet för svensk transportpolitik är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Under det övergripande målet har regeringen också satt upp funktionsmål och hänsynsmål med nedanstående prioriterade områden.

- **Funktionsmålet:** Detta handlar om att skapa tillgänglighet för resor och transporter. Transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Samtidigt ska transportsystemet vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.
- **Hänsynsmålet:** Detta handlar om säkerhet, miljö och hälsa. De är viktiga aspekter som ett hållbart transportsystem måste ta hänsyn till. Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt. Det ska också bidra till det övergripande generationsmålet för miljö och att miljökvalitetsmålen uppnås, samt bidra till ökad hälsa.

Det är Sverigeförhandlingens bedömning att våra förslag avseende utbyggnaden av höghastighetsjärnvägen, förbättrad kollektivtrafik och cykel bidrar till ökad uppfyllelse av de transportpolitiska målen. Exempel på detta är följande:

- Fler människor får möjlighet till snabbare resor och transporter. Det gäller de som bor i en stationsort längs höghastighetsjärnvägen, men också andra som bor i den stationsortens omland. Det gäller vidare för de som bor i någon av våra storstäder. Åtgärderna gynnar såväl män som kvinnor och alla generationer.
- Genom att avlasta befintliga Västra och Södra stambanan bidrar höghastighetsjärnvägen till bättre punktlighet, samtidigt som den ger möjlighet att öka godstrafiken på järnväg och den regionala tågtrafiken.

- Snabbare transporter med järnväg bidrar till en överflyttning från flyg och bil/lastbil till järnväg, vilket i sin tur bidrar till färre olyckor och stora positiva klimateffekter.
- En förbättrad kollektivtrafik i storstäderna innebär att ett attraktivt alternativ till biltrafik uppstår. Biltrafiken kan därmed minska, vilket bidrar till färre olyckor och mindre klimatpåverkan.
- Cykelåtgärderna bidrar till förbättrad folkhälsa, minskad trängsel, förbättrad miljö och minskad klimatpåverkan.
- Den nya järnvägen kan skapa barriärer som har en negativ påverkan på landskapet.

8.3 Totalförsvarets långsiktiga behov

I direktivet till Sverigeförhandlingen anges att vi ska ta hänsyn till totalförsvarets långsiktiga behov och bedöma eventuella konsekvenser av förslagen för totalförsvarets verksamheter.

Totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militärt försvar och civilt försvar. Det militära försvaret är i betydligt högre utsträckning än tidigare beroende av att det övriga samhället fungerar och att det civila försvaret bidrar till Försvarsmaktens operativa förmåga. Viktiga områden för totalförsvaret är bl.a. samhällsbyggnad och infrastruktur, informationssystem och energiförsörjning.

Utbyggd transportinfrastruktur

Transporter av människor och gods är viktigt för totalförsvaret. En utbyggnad av en ny järnvägsförbindelse Stockholm–Göteborg och Stockholm–Malmö ökar totalförsvarsförmågan under förutsättning att det befintliga järnvägsnätet underhålls och hålls i kondition för såväl persontrafik som för godstrafik. Att säkerställa redundans genom alternativa stråk är positivt utifrån totalförsvarets behov. Det är också viktigt att upprätthålla en bra nivå på service och underhåll av befintlig järnväg för att behålla en robust infrastruktur i befintliga stråk.

Intermodalitet vid nya knutpunkter och noder bör eftersträvas, för att möjliggöra växling av transportslag.

Energiförsörjning

Ett väl fungerande energiförsörjningssystem är viktigt ur ett totalförsvarsperspektiv, där störningar och bortfall av bränsle och elförsörjning får stora konsekvenser för hela samhället. Ett robust energisystem bygger på en blandning av energislag, redundant el-distribution och säkra transporter av bränsle och gas. Genom att kontinuerligt utveckla säkrare IT-miljö minskar sårbarheten för olika typer av cyberangrepp mot energiförsörjningssystemet. Ett robust och tryggt energiförsörjningssystem stärker totalförsvaret.

Möjlighet att bedriva trafik med såväl eldrivna lok som diesel-drivna lok eller andra alternativa drivmedel skapar robusthet och bör eftersträvas. Robusta styr- och kontrollsystem för infrastrukturen bör eftersträvas samt redundans av dessa system.

Informationssystem

Totalförsvaret har behov av att kunna utbyta data- och telekommunikation på ett säkert sätt även under störda förhållanden. För att detta ska vara möjligt är det avgörande att det finns tillgång till robust och säker telekommunikation, vilket i sin tur innebär att staten måste kunna ställa krav på drift och underhåll av näten. För att möjliggöra utbyte av sekretessbelagd information mellan olika aktörer är det av stor betydelse att fortsätta utvecklingen av system och metoder som främjar säker hantering av information.

Den infrastruktur som byggs bör också skapa möjlighet till samnyttjande av infrastruktur, t.ex. för elektronisk kommunikation (nyttjande av korridorer/banvallar).

Stadsutveckling och bostadsbyggande

Vid utveckling av stadsmiljöer är det ur ett totalförsvarsperspektiv angeläget att beakta möjlighet till räddningsinsatser även vid höjd beredskap och krig, t.ex. massevakuerings.

Vidare bör hänsyn tas till befolkningsskydd i vid mening. Det kan till exempel handla om utbyggnad av nya eller befintliga skyddsrum eller andra utrymmen eller omställningsmöjligheter för totalförsvarets behov. Stadsplaneringen bör även eftersträva att möjliggöra för den enskilde att ta ansvar för sin och andras säkerhet genom att ha tillgång till dricksvatten, el, värme m.m. när ordinarie system inte fungerar.

Övrigt

För närvarande pågår ett arbete med att peka ut riksintressen för civilt försvar. Arbetet bedrivs av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i samverkan med Försvarmakten och bevakningsansvariga myndigheter och övriga myndigheter som har ansvar för riksintressen enligt Miljöbalken. Riksintressen för civilt försvar kan komma att behöva beaktas i den fortsatta planeringen av höghastighetsjärnvägen, kollektivtrafiken i storstäderna och bostadsutbyggnaden.

När den konkreta planeringen av de olika infrastrukturobjekten kommit igång bör risk och sårbarhetsanalyser och säkerhetsskyddsanalyser genomföras i tidiga skeden för att ge svar på särskilda behov av åtgärder utifrån totalförsvarets behov eller för att minska risker och säkerställa säkerhet, t.ex. i anslutning till stora befolkningsansamlingar eller vid tekniskt känslig infrastruktur.

9 Förhandling som modell i samhällsbygget

Sverigeförhandlingens förslag: Den värdeskapande förhandlingsmodell som Sverigeförhandlingen har tillämpat ska fortsätta användas i förhandlingar mellan staten, kommuner och regioner och utvärderas under de närmsta 3–5 åren. I detta ingår att ett utvecklingsarbete ska ske av metoder för nyttoberäkningar så att dessa kan vara en del av beslutsunderlag i kommande förhandlingar.

9.1 Sammanfattning

Den modell Sverigeförhandlingen använt innebär att utsedda förhandlingspersoner arbetar med utgångspunkt från en värdeskapande förhandling baserad på nyttor och med ett transparent förhållningssätt. Härigenom skapar man ett långsiktigt ansvarstagande för det gemensamma samhällsbygget.

Erfarenheterna ger sammantaget att modellen har fungerat väl och resulterat i att 285 400 nya bostäder kommer färdigställas kopplat till utbyggnad av ny infrastruktur. 2013 års Stockholmsförhandling och Sverigeförhandlingens arbetssätt har gett tydliga resultat vid de förhandlingar som på regeringens uppdrag genomförts med syfte att få ett ökat bostadsbyggande kopplat till utbyggnad av ny infrastruktur, vilket visar på modellens användbarhet.

Vid en sammanfattande bedömning av modellen konstaterar Sverigeförhandlingen för det första att de metoder som använts för att bedöma nyttor behöver kompletteras med de nyttor som tillfaller samhället vid infrastrukturinvesteringar i avsikt att få större säkerhet i bedömningarna, orsakssambanden och beräkningarna.

För det andra konstaterar vi att avtalsformen med tydliga åtaganden och partgemensam styrelse skapar ett långsiktigt ansvarstagande för att avtalen genomförs. För det tredje konstaterar vi att modellen bör bli etablerad och vägledande genom att regeringen använder den vid de tillfällen en förhandlingsperson tillsätts för att påskynda och påverka samhällsutvecklingen. Våra erfarenheter och de förslag som här redovisas kan ligga till grund för direktiv till kommande förhandlingar.

Sverigeförhandlingen föreslår att den förhandlingsmodell som har tillämpats ska fortsätta användas i förhandlingar mellan staten, kommuner och regioner och utvärderas under de närmsta 3–5 åren. Vi föreslår även att ett utvecklingsarbete sker av metoder för nyttoberäkningar så att dessa kan vara en del av beslutsunderlag i kommande förhandlingar.

9.2 Erfarenheter

Våra erfarenheter sedan 2013, då 2013 års Stockholmsförhandling startade, och under Sverigeförhandlingens arbete, fram till senhösten 2017, är underlag för det som redovisas nedan. Därefter gör vi en kort återblick på vad tidigare erfarenheter har bidragit med avseende förhandlingar samt redogör för den utvärdering som parallellt bedrivits av KTH kring förhandling som metod.

9.2.1 Sverigeförhandlingens erfarenheter

Förhandlingspersoner

En av de viktigaste slutsatserna är vikten av förhandlingspersoner och att staten representeras av förhandlingsperson/er med politisk erfarenhet och ett brett politiskt kontaktnät. Detta har lett till att beslut kunnat tas under processen och att navigering kunnat ske på olika nivåer. Det har visat sig vara en fördel att förhandlingarna har uppfattats som neutrala och fristående. En viktig förutsättning för detta har varit att de letts av personer som kunnat visa att de kan agera självständigt och ena parternas olika intressen. Förhandlingspersonerna är en grundläggande del av modellen och sammantaget visar erfarenheterna att kunskapen om den politiska processen varit

en förutsättning och en framgångsfaktor från starten fram till att avtal undertecknats och för att nå resultat i tid.

Värdeskapande förhandling

En annan erfarenhet är att värdeskapande förhandling fungerar väl. Genom att diskutera parternas olika intressen i syfte att hitta den mest värdefulla överenskommelsen för inblandade parter fokuserar förhandlingen på att öka nyttan för de ingående parterna, inte på vem som blir vinnare eller förlorare i fördelningen av kostnaden.

Med värdeskapande förhandling blir kommuner och regioner delaktiga och känner ansvar för genomförandet och helheten. Förhandlingsformen skapar förutsättningar för engagemang och samhällsutvecklande åtgärder. Genom medfinansiering med ekonomiska åtaganden skapas dessutom gemensamma incitament att hitta kostnadseffektiva lösningar.

Transparent förhållningssätt

En generell slutsats är vikten av ett inkluderande förhållningssätt med förståelse för varandras utgångspunkter. Att ha insikt och respekt för varandras situation, mandat och svårigheter etc. är en väsentlig förutsättning och framgångsfaktor för att åstadkomma ett inbördes öppet klimat och ömsesidigt förtroende mellan deltagande parter. Vi har genomgående tillämpat ett öppet och transparent kommunikationsarbete.

Vår erfarenhet är att ett aktivt kommunikationsarbete har bidragit till ökad förståelse för uppdraget och underlättat förhandlingsarbetet. Förhandlingsprocessen har varit ny för de flesta parter och Sverigeförhandlingen har involverat många aktörer på olika nivåer, i olika konstellationer och vid olika tidpunkter. Målgrupperna har varit stora och många och därmed har informationsbehovet varit mycket stort genom hela processen. Kommunikationsarbetet har pågått från start och därmed har den externa kommunikationen inte bara handlat om att förmedla resultaten, utan varit en del av modellen.

Långsiktigt ansvarstagande

Erfarenheter från tidigare förhandlingar visar att när det finns en överenskommelse på plats kvarstår behovet av att långsiktigt ta ansvar för dess genomförande tills alla åtaganden är utförda.

Erfarenheten från 2013 års Stockholmsförhandling av att formalisera överenskommelserna i avtal och att organisera genomförandet i en styrelse med sekretariat har varit goda. Avtalen som stat, kommuner och regionala företrädare tecknat i både 2013 års Stockholmsförhandling och Sverigeförhandlingen är skarpa med åtaganden för samtliga parter. De är dock inte föremål för en domstolsshantering om någon part inte skulle klara sitt åtagande. I stället tas alla frågor som har bäring på parternas åtaganden upp i en partsgemensam styrelse. Styrelsens ledamöter i Stockholmsförhandlingen är kommundirektörer och motsvarande. Det innebär att det finns goda möjligheter för styrelsen att fatta beslut som kan implementeras i respektive parts organisation. På så sätt får förhandlingsresultatet konkret påverkan på efterföljande beslut. Exempelvis har styrelsen i Stockholmsförhandlingen hanterat frågor om fördyringar och förseningar. Trafikverket bistår med ett sekretariat till Stockholmsförhandlingens styrelse.

Initiera

Våra erfarenheter från uppstartsfasen är att det krävs tid för att alla berörda ska få samma information och för att det ska finnas en samsyn om syfte, innehåll och upplägg, även om det kan finnas olika syn på vad som ska förhandlas.

En lärdom är även betydelsen av att i ett tidigt skede samtala om både vad förhandlingen kan leda till och vilka avgränsningar som behöver göras. Vår erfarenhet är att detta har varit en förutsättning för att inte senare i förhandlingen konstatera att man inte haft samma uppfattning eller förväntningar. De personer som ska förhandla behöver ha samsyn om förhandlingens syfte och vad den ska leda till. Här är tydliga förhandlingsdirektiv av största vikt.

Det behöver finnas konsensus bland samtliga berörda parter kring vilken typ av förhandling som inleds. Vi har valt ett upplägg med värdeskapande förhandling som bygger på att de förhandlande parterna bidrar med sina respektive nyttor. För att förhandlingen

ska bli lyckosam och effektiv krävs en fortsatt samverkan under lång tid efter det att avtalen är undertecknade. Detta har ställt ytterligare krav på berörda parter att bidra med kunskapsunderlag till förhandlingen om ett infrastrukturobjekt.

Insamla

Regeringen har i direktiven för de senaste åtgärdsplaneringarna uppdragit åt berörda myndigheter att permanent pröva medfinansiering i planerings- eller genomförandeskedet. Erfarenheterna från detta arbete har visat att det är nödvändigt att kunna beskriva och kvantifiera nyttor som kommer hela samhället till del för att parterna ska kunna redovisa och motivera sitt deltagande i finansieringen.

Det har visat sig att det har varit svårt att kvantifiera samtliga nyttor. Nyttor har kunnat beskrivas verbalt, och i vissa fall har orsakssamband tagits fram. Även om en stor insats lades på att kvantifiera bostadsnytta är resultatet mer att betrakta som en indikation på den värdeökning som uppstår med utbyggnaderna. Denna indikator har utgjort ett underlag för förhandlingen.

En lärdom vi drar är att det är mer effektivt att använda förhandling i ett tidigt skede av planeringsprocessen för att lägga fast vissa hållpunkter och principer som har betydelse för parterna. Genomförs förhandlingar om ett objekt som befinner sig i ett sent skede av planeringsprocessen finns få öppningar för förändringar.

I denna fas är också kunskapsuppbyggnad aktuell på båda sidor förhandlingsbordet. Det kan t.ex. handla om att studera tidigare utredningar inom området och att göra internationella jämförelser.

Förhandla

Erfarenheterna visar att det underlättar att i ett tidigt skede klargöra vilket mandat förhandlingsparterna har fått av sin uppdragsgivare eftersom det direkt påverkar förhandlingens upplägg. Därmed kan onödigt friktion undvikas. En lärdom är även att upplägg av förhandlingarna och tidplan måste vara realistisk ur aspekten att hinna med, men också för att parterna inte ska tappa tempo. Vår slutsats är att det är viktigare att vara överens om upplägget i förhandlingen

än att strikt hålla en tidtabell för denna. Vi kan konstatera att vi i vissa fall haft för optimistiska tidplaner för förhandlingarna och behövt justera dessa efter hand. Detta behöver inte vara ett bekymmer om man är medveten om risken och beredd att hantera den. Samtidigt som de olika stegen klaras av behövs ett driv i förhandlingarna, så att de inte går i stå eller att det blir för långa pauser som gör att parterna tappar intresset.

Erfarenheterna visar att ramarna för finansiering och ekonomi bör vara tydliga för att undvika orimliga förhoppningar och förväntningar hos de förhandlande parterna. Våra erfarenheter från ett antal förhandlingar visar även tydligt att förändringar gällande en parts ekonomiska förutsättningar i sent skede påverkar samtliga parter vilja till åtaganden.

Avtala

I vissa fall har förhandlingen tagits i två steg. Detta har förekommit i stora komplexa förhandlingar med många parter, flera kostsamma investeringar och många åtaganden. I dessa fall har förhandlingens första steg resulterat i en politisk överenskommelse om respektive parts del i finansieringen och om vilka åtgärder och åtaganden man är överens om. I ett andra steg har förhandlingen därefter fortsatt fram till bindande avtal. I andra förhandlingar har allt detta genomförts i ett steg.

Erfarenheten visar att det finns en utmaning och balansgång i valet av hur mycket detaljer som ska hanteras. Avtal som sluts i ett tidigt skede behöver visst utrymme och flexibilitet för att inte skapa låsningar för den fortsatta fysiska planeringsprocessen. Erfarenheterna visar att avtalen som minimum behöver hantera principer för funktion, kostnad, tidplan, ansvarsfördelning och uppföljning.

Genomföra och följa upp

Erfarenheterna från denna fas baseras i första hand på erfarenheter från tiden efter 2013 års Stockholmsförhandlings överenskommelse. Denna undertecknades i januari 2014 och sedan dess har en styrelse varit tillsatt. Erfarenhet från Stockholmsöverenskommelsens styrelse visar på både nyttan av och behovet av en styrelse

som, inom ramen för vad avtalet stipulerar, kan hantera de ovan nämnda frågorna på ett effektivt sätt.

Erfarenheterna ger att samordning på hög tjänstepersonnivå har varit nödvändig och en framgångsfaktor. Styrelsen har hanterat frågor som rör avvägningar mellan tidplan, innehåll och kostnader i förhållande till ingånget avtal, erfarenhetsutbyte vid frågor som framdrift samt tilläggsavtal. Mellan organisationerna i styrelsen har såväl praktiska som organisatoriska erfarenheter delats.

2013 års Stockholmsförhandlings styrelse hade inledningsvis kvartalsvisa sammanträden, men har övergått till näst intill månatliga. Under planerings- och projekteringstiden har det funnits ett ökat behov av samordning för att kunna hålla tidplan, funktion och hantera partsgemensamma frågor.

Avslutningsvis kan Sverigeförhandlingen konstatera att erfarenheter från förhandlingar har ett värde och att upprepad användning av modellen ger säkerhet och trygghet. Regeringen kan använda modellen såväl för att åstadkomma tydlighet gentemot förhandlingsparterna som för att känna trygghet i hur resultat och avtal tas fram.

9.2.2 Tidigare erfarenheter

När den ordinarie modellen för finansiering av transportinfrastruktur inte lyckats överbrygga meningsskiljaktigheter eller förmått tillföra tillräckliga resurser för att tillgodose behovet inom transportinfrastrukturen har särskilda förhandlingar varit en lösning. Förhandlingar som lett till paketlösningar har förekommit sedan början av 1960-talet.

Från Hörjel till Cederschiöld

Stockholms läns landsting lät 2006–2007 göra en genomlysning för att få svar på vad som utlöser förhandlingar, hur de planeras och genomförs och vad de kan ge för resultat.¹ Över åren har förhand-

¹ Stockholms läns landsting, *Från Hörjel till Cederschiöld – 40 års förhandlingar mellan staten och regionen* Rapport 4:2007. Författarna Bo Malmsten och Magnus Carle var själva engagerade i den s.k. Dennisförhandlingen i Stockholm.

lingarna haft olika geografiskt fokus och olika syften. Författarna Bo Malmsten och Magnus Carle identifierar flera viktiga lärdomar, bl.a. att det behövs tydliga direktiv till förhandlingspersonen/-erna, att finansieringen måste lösas och att uppgörelser måste vårdas.

I de förhandlingar som författarna studerat har avtalstiderna ofta varit så långa att förändrade förutsättningar i omvärlden har gjort överenskommelserna inaktuella. De skriver att kostnader och tidsplaner ofta har varit alltför optimistiska och skapat falska förväntningar och besvikelser. De drar slutsatsen att staten måste vara beredd att dela ansvaret för genomförandet av den uppgörelse som förhandlingen leder till, såväl administrativt som ekonomiskt. Vid långsiktiga överenskommelser bör det finnas avstämningstider med jämna mellanrum med möjlighet att anpassa uppgörelsen till aktuella förutsättningar.

De konstaterar bl.a. att det är viktigt att parterna har förståelse för att kostnader för olika åtgärder måste stå i rimlig proportion till nyttan. De exemplifierar detta med att det t.ex. är alltför lätt att komma överens om att bygga en dyr lösning om någon annan betalar. Detta kan vara förödande ur ekonomisk synpunkt och kan i värsta fall leda till att ett projekt aldrig genomförs. Lärdomen till senare förhandlingar är att finansieringen i högre grad än tidigare bör bygga på samfinansiering, där kostnadsansvaret fördelas efter en nyttoprincip.

Slutligen poängterar Malmsten och Carle att en bred politisk uppslutning kring överenskommelsen är av största vikt och att uppgörelser behöver eftervård. Detta var framför allt lärdomar från den havererade s.k. Dennisöverenskommelsen.² Därför föreslogs 2007 i den s.k. Cederschiöldsöverenskommelsen att en särskild beredning skulle tillsättas för att vårda överenskommelsen. Beredningen skulle ha till uppgift att följa upp och vid behov anpassa överenskommelsen.³ Under 2008 hanterades förslaget genom att två uppföljningsgrupper bildades mellan Regeringskansliet och regionföreträdare där de framtagna överenskommelserna skulle följas upp.⁴ Uppföljningsgrupperna hade dock alltför informell karaktär och

² Stockholms läns landsting, *Från Hörjel till Cederschiöld*, 2007.

³ Stockholmsförhandlingen – överenskommelse mellan staten och Stockholmsregionen december 2007, *Samlad trafiklösning Stockholmsregionen för miljö och tillväxt – till 2020 med utblick mot 2030*, 2007.

⁴ Prop. 2008/09:35 Framtidens resor och transporter - infrastruktur för hållbar tillväxt.

saknade tydligt mandat vilket gjorde att kostnadsfördyringar m.m. inte hanteradess vilket senare vållade problem i genomförandet.⁵

Från 2013 års Stockholmsförhandling

2013 års Stockholmsförhandling innebar bl.a. att tunnelbanan ska byggas ut över Barkarby flygfält i Järfälla kommun, där Barkarby-staden växer fram. Ett exempel från en privat aktör som äger, förvaltar och utvecklar fastigheter bl.a. i Barkarby vittnar om att marknaden reagerade positivt på Stockholmsförhandlingens överenskommelse om tunnelbana till Barkarby. Redan på ett tidigt stadium, innan avtal, gick förväntningsvärdet upp. Varje efterföljande planeringsskede följs med intresse från fastighetsmarknaden. De lyfter också Järfälla kommuns tydliga ledarskap som avgörande för marknads tro på Barkarbystadens utveckling. Det gäller många kommunala efterföljande beslut så som kvaliteten på miljöerna och etableringen av skolor m.m. Nyckeln till marknads intresse för Barkarby var tunnelbanan, men även att kommunen ser till att processer samordnas och drivs framåt.⁶

9.2.3 Följeforskning

Sedan hösten 2015 har Göran Cars och Carl-Johan Engström, professorer vid KTH, samt Charlotta Fredriksson, tekn. dr, med flera vid WSP, följt Sverigeförhandlingen genom ett följeforskningsuppdrag från Trafikverket. Syftet med följeforskningen har varit att utifrån erfarenheter från Sverigeförhandlingen blicka framåt och föreslå hur framtida förhandlingar kan bedrivas effektivt. Nedan återges de viktigaste resultaten från rapporten *Sverigeförhandlingen och sedan?*⁷.

⁵ <https://www.svd.se/sparsatsningar-skjuts-pa-framtiden>

⁶ Ewelina Holm, kommunikationschef på Einar Mattsson AB, har varit med i Sverigeförhandlingens referensgrupp.

⁷ Cars, Göran, Engström, Carl-Johan, Fredriksson, Charlotta, *Sverigeförhandlingen och sedan? Slutrapport från följeforskningen*, 2017-11-01.

Samordnar infrastruktur- och bostadsbyggande

Forskarna finner att den process som genomförts av Sverigeförhandlingen har vidgat insikten om förhandlingars potential som en konstruktiv planeringsmetod. De konstaterar att Sverigeförhandlingen har blivit skolbildande genom att introducera en strukturerad förhandlingsprocess. Forskningen uppmärksammar också att förhandlingsprocessen har tydliggjort behovet av en starkare integration mellan infrastrukturinvesteringar samt stadsutveckling och bostadsbyggande.

I följeforskningen konstateras att det strukturerade förhandlingsupplägg som Sverigeförhandlingen använt har vidgat förhandlingarna och gjort dem mer konstruktiva genom att koppla samman begreppen nytta och kostnad. På så sätt har de blivit värdeskapande.

Institutionalisera förhandlingsmodellen

En slutsats från följeforskarna är att förhandling är det ”nya normala” vilket därför behöver återspeglas i regelverk eller erkännas som en legitim lösning på komplexa samhällsutvecklingsproblem. Detta benämner forskarna som att det finns ett behov att institutionalisera förhandling i samhällsplaneringen i betydelsen att dess resultat påverkar efterföljande planering och prövning på ett transparent och förutsägbart sätt. Om det inte sker riskerar förhandlingen att leda till dubbelarbete i stället för till effektivisering.

Forskarnas förslag är att förhandling används som ett inslag vid komplexa samhällsbyggnadsprojekt där staten och kommuner är ömsesidigt beroende av varandra för ett effektivt genomförande. De föreslår en process i fyra faser som ligger nära de faser Sverigeförhandlingen arbetat i:

- för-förhandling, där man skapar en gemensam bild över förutsättningar och utgångspunkter,
- förhandling, där parterna i direkt samspel studerar olika alternativa lösningar med den uttalade ambitionen att skapa värden och reglera åtaganden,
- formalisering, som befäster vad parterna förhandlat fram samt reglerar hur resultatet ska vårdas framöver,

- post-förhandling där det löpande arbetet efter formaliseringen sker i reglerade former – med återkommande förhandlingar – under hela genomförandeskedet.

Vidare konstateras att för att modellen ska fungera fullt ut krävs insatser från både SKL (Sveriges Kommuner och Landsting) och Trafikverket vad gäller kompetensutveckling m.m.

Utveckla nyttoanalyser

Forskarna konstaterar att nyttoanalyser är ett begrepp som utvecklats på Sverigeförhandlingens initiativ och som bemötts både positivt och med kritik. Kritiken som noterats summeras i fyra frågor: Hur ska olika nyttor värderas? Hur ska de värderas mot varandra? Ska nyttan bara relateras till den egna kommunen eller även omfatta den omgivande regionen? Hur ska onyttor, dvs. olägenheter som infrastrukturen skapar, beräknas och värderas? Även dubbelräkningar genom att nyttorna är överlappande har förts fram i olika sammanhang, inte minst i en delredovisning från följeforskningen.

Följeforskningens slutsats är att som grund för värdeskapande förhandlingar är nyttoanalyserna en viktig och innovativ ansats. Men det behövs ett utvecklingsarbete som omfattar både statliga och kommunsfärens aktörer. Två nyttor pekas i forskningsrapporten ut som särskilt angeläget att utveckla vidare: regionala och sociala nyttor.

Vårda avtal och ta långsiktigt ansvar

Följeforskningen har identifierat att det finns behov att vårda ett förhandlingsresultat. De har intervjuat personer i styrelserna för 2013 års Stockholmsförhandling och Västsvenska paketet. De konstaterar att det förekommer besvärliga diskussioner och friktion i samarbetet om enskilda objekt som ingår i paketet. De har funnit att representanter i styrelserna uppfattar att avtalen genomförs på ett bra sätt och att styrelsen tillför mervärden genom djupare insikt i förhandlingsparternas intressen och värderingar.

Följeforskningens förslag är att implementeringen behöver ses som en kontinuerlig process med återkommande förhandlingsinslag utifrån ursprungsavtalets intentioner. En viktig bakgrund till följeforskningens förslag är kunskapen om att även om infrastruktur i ett historiskt perspektiv har en grundläggande och positiv roll på tillväxt och samhällsutveckling, så innebär nya investeringar inte med automatik ökad attraktivitet och tillväxt. Investering i infrastruktur ska snarast betraktas som en möjliggörare för lokala och regionala företrädare och framgången kan många gånger ligga inom det organisatoriska, legala eller sociala fältet.

9.3 Fortsatt utveckling av nyttoberäkningar

Vi har i delrapport tre konstaterat, och erfarenheterna visar, att det behövs ett utvecklingsarbete inom nyttoanalysområdet. Vi har därför översiktligt studerat hur nyttoberäkningar ska kunna bli mer konkreta och därmed utgöra ett tydligare underlag framöver.

För att en kommun eller region ska vara motiverad att medfinansiera behövs kunskap om vilken effekt åtgärden medför och vilken nytta den tillför den egna kommunen/regionen. Samtliga parter behöver inför sina uppdragsgivare och medborgare kunna visa varför det varit en god affär. En åtgärd kan därtill innebära att det skapas ett behov av ytterligare åtgärder för en region eller kommun i form av kringåtgärder. Vidare förhandlar kommuner i sin tur med många av de aktörer som de facto erhåller nyttan i form av ökade markvärden/fastighetspriser etc., dvs. den nytta som kommunen vill ta del av i syfte att kunna medfinansera statlig infrastruktur. Liknande resonemang om nyttor och kostnader kan också gälla vid direkta förhandlingar med näringslivet.

I Sverige har transportsektorn sedan länge främst använt samhällsekonomiska kalkyler i form av kostnads-nyttoberäkningar. Som vi redogör för i 3.5.2. har forskarna Johan Klaesson och Lars Pettersson vid Jönköping International Business School kunnat konstatera att sådana beräkningar är motiverade främst i perspektiv om transportsektorns roll som infrastrukturhållare. När det gäller det mer utvidgade uppdraget som samhällsutvecklare finns allmänna jämviktsmodeller (computable general equilibrium) och WEB (wider

economic benefits) som även fångar in dynamiska nyttor.⁸ Därtill konstaterar vi att nyttoberäkningar som grund för förhandling ställer krav på att definiera vem som är nyttoberare.

9.3.1 Värdeåterföring

Som ett led i att skapa förutsättningar för kommuner att medfinansiera statlig infrastruktur tog Sverigeförhandlingen fram ett lagförslag om värdeåterföring.⁹ Lagen trädde ikraft den 1 april 2017 och innebär att kommuner och exploatörer kan komma överens om medfinansieringsersättning i samband med exploateringsavtal. En sådan medfinansieringsersättning är ett bidrag från exploatören till kommunen för att täcka kommunens kostnad för medfinansiering till statlig eller landstingskommunal infrastruktur. Medfinansieringsersättningens storlek ska spegla exploatörens (eller markägarens) nytta av den infrastrukturåtgärd som bidraget avser.

I förhandlingar behöver därför underlag visa på vilka nationella, regionala och lokala nyttor som kan uppstå till följd av en investering i ny infrastruktur. Det är inte tillräckligt med en totalsumma beträffande konsumentöverskottet utan detta behöver kompletteras med regional och/eller kommunal/lokal nivå samt kvantifierad nytta.

De nyttor som Sverigeförhandlingen utgått från (bostäder, res-tider, arbetsmarknad, näringsliv, miljö och sociala nyttor) har varit till hjälp i förhandlingarna, men metoderna behöver utvecklas. Även ett antal externa granskare har identifierat behovet av metodutveckling när det gäller beräknade nyttor.¹⁰

⁸ Klaesson, Johan och Pettersson, Lars, *Infrastrukturinvesteringar och ekonomisk tillväxt – teori, modeller och ex ante utvärdering* Jönköping International Business School, 2017.

⁹ Sverigeförhandlingen, *Ett författningsförslag om värdeåterföring*, SOU 2015:60.

¹⁰ T.ex. Winter, Karin, *Sociala nyttor i Sverigeförhandlingen*. KTH 2015 och Cars, Göran Engström, Carl-Johan och Fredriksson, Charlotta *Sverigeförhandlingen och sedan? Slutrapport från följeforskningen*, 2017.

9.3.2 Förslag till fortsatt metodutveckling

Sverigeförhandlingens modell utgår från att den traditionella samhällsekonomiska analysen ska kompletteras med nyttoberäkningar. Målsättningen är att lokala, regionala och nationella nyttor ska kunna identifieras, kvantifieras och hänföras till den part som får nyttan. Det ger ett underlag för att diskussionen ska kunna bli så konkret som möjligt och resultera i ekonomiska åtaganden.

Nyttor som arbetsmarknadsnytta, näringslivsnytta och social nytta har visat sig vara svårare att kvantifiera än t.ex. bostadsnytta. Forskning pågår inom flera fält, bl.a. kring orsakssambanden mellan byggsande av ny infrastruktur och social nytta.

Nedan följer en beskrivning av hur ett nästa steg skulle kunna se ut för att påbörja utveckling av metoder för arbetsmarknads- och näringslivsnyttor samt sociala nyttor, så att de kan nå en nivå som gör det möjligt att använda dem i en förhandlingssituation.

Arbetsmarknads- och näringslivsnyttor

I rapporten *Framtida utveckling av Sverigeförhandlingens nyttor* redogörs för hur nyttorna från förbättrad tillgänglighet sprids i samhället och att tillgänglighetsförbättringen främst tillfaller arbets- och fastighetsmarknaden. Sju utvecklingsområden med utvecklingspotential för nå en kvantifiering av arbetsmarknads- och näringslivsnyttor har identifierats. Dessa är effekter på fastighetsvärden, effekter på arbetskraftsdeltagande och sysselsättning, förbättrad matchning på arbetsmarknaden, minskad fåtalskonkurrens på arbetsmarknaden, högre produktivitet genom lärande och delning, minskade transportkostnader samt ett mer diversifierat näringsliv.¹¹

Vidare görs bedömningen att utifrån dessa områden bör på relativt kort sikt fyra utvecklingsområden kunna öka kvaliteten i kvantifieringar av arbetsmarknads- och näringslivsnyttor. Dessa är:

1. Genomföra studier av hur värdet på olika typer av fastigheter påverkas av olika typer av tillgänglighet. Fastighetsvärden finns att tillgå i olika former och tillgänglighet från transportmodeller kan användas.

¹¹ WSP, *Framtida utveckling av Sverigeförhandlingens nyttor*, 2017-10-11.

2. Implementera den kunskap man nu har om hur tillgänglighet påverkar sysselsättningen i praktiken.
3. Differentiera de regionalekonomiska modellerna med avseende på tillgänglighetsnivå och branschsammanställning.
4. I samband med punkterna ovan också studera hur lång tid det tar för olika effekter att uppstå.¹²

Givet det som framkommit i denna studie bör det vara möjligt att ta ytterligare ett steg mot förbättrade nyttometoder och därmed skapa förutsättningar för att tillämpa Sverigeförhandlingens modell på arbetsmarknads- och näringslivsnyttor. Detta skulle öka möjligheterna att skapa ett närmare samspel mellan stat och lokala och regionala aktörer.

Sociala nyttor av förbättrad tillgänglighet

Sverigeförhandlingen har arbetat för att flytta fram positionerna inom fältet, men behov av metodutveckling kvarstår.

I en granskning¹³ av de nyttoanalyser som skickades in till Sverigeförhandlingen 2015 konstaterades att intressenternas tolkningar av social nytta har kretsat kring kvaliteter i det svenska välfärds-samhället som bra boende, god kommunal service, bra kulturellt utbud, folkhälsa, tillgång till jobb och skola. Därtill läggs iakttagelser om ökade klyftor i samhället, deltagande i samhällsgemenskapen, jämställdhet, barn och unga, trygghet och säkerhet. Granskningen visar emellertid att många antaganden saknar tydlig vetenskaplig grund. Slutsatserna från granskningen är bl.a. att Sverigeförhandlingen genom att efterfråga sociala nyttor har ökat uppmärksamheten för transportsystemets sociala effekter, men att behovet av att utveckla metoderna och bättre förstå sambanden är stort.¹⁴

I ett examensarbete vid Uppsala universitet hösten 2015 redogörs för en sambandsanalys av sociala konsekvenser vid utbyggnad av transportsystem genom statistisk modellering för nyttobedöm-

¹² WSP, *Framtida utveckling av Sverigeförhandlingens nyttor*, 2017-10-11.

¹³ Winter, Karin *Sociala nyttor i Sverigeförhandlingen*. KTH, november 2015.

¹⁴ Winter, Karin *Sociala nyttor i Sverigeförhandlingen*. KTH, november 2015.

ning av höghastighetsjärnväg.¹⁵ Ambitionen var att ta ytterligare ett steg mot kvantifierbara sociala nyttor som uppstår som en effekt av förbättrad tillgänglighet. Examensarbetet gjordes i samarbete med Sverigeförhandlingen.

I examensarbetet har sociala nyttor i modellen representerats av förväntad livslängd, deltagande i senaste riksdagsval, sjukpenningdagar, lönegap mellan kvinnor och män, hur stor andel av tillfällig föräldrapenning som tas ut av kvinnor, hur många barn som är inskrivna i förskolan, deltagande i idrottsförening, förvärvsarbetande, andel med eftergymnasial utbildning m.m.

Resultaten tyder på att tillgänglighet till följd av utbyggd infrastruktur har statistiskt signifikanta samband med ett antal indikatorer för sociala förhållanden. Exempel på två av dessa är andelen ungdomar som idrottar och andelen barn som går i förskola. Det visade sig att de flesta av de sociala förhållanden som har signifikanta samband med tillgänglighet har en samvariation som tyder på att tillgänglighet korrelerar med goda sociala förhållanden. Detta indikerar att tillgänglighet kan ha samband med faktorer som kan tolkas som sociala nyttor. Dock kan det inte utifrån studien med säkerhet sägas om tillgänglighet är orsaken till detta eller om det är någon icke studerad orsak som ger resultaten. Tillgänglighetsmättet påverkas dessutom av andra faktorer än enbart tillgång till transportinfrastruktur och därför går det inte utifrån dessa samband att säkert säga att de beror på transportsystemet.

I rapporten¹⁶, *Framtida utveckling av Sverigeförhandlingens nyttor*, konstateras att när det gäller sociala nyttor är det svårare att se hur de på kort sikt skulle kunna utvecklas för att kunna utgöra ett underlag i förhandlingar. Författarna gör dock bedömningen att två utvecklingsprojekt på relativt kort sikt skulle kunna bidra med ökad kunskap om transportsystemets sociala betydelse. Dessa är:

1. Studera hur olika gruppers utanförskap, definierat på olika sätt, påverkas av tillgänglighet, mätt på olika sätt. Här bedöms möjligheterna vara goda att öka kunskapen tack vare stora individdatabaser.

¹⁵ Engholm, Albin och Johansson, Gabriel. *Sambandsanalys av sociala konsekvenser vid utbyggnad av transportsystem. En granskning av statistisk modellering för nyttobedömning av höghastighetsjärnväg*, Uppsala universitet, ISSN: 1650-8319, UPTec STS 16 008, januari 2016.

¹⁶ WSP, *Framtida utveckling av Sverigeförhandlingens nyttor*, 2017-10-11.

2. Utveckla mått som är lämpliga för att mäta fördelning av nytta, givet olika sätt att se på vad som är en eftersträvarsvärd fördelning.¹⁷

Givet det som framkommit i dessa studier kan det vara möjligt att ytterligare förbättra kvaliteten och kunskapsläget gällande sociala nyttor, men det kommer ta längre tid och sannolikt kräva större utvecklings- och forskningsinsatser.

9.4 Förslag till en värdeskapande förhandlingsmodell

Regeringen har möjlighet att tillsätta statliga förhandlingspersoner för att samordna parter på nationell, regional och lokal nivå och nå konkreta resultat i komplexa situationer. Erfarenheter från 2013 års Stockholmsförhandling, Sverigeförhandlingen, den följeforskning som följt Sverigeförhandlingen och analys av tidigare förhandlingar visar på flera gemensamma framgångsfaktorer. Med stöd i dessa föreslår vi här en förhandlingsmodell som kan etableras, användas och utvecklas i kommande förhandlingar.

Sverigeförhandlingen föreslår att den värdeskapande förhandlingsmetod som tillämpats i 2013 års Stockholmsförhandling och i Sverigeförhandlingen blir det tillvägagångssätt som regeringen använder vid förhandlingar där olika parter ingår och där förhandlingens resultat är till nytta för samtliga parter. Regeringen kan luta sig mot och använda den föreslagna modellen för specifika satsningar och i direktiv till kommande förhandlingar.

Särskilt väl lämpar sig förhandling som metod i de fall där parter som har olika ansvarsområden bättre kan samordnas i tid och rum, som till exempel satsningar på ny infrastruktur och bostäder.¹⁸

Med ett sammanhållet arbetssätt mellan infrastruktur och bostäder minskar stuprörsplanering mellan organisationer genom konkreta åtaganden i tid och rum. Om alla parter är delaktiga och ansvarar för vad som ska genomföras, på vilken plats och när i tiden,

¹⁷ WSP, *Framtida utveckling av Sverigeförhandlingens nyttor*, 2017-10-11.

¹⁸ SOU 2011:49, *Medfinansiering av transportinfrastruktur – Ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt riktlinjer och processer för medfinansiering*.

skapas förutsättningar att de facto genomföra avtal med skarpa åtaganden med en grund i ett gemensamt långsiktigt ansvarstagande.

Målsättningen med den förhandlingsmodell vi föreslår är att snabbt uppnå resultat både vad gäller politisk enighet på flera nivåer och vad gäller genomförande. Modellen syftar till att skapa incitament att agera i stället för att avvakta och att samordna politiska beslut och investeringar i tid och rum. Utgångspunkten är att förhandlingsresultatet ska vara vinna-vinna-lösningar. Förhandlingsmodellen består av fyra delar:

1. Utsedda förhandlingspersoner med tydligt mandat och vana att agera i en politisk kontext.
2. Värdeskapande förhandlingsmetod baserad på kvantifierade nyttor.
3. Långsiktigt ansvarstagande från avtalets parter tills alla åtaganden är utförda.
4. Transparent förhållningssätt och etablerade förhandlingsfaser.

9.4.1 Förhandlingspersoner

En viktig förutsättning för en framgångsrik förhandling är att den eller de förhandlingspersoner som utses får ett tydligt mandat från regeringen som gör det möjligt att agera snabbt och självständigt. Förhandlingspersonerna bör ha en vana att agera i en politisk kontext för att nå framgång i förhandlingarna. Den politiska dimensionen är tydligt närvarande genom en förhandlings alla faser och avgörande för att nå resultat.¹⁹

Förhandlaren/-na bör ha ett brett politiskt nätverk och ett eget kansli med sakkunskap till stöd. I de fall infrastrukturobjekten som är föremål för förhandling är statliga bör Trafikverket ges ett uttryckligt uppdrag att bistå med nödvändiga underlag och utredningsresurser. Erfarenheterna från Sverigeförhandlingen med avseende på detta är mycket goda och finns dokumenterade.

¹⁹ I Stockholms läns landsting, *Från Hörjel till Cedeschiöld* (2007) poängteras också detta i form av att överenskommelsen behöver vara tillräckligt bred för att den ska överleva flera val framöver.

9.4.2 Värdeskapande förhandlingsmetod baserad på kvantifierade nyttor

Med värdeskapande avses möjligheten att i en förhandling diskutera parternas olika intressen i syfte att hitta den mest värdefulla överenskommelsen för berörda 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 vem som blir vinnare eller förlorare i fördelningen av kostnaden. Med andra ord tillåter en värdeskapande förhandling åtaganden inom flera olika samhällssektorer. I 2013 års Stockholmsförhandling och i Sverigeförhandlingen har t.ex. investeringar i transportinfrastruktur kombinerats med åtaganden inom bostadsbyggande.

Nyttobaserad förhandling som relateras till kostnader för parterna är också viktig för att hålla överenskommelsen på en realistisk nivå. Det är annars alltför lätt att komma överens om kostsamma lösningar. Finansieringen bör därför baseras på en nyttoprincip, där den som bär nytta av en dyr lösning tar ställning till om kostnaden motiverar nyttan, med utgångspunkt att man själv kan behöva stå för en stor del av den tillkommande kostnaden.²⁰

Kommuner och landsting får medfinansiera statliga och regionala transportinfrastrukturanläggningar, enligt lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter (befogenhetslagen), om anläggningen medför nytta för kommunens medlemmar. Nyttan måste stå i proportion till kostnaden (medfinansieringsbidraget) och rättspraxis visar att det ankommer på kommunen att påvisa nyttan med insatsen.²¹ Det är därför angeläget att genom nyttoanalyser och -beräkningar visa vilka nyttor som uppstår och vilka som är nytto-bärare.

Förhandlingen om medfinansieringen baseras på de realiserbara nyttorna. Den tydligaste nyttan som med dagens metoder varit kvantifierbar och realiserbar har varit intäkter från exploatering i samband med t.ex. bostadsbyggande. Redan i Medfinansieringsutredningen konstaterades 2011 att exploateringsnytta i medfinansi-

²⁰ Det finns många erfarenheter inom Sverigeförhandlingen som leder fram till den här slutsatsen, men även Stockholms läns landsting *Från Hörjel till Cederschiöld* 2007, noterade samma behov.

²¹ Prop. 2008/09:21.

eringsprocesser ger ekonomiska incitament för samverkan i de fysiska planeringsprocesserna vilket i sin tur kan bidra till bättre uppfyllelse av de transportpolitiska målen.²² Som vi och flera andra kunnat konstatera behöver nyttoberäkningsmetoderna utvecklas för att förbättras och omfatta fler nyttor.

Att analysera, beräkna och beskriva nyttorna är också av värde som underlag för de politiska besluten om deltagande och för att teckna avtal. Således kan förhandlingsmetoden ligga till grund för värdeskapande förhandlingar med kompletterande utveckling vad avser beräkningar av de nyttor som ovan nämnts samt de förslag till åtgärder som redovisats.

9.4.3 Långsiktigt ansvarstagande

I vårt förslag på förhandlingsmodell ingår såväl överenskommelser som formaliserats genom avtal som partsgemensamma styrelser med sekretariat. Styrelserna ska fortsätta sitt arbete tills samtliga åtaganden i avtalen är genomförda. I Sverigeförhandlingens fall handlar det om till minst 2035.

I Sverigeförhandlingen har förhandlingskretsen avgränsats till de som kan göra åtaganden i förhandlingsöverenskommelsen. Dock kan fler än de direkt berörda få stora nyttor av en investering. För att inte förhandlingskrets och styrelser ska bli ohanterligt stora har sekundära nyttoberare knutits indirekt till förhandlingen. Exempelvis har Malmö stad, Hässleholms kommun och Jönköpings kommun avtal med grannkommuner om medfinansiering och bostadsbyggande som en följd av investeringar i den infrastruktur de har enats med stat och regional företrädare om.

9.4.4 Transparent förhållningssätt

Ett transparent förhållningssätt innebär inte bara att vara öppen och kommunicera utan även att arbeta med förhandlingen i etablerade faser som parterna kan relatera till.²³ Med utgångspunkt i det

²² SOU 2011:49, *Medfinansiering av transportinfrastruktur – Ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt riktlinjer och processer för medfinansiering.*

²³ Denna slutsats drar även följeforskningen. Cars, Göran, Engström, Carl-Johan, Fredriksson, Charlotta, *Sverigeförhandlingen och sedan? Slutrapport från följeforskningen*, 2017-11-01.

arbete vi bedrivit de senaste åren föreslår vi att följande fem faser etableras för kommande förhandlingar:

1. **Initiera** förhandling. Det innebär att förhandlingsparternas politiska företrädare möts och etablerar ett samarbete där båda ställer upp på förhandlingsvillkoren.
2. **Insamla** kunskap och underlag inför förhandlingen. Ansvarig organisation är engagerad i att ta fram faktaunderlag. Arbetet ligger i huvudsak på tjänstepersoner.
3. **Förhandla**. Förhandlingsfasen tar vid när det huvudsakliga faktaunderlaget finns framme. Förhandlingen bedrivs i huvudsak på en politisk arena med stöd från tjänstepersoner.
4. **Avtala**. När det finns en överenskommelse ska denna formaliseras i ett avtal som exempelvis reglerar när åtaganden ska genomföras, hur förändringar i projekten ska hanteras och hur uppföljning och genomförande ska gå till.
5. **Genomföra och följa upp**. Genomförandet av samtliga parter åtaganden kan ta ett tjugotal år, beroende på hur stora åtagandena är. Under hela den tiden ska en organisation finnas på plats för att ta hand om frågor, problem, förseningar, fördröjningar, regeländringar m.m. som kan uppstå. Vi föreslår att denna organisation formas som en styrelse efter Stockholmsförhandlingens modell. Styrelsen ska ha ett långtgående mandat. Med kommundirektörer och motsvarande i styrelsen får den en beslutskraft som möjliggör ett effektivt genomförande.

Figur 9.1 Schematisk bild över förhandlingens faser



Källa: Sverigeförhandlingen.

En grundläggande aktivitet för att lyckas i förhandlingar är ett aktivt kommunikationsarbete. Parter och andra berörda och intresserade ska ha möjlighet att följa med i processen.

9.4.5 Samlad bedömning

Sverigeförhandlingen föreslår att den förhandlingsmodell som har tillämpats ska fortsätta användas i förhandlingar mellan staten, kommuner och regioner och utvärderas under de närmsta 3–5 åren. Vi föreslår även att ett utvecklingsarbete sker av metoder för nyttoberäkningar så att dessa kan vara en del av beslutsunderlag i kommande förhandlingar

I det kommande utvecklingsarbetet ingår även att utvärdera erfarenheterna av styrelsernas arbete och genomförandet av de överenskommelser som träffats i Stockholmsförhandlingen samt avtalen från Sverigeförhandlingen.

I avtalen mellan stat, kommun och regionala företrädare finns angivet hur styrelsearbetet ska fungera, på vilket sätt avtalen ska följas upp och hur detta ska rapporteras till regeringen.

Den kommande utvärderingen bör omfatta såväl överenskommelserna beträffande höghastighetsjärnväg, utbyggnad av kollektivtrafik i storstäderna, överenskommelse med Danmark om fortsatt arbete och Östlig förbindelse. Detta baserat på de årliga rapporter och uppföljningar som finns reglerat i avtalen samt från övriga överenskommelser avseende erfarenheterna av vår förhandlingsmodell.

I detta utvecklingsarbete är det angeläget med kontakter eller samverkan med Trafikverket och Sveriges Kommuner och Lands-ting för att skapa samstämmighet om hur modellen utvärderas och utvecklas. Genom ett sådant samarbete kan kunskapen om och tilltron till den värdeskapande förhandlingsmodellen öka och etableras på bred front.

Referensförteckning

SOU, Ds med mera

Finansdepartementet, Fi2016:14, *Utredningen om gröna obligationer*.

Näringsdepartementet, N1999:02, *Utredningen om fordonsförsörjning på järnvägsområdet*.

Näringsdepartementet, N2013/5666/TE, *2013 års Stockholmsförhandling*.

Proposition 2008/09:35 *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt*.

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

Regeringskansliet, *En nationell cykelstrategi för ökad och säker cykling – som bidrar till ett hållbart samhälle med hög livskvalitet i hela landet*, 2017.

Regeringen, Finansminister Magdalena Anderssons presentation, *Presentation av budgetpropositionen för 2018: Höstbudget 2018 – Samhällsbygget – Investera för framtiden*, 2017-09-20.

Regeringen, Kommittédirektiv, *Gröna obligationer*, dir. 2016:109.

Regeringen, *Lagrådsremiss Ny järnvägstrafiklag*, 2017-10-19.

Regeringen, *Sveriges konvergensprogram 2017*.

Regeringen, *Uppdrag att ta fram förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur*, rskr. 2016/17: 101.

SOU 2008:92, *Konkurrens på spåret*.

SOU 2009:74, *Höghastighetsbanor – ett samhällsbygge för stärkt utveckling och konkurrenskraft*.

SOU 2011:49, *Medfinansiering av transportinfrastruktur – Ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt riktlinjer och processer för medfinansiering.*

SOU 2017:13, *Finansiering av infrastruktur med privat kapital?*
Delbetänkande av Kommittén om finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar via skatter, avgifter och privat kapital.

Sverigeförhandlingen

Sverigeförhandlingen, *Framställan om förändrad trängselskatt i Stockholm*, 2017-08-28.

Sverigeförhandlingen, *Remissvar angående Trafikverkets förslag till Nationell plan för transportsystemet 2018-2029*, 2017-09-21.

Sverigeförhandlingen, *Utbyggnadsstrategi för höghastighetsjärnvägen*, 2017-07-05.

Sverigeförhandlingen, *Beslutsunderlag – Val av linjesträckning och stationsorter*, 2016-02-03.

Sverigeförhandlingen, *Delrapport från Sverigeförhandlingen, Lägesrapport avseende fast förbindelser Helsingborg–Helsingör*, 2017-06-26.

Sverigeförhandlingen, *Delrapport från Sverigeförhandlingen, Lägesrapport avseende förhandling om åtgärder i storstäder och järnväg i norra Sverige*, 2016-06-01.

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

SOU 2016:3, *Delrapport från Sverigeförhandlingen. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar.*

SOU 2017:105, *Delrapport från Sverigeförhandlingen, Kapacitetstilldelning på höghastighetsjärnvägen.*

Underlag framtaget på uppdrag av Sverigeförhandlingen

Advokatfirman Oebergs *Promemoria till Sverigeförhandlingen, Reglering av höghastighetsjärnväg*, 2015-09-22.

Arup, *Second opinion on the proposed high speed rail in Sweden*, 2016-05-25.

- Cars, Göran, Engström, Carl-Johan, Fredriksson, Charlotta, *Sverigeförhandlingen och sedan? Slutrapport från följeforskningen*, 2017-11-01.
- Centrum för transportstudier (CTS), *Inträdeshinder och flaskhalsar för en öppen marknad för persontransporter på järnväg*, 2011-12-28.
- Engholm, Albin och Johansson, Gabriel. *Sambandsanalys av sociala konsekvenser vid utbyggnad av transportsystem. En granskning av statistisk modellering för nyttobedömning av höghastighetsjärnväg*, Uppsala Universitet, ISSN: 1650-8319, UPTec STS 16 008, januari 2016.
- Henriksson och Summerton, *Höghastighetståg: effekter för lokal och regional utveckling samt förutsättningar för integrering med kollektivtrafik*, K2 2016:14, 2016.
- ICMA (International Capital Market Association), *The Green Bond Principles*, 2017.
- Klaesson, Johan och Pettersson, Lars, *Infrastrukturinvesteringar och ekonomisk tillväxt-teori, modeller och ex ante utvärdering*, 2017.
- KTH, *Nya stambanor till lägre kostnader*, 2016-05-25.
- Norrbotnianbanegruppen, *Norrbotnianbanan – Underlag till Sverigeförhandlingen*, 2016-05-23.
- Ostkustbanan 2015 AB, *Nyttoanalys av projektet Nya Ostkustbanan*, 2016-05-04.
- PwC, *Sverigeförhandlingen, Analys av finansieringsprinciper och bedömning av alternativa finansieringslösningar för Östlig förbindelse*, november 2015.
- PwC, *Sverigeförhandlingen "State guarantee model"*, oktober 2017.
- Setterwalls Advokatbyrå AB, *Promemoria Nya regler för kapacitetstilldelning; prioritetskriterier, ramavtal m.m.*, 2017-10-02.
- Stockholms läns landsting, *Landstinget i nordiskt samarbete för återrapportering av grön finansiering*, 2017-10-27.
- Stockholms läns landsting, *Utredning av kollektivtrafik i Östlig förbindelse, september 2016*, 2016-09-12.
- Stockholms läns landsting Trafikförvaltningen, *PM Tunnelbana i Östlig förbindelse*, 2016-06-12.
- Stockholms läns landsting Trafikförvaltningen och Trafikverket, *PM Spårväg kombinerad med Östlig förbindelse, beskrivning av*

- förutsättningarna för spårväg kombinerad med Östlig förbindelse från Sickla till Ropsten*, 2016-09-12.
- Trafikanalys, *Sambandet mellan åtgärder inom transportområdet, produktivitet och sysselsättning*, PM 2017:10.
- Trafikverket, *Analys av åtgärder som minskar utsläppen i samband med Östlig förbindelse*, Rapport 2017:191, 2017-10-23.
- Trafikverket, *Beräkningar för höghastighetsjärnväg och utbyggnad av stambanor presenterade*, 2016-05-31.
- Trafikverket, *Cykeltillgänglighet till stationer utmed höghastighetsjärnvägen*, 2015-12-11.
- Trafikverket, *En ny generation järnväg – Rapport deluppdrag Hässleholm–Lund*, juli 2017.
- Trafikverket, *En svensk höghastighetsjärnväg – alternativa former för finansiering och samverkan*, slutrapport 2017-02-13.
- Trafikverket, *Finansieringslösningar för Östlig förbindelse, underlag till Sverigeförhandlingen*, 2016-06-16.
- Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029, remissversion* 2017-08-31.
- Trafikverket, *Hur kan trängselskatten förändras i Stockholmsregionen? Underlag till Sverigeförhandlingen*, 2017-06-12.
- Trafikverket, *Huvudrapport. Sträckorna in mot de större städerna med utbyggnad av höghastighetsjärnväg*, 2017-08-31.
- Trafikverket, *Höghastighetsbanor Stockholm–Göteborg respektive Stockholm–Malmö. Översiktlig sammanställning av effekter*, 2017-07-05.
- Trafikverket, *Höghastighetståg, sidofunktioner depåer*, 2017-08-26.
- Trafikverket, *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018–2029*, 2015-11-30.
- Trafikverket, *Jämförelse mellan Österleden (Sänktunnel) och Saltsjö-tunneln (Bergtunnel under Saltsjön) Kunskapsunderlag*, 2016-01-15.
- Trafikverket, *Järnväg i norra Sverige – Underlag till Sverigeförhandlingen*, publikation 2016:030, 2016.
- Trafikverket, *Konsekvensanalys av en kombination av trängsel-skatteåtgärder Underlag till Sverigeförhandlingen*, 2017-08-29.

- Trafikverket, *Kapacitetsutvidgelser på Öresundsbanan i Danmark*, 2017-03-28.
- Trafikverket, *Ny höghastighetsjärnväg. Kostnadsreducerande åtgärder*, 2017-08-30.
- Trafikverket, *Nytt järnvägsspår vid Flemingsbergs station*, 2017-09-26.
- Trafikverket, *PM – Förbindelse över Öresund, Järnvägskapacitet, Underlag för analys av kapacitetsbehov Öresund*, 2017-03-15.
- Trafikverket, *PM – Förbindelse över Öresund, Kapacitet vägtrafik, Underlag för analys av kapacitetsbehov Öresund*, 2017-03-09.
- Trafikverket, *PM – Förbindelse över Öresund, Prognoser för gods-transporter, Underlag för analys av kapacitetsbehov Öresund*, 2017-03-15.
- Trafikverket, *PM – Förbindelse över Öresund, Prognoser för persontrafik, Underlag för analys av kapacitetsbehov Öresund*, 2017-03-15.
- Trafikverket, *PM Kostnadsbedömning Malmö C–Pepparholmen*, 2016-11-30.
- Trafikverket, *PM Självkörande bilar i Östlig förbindelse, Stockholm/Nacka, Stockholms län, underlag till Sverigeförhandlingen, Projektnummer: 151931*, 2017-01-04.
- Trafikverket, *PM Utredning om allmänna cykelvägar*, 2017-01-19.
- Trafikverket, *PM Östlig förbindelse Delredovisning av utsläpp – CO₂, Nox och partiklar*, 2017-01-31.
- Trafikverket, *PM Samhällsekonomisk kalkyl av höghastighetsjärnvägen enligt Sverigeförhandlingen 2016-02-01*, 2016-06-07.
- Trafikverket, *Samlad effektbedömning av förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, 2017-10-30
- Trafikverket, *Stationslokalisering och stadsutveckling*, 2016-01-14.
- Trafikverket, *Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder – förslag på lösningar till år 2025 och utblick mot år 2050*, Publ 2012:100, 2012-04-27.
- Trafikverket, *Trängselskatt med Östlig förbindelse, Underlag till Sverigeförhandlingen*, 2015-09-23.

- Trafikverket, *Uppdatering av kostnader och effekter för höghastighetsjärnvägar*, 2016-05-31.
- Trafikverket, *Utbyggnad befintliga stambanor*, 2016-05-31.
- Trafikverket, *Saltsjötunneln Kunskapsunderlag*, 2016-01-15.
- Trafikverket, *Samhällsekonomisk kalkyl för utbyggnad av befintliga stambanor*, 2016-09-15.
- Trafikverket, *Utbyggnad av befintliga stambanor (Västra- och Södra stambanan)*, JTR1802, 2016-09-22.
- Trafikverket, *Utbyggnadsstrategier och förhandlingsunderlag för höghastighetsjärnvägar*, december 2015.
- Trafikverket, *Västlänken Projektaktuellt*, oktober 2017.
- Trafikverket, *Östlig förbindelse Trafikanalys och nyttor, sammanfattande rapport april 2016*, april 2016.
- Trafikverket, *Östlig förbindelses inverkan på den regionala utvecklingen, Underlag till Sverigeförhandlingen, rapport 2017:192*, 2017-10-23.
- Trafikverket, *Transport, Byggnings- och Boligministeriet och Sverigeförhandlingen, Resande och transporter över Öresund, Sammanfattning och slutsatser från det bilaterala arbetet under hösten 2016 och vintern 2017*, 2017-03-15.
- Trivector, *Cykelvägar längs med höghastighetsjärnvägar 2016:61*, 2017-01-17.
- Trivector, *Rapport 2014:101, Stationsutveckling och stationslokalisering*, 2014-12-12.
- TØI, *Transportøkonomisk institutt, Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning, Evaluering av OPS i vegsektoren*, TØI rapport 890/2007.
- TØI *Høyhastighetstog i Sverige. Beregningsverktøy og resultater. En vurdering av transport- og samfunnsøkonomiske analyser*, TØI rapport 1537/2016
- World Bank, *High-Speed Railways in China. A Look at Construction Costs*, 2014-07.
- WSP, *Framtida utveckling av Sverigeförhandlingens nyttor*, 2017-10-11.

WSP, *OPS-lösning för Östlig förbindelse? Internationell utblick samt svensk finansiell och politisk kontext*, 2016-04-08.

Övriga källor

Region Jönköpings län, *Granskning av Sverigeförhandlingens arbete. Nyttor för nya stambanor Jönköpings län* (Sweco), 2015.

Riksgälden, *Remissvar Delrapport från Sverigeförhandlingen: Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar* (SOU 2016:3), 2016-03-31).

Stockholmsförhandlingen – överenskommelse mellan staten och Stockholmsregionen, *Samlad trafiklösning Stockholmsregionen för miljö och tillväxt – till 2020 med utblick mot 2030*, 2007.

Stockholms läns landsting, *Från Hörjel till Cederschiöld – 40 års förhandlingar mellan staten och regionen*, Rapport 4:2007.

Trafikverket, *Klimatpåverkan från höghastighetsjärnväg, Sträckorna Järna–Göteborg och Jönköping–Lund*, 2017-08-31.

Trafikverket, *Nyhetsbrev. Projekt Lund–Arlöv fyra spår*, oktober 2017.

Trafikverket, *Åtgärdsvalsstudie Höghastighetsjärnväg Jönköping–Malmö*, förhandskopia 2017-02-05.

Trafikverket, *Åtgärdsvalsstudie Höghastighetsjärnväg Linköping–Borås*, förhandskopia 2017-02-15.

Trivector, *Nya höghastighetsbanor och upprustning av stambanor – Effekter på hälsa och jämställdhet*, 2016-08-16.

Winter, Karin, *Sociala nyttor i Sverigeförhandlingen*, KTH 2015.

Mottagna nyttobeskrivningar och kunskapsunderlag

- Alvesta kommun
- Aneby kommun
- Bollebygd kommun
- Borås stad
- Botkyrka kommun
- Danderyds kommun
- Emmaboda kommun
- Gislaveds kommun
- Gnosjö kommun
- Göteborgs stad
- Haninge kommun
- Helsingborgs kommun
- Huddinge kommun
- Härryda kommun
- Hässleholms kommun
- Höörs kommun
- Järfälla kommun
- Jönköpings kommun
- Landskrona kommun
- Landstinget Sörmland
- Lessebo kommun
- Lidingö stad
- Linköpings kommun
- Ljungby kommun
- Lunds kommun
- Kristianstad kommun
- Vaggeryd kommun
- Nässjö kommun
- Malmö stad
- Markaryds kommun
- Mjölby kommun
- Mölndals stad
- Nacka kommun
- Norrköpings kommun
- Norrtälje kommun
- Nyköpings kommun
- Region Blekinge
- Region Halland
- Region Jönköpings län
- Region Skåne
- Region Östergötland
- Solna stad
- Stockholms läns landsting
- Stockholms stad
- Sundbybergs stad
- Sävsjö kommun
- Södertälje kommun
- Tranås kommun
- Trelleborgs kommun
- Trosa kommun

- Kalmar kommun
- Karlskrona kommun
- Vallentuna kommun
- Vaxholms kommun
- Vetlanda kommun
- Värmdö kommun
- Värnamo kommun
- Västra Götalandsregionen
- Täby kommun
- Ulricehamns kommun
- Växjö kommun
- Ystads kommun
- Älmhult kommun
- Österåkers kommun

Internationella studieresor och kontakter

Storbritannien 2015-01-15–2015-01-16, avseende allmän kunskapsutbyggnad rörande HS1, HS2, stadsutveckling och värdeåterföring.

Frankrike 2015-01-19–2015-01-20, avseende allmän kunskapsutbyggnad rörande TGV och stadsutveckling.

Tyskland 2015-02-12–2015-02-13, avseende allmän kunskapsutbyggnad rörande höghastighetståg och stadsutveckling.

Nederländerna 2015-04-15–2015-04-16, avseende kommunikationsarbetet för den nord-sydliga tunnelbanesträckan i Amsterdam samt kunskapsutbyggnad rörande cykelstråk och cykelstrategier.

Nederländerna 2015-06-15–2015-06-16, avseende stadsutveckling och stationsutformning (Utrecht, Rotterdam, Delft).

Spanien 2015-09-28–2015-09-29, avseende höghastighetsjärnväg och stadsutveckling (Madrid, Zaragoza).

Spanien 2015-10-18–2015-10-19, avseende smalspåriga järnvägar i storstadsområde (Barcelona).

Tyskland 2016-01-18, avseende höghastighetsjärnväg, stads- och stationsutveckling (Berlin).

Spanien 2016-08-30–2016-08-31, avseende organisation (Madrid).

Norge, 2017-01-16, avseende OPS som finansieringsmetod.

- Norge, 2017 våren. Möten (ej studieresor), avseende marknads-
tillträde/kapacitetstilldelning.
- Italien 2017-06-06–2017-06-07, avseende marknadstillträde/kapa-
citetstilldelning, kostnadsreduceringar med mera.
- Storbritannien 2017-06-15, avseende marknadstillträde/kapacitets-
tilldelning, kostnadsreduceringar, finansiering med mera.
- Danmark 2017-08-23, avseende infrastrukturfinansiering
(Köpenhamn).

Kommittédirektiv 2014:106

Utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna

Beslut vid regeringssammanträde den 1 juli 2014

Sammanfattning

En särskild utredare, som ska fungera som förhandlingsperson, nedan kallad förhandlingspersonen, ska ta fram förslag till principer för finansiering samt förslag till en utbyggnadsstrategi för nya stambanor för höghastighetståg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö. Förhandlingspersonen ska också genomföra förhandlingar med berörda aktörer om lösningar för spår och stationer där stambanorna angör till respektive stad. Förhandlingspersonen ska även ingå överenskommelser med berörda kommuner, landsting och andra berörda aktörer i Stockholms län, Västra Götalands län samt Skåne län kring åtgärder som förbättrar tillgängligheten och kapaciteten i transportsystemet och leder till ett ökat bostadsbyggande i storstadsregionerna i dessa län. Förhandlingspersonen ska dessutom pröva förutsättningarna för en fortsatt utbyggnad av järnvägen i norra Sverige med ett betydande inslag av medfinansiering från näringsliv, kommuner och regioner.

Syftet med förhandlingspersonens uppdrag är att dels möjliggöra ett snabbt genomförande av nya stambanor på ett sätt som maximerar deras samhällsekonomiska lönsamhet, dels identifiera kostnadseffektiva åtgärder som leder till en förbättrad tillgänglighet och ett ökat bostadsbyggande i framför allt storstäderna med fokus på resurseffektivitet, hållbarhet och förtätning.

Konsekvenserna av förslagen, inklusive miljökonsekvenser, ska analyseras och förslag till överenskommelser ska tas fram med

närmast berörda aktörer i Stockholms län, Västra Götalands län och Skåne län samt med övriga berörda aktörer längs de nya stambanorna om stationer och lokala anslutningar. Samtliga överenskommelser ska ingås med förbehåll för efterföljande rättsliga prövningar samt regeringens och i förekommande fall riksdagens godkännande.

Förhandlingspersonen ska lämna delredovisningar senast den 1 juni 2015, den 31 december 2015 respektive den 1 juni 2016. Förhandlingspersonen ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2017.

Ett helhetsperspektiv på infrastruktur och bostäder

Ansvar för översiktsplanering, bostäder, samordning av regionalt tillväxtarbete samt infrastruktur är fördelat mellan flera aktörer. Denna ordning fungerar i de flesta fall väl men kräver en god samordning. Det finns emellertid situationer som ställer särskilda krav på samverkan och koordinering mellan den nationella infrastrukturplaneringen å ena sidan och den regionala och kommunala planeringen å andra sidan. Den bostadsbrist som råder i storstäderna utgör ett hinder för storstadsregionernas tillväxt och företagens möjligheter att växa. Många som söker sig till storstäderna för arbete eller utbildning möter stora svårigheter att hitta bostad. Samtidigt försämrar bostadsbristen arbetsgivarnas möjligheter att hitta rätt kompetens och rörligheten på arbetsmarknaden påverkas negativt. Situationen förvärras också av brister i transportsystemet. Dessutom innebär länsgränser och en uppdelad ansvarsfördelning att strävan att stärka arbetsmarknadsregioner och underlätta arbetspendling kompliceras ytterligare.

Ett ökat bostadsbyggande i storstadsregionerna är nödvändigt för att respektive region ska kunna vara fortsatt attraktiv och därigenom bidra till hela Sveriges tillväxt och konkurrenskraft. För att få till stånd ett ökat bostadsbyggande är effektiva och rätt dimensionerade trafiksystem en central faktor. Människor måste kunna resa till arbete, skola och fritidsaktiviteter och fler invånare och arbetstagare innebär att fler resor görs varje dag. Ett ökat antal invånare och växande företag förutsätter dessutom tillförlitliga gods-transporter.

Storstadsregionernas trafiksystem är komplexa och det är generellt svårt att tillföra kapacitet i redan tätt bebyggda miljöer där efterfrågan på mark är hög. Därtill ska hänsyn tas till de värden som finns i städernas grönområden. I järnvägssystemet råder kapacitetsbrist, bl.a. i närheten av storstäderna på Västra respektive Södra stambanan. Detta försvårar både för den regionala tågtrafiken och för den långväga person- och godstrafiken på järnväg, i synnerhet då störningar snabbt sprider sig vidare och orsakar förseningar och inställda tåg även långt från störningarnas källa. Storstädernas ansträngda transportinfrastruktur har därför en negativ inverkan inte bara på områden i städernas omedelbara närhet utan också på omkringliggande regioner och längs järnvägssystemets huvudlinjer.

Den 28 februari 2013 beslutade regeringen att en särskild utredare skulle genomföra en förhandling om Stockholms läns infrastruktur i syfte att åstadkomma en utbyggnad av tunnelbanans blå linje i Stockholm och eventuellt nära anslutande åtgärder (dir. 2013:22). Förhandlingen skulle också leda till ett ökat bostadsbyggande och därmed bidra till en fortsatt ekonomisk tillväxt. Förhandlingen, kallad 2013 års Stockholmsförhandling, har lett till avtal om fyra nya tunnelbanesträckningar och 78 000 nya bostäder i Stockholms län. Avtalet godkändes av regeringen den 3 april 2014 (dnr N2014/1670/TE [delvis] m.fl.). Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 december 2014.

Regeringen anser att det arbetssätt som 2013 års Stockholmsförhandling har tillämpat, där dialog och samverkan med berörda aktörer i länet har utgjort en viktig del, har varit lyckosamt. Ett fokus på att maximera de nyttor som uppstår genom olika investeringsmöjligheter, snarare än ett ensidigt fokus på kostnadsdelning, har gett incitament till medverkande aktörer att identifiera nytto-maximerande och kostnadsminimerande åtgärder och lösningar.

Det finns därför skäl att använda sig av detta arbetssätt även för att identifiera lösningar och ingå överenskommelser med berörda aktörer i framför allt storstadsregionerna. Ett sådant upplägg kan ge ett helhetsperspektiv på hur transportsystemet kan stärkas, arbetspendling underlättas och bostadsbyggandet öka.

En stambaneutbyggnad skiljer sig till sin karaktär från storstadsregionernas infrastrukturutbyggnad, bl.a. genom att den till större del är anslagsfinansierad och den snarare är interregional än regional till sin karaktär. Det finns dock skäl att hantera både stor-

städernas infrastruktur och nya stambanor inom ramen för samma förhandlingsorganisation. Där stambanorna ansluter till storstäderna kommer det att krävas betydande investeringar och kringinvesteringar. Det är viktigt att de nya stambanorna, det övriga järnvägssystemet och övriga delar av transportsystemet fungerar väl tillsammans. Analys, dialog och förhandling om nya stambanor och övriga åtgärder i storstädernas transportsystem bör därför samordnas för att ge goda förutsättningar för ett sådant utfall.

Resultaten av förhandlingspersonens arbete förväntas utgöra viktiga underlag till regeringens nästa infrastrukturproposition, som planeras att föreläggas riksdagen 2016 och avse planeringsperioden 2018–2029, och till nästa nationella plan för transportsystemet.

Med anledning av att en förhandlingsperson för utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna kommer att tillkallas bör 2013 års Stockholmsförhandling avslutas då det finns fördelar med att den nya förhandlingspersonen övertar de återstående uppgifterna i denna. Den nya förhandlingspersonens uppdrag kan därför komma att förändras.

Fortsatt analys krävs för utbyggnaden av nya stambanor för höghastighetståg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö

Nya stambanor är viktiga för att öka kapaciteten i järnvägssystemet och knyta samman Sveriges storstadsregioner

Järnvägstrafiken har under en längre period ökat kraftigt och denna utveckling förväntas fortsätta framöver. Västra och Södra stambanan har ett högt kapacitetsutnyttjande, vilket gör systemet känsligt för störningar som påverkar punktligheten för fjärrtrafik, regionaltrafik och näringslivets transporter. På initiativ från regeringen satsas stora resurser på underhåll och reinvesteringar i järnvägsinfrastrukturen parallellt med att trafikledningen effektiviseras. Trots dessa stora satsningar bedömer regeringen att ny kapacitet bör tillföras genom nya stambanor för höghastighetståg för att kunna tillgodose medborgarnas och näringslivets behov av snabba, effektiva och punktliga resor och transporter. Nya stambanor ökar avsevärt den samlade järnvägskapaciteten och knyter de tre storstadsregionerna närmare varandra genom förkortade restider, men har också stor betydelse för mellanliggande regioner och för övriga

Sverige. Satsningen kommer att främja ett ökat tågresande och kan därigenom bidra till mindre koldioxidutsläpp från trafiken. Genom att Västra och Södra stambanan avlastas förbättras förutsättningarna för regional pendeltågstrafik och godstransporter på järnväg.

I augusti 2012 föreslog regeringen att den nya järnvägen Ostlänken mellan Järna och Linköping samt järnvägssträckan Mölnlycke–Bollebygd skulle byggas som ett första steg mot en ny stambana för höghastighetståg mellan Stockholm–Göteborg och Stockholm–Malmö. Dessa två investeringar ingår nu i regeringens trafikslagsövergripande nationella plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2014–2025. Nya stambanor mellan Sveriges tre storstadsregioner förbättrar kapaciteten och tillgängligheten i det svenska järnvägssystemet. Genom att avlasta Västra och Södra stambanan frigörs på dessa befintliga banor kapacitet för godstrafiken och för den regionala pendeltågstrafiken. Det är därför av stor vikt att det nu aktuella uppdraget också fokuserar på att ta fram en analys av respektive förslag till hur de nya stambanorna påverkar och kan integreras i det befintliga järnvägs- och transportsystemet i punkter där dessa möts. Framför allt gäller det i storstadsområdena men även längs kommande sträckningar där de nya stambanorna kopplas till andra större befolkningscentra.

Den totala investeringskostnaden för nya stambanor mellan Stockholm och Göteborg/Malmö kommer att vara mycket hög, även om stor osäkerhet om kostnaderna fortfarande råder. Trafikverkets preliminära bedömning är en totalkostnad på 110–175 miljarder kronor inklusive de två redan beslutade sträckorna Järna–Linköping respektive Mölnlycke–Bollebygd. Investeringen medför därtill en mycket långsiktig planerings- och arbetshorisont. Den tidigaste tidpunkten för färdigställande av fullt utbyggda stambanor är enligt Trafikverket 2035, vilket förutsätter en skyndsam hantering.¹

¹ Trafikverkets bedömningar av kostnader, utbyggnadstid m.m. redovisas i rapporten Nya stambanor mellan Stockholm–Göteborg/Malmö, Fördjupat underlag, 2014-02-28, dnr N2013/2942/TE.

Fortsatt analys krävs för att utbyggnaden av de nya stambanorna ska genomföras med maximal samhällsekonomisk nytta

Flera aspekter behöver utredas vidare innan ett slutgiltigt beslut om en fullständig utbyggnad av nya stambanor kan fattas. Den fysiska planeringen måste fortsätta för sträckan Stockholm–Göteborg respektive påbörjas för sträckan Jönköping–Malmö, bl.a. för att kostnadsbedömningen ska bli säkrare. En utbyggnad av stambanorna riskerar att medföra intrång i värdefulla natur- och kulturmiljöer samt barriär- och fragmenteringseffekter med därtill hörande miljökostnader. Regeringen anser att en utbyggnad av stambanorna kräver en mycket god kunskap om landskapet vid planeringen av banorna och deras linjeföring för att begränsa de nämnda effekterna. Även de kommersiella förutsättningarna måste analyseras, dvs. vilket intresse av att bedriva trafik på nya stambanor mellan Stockholm och Göteborg/Malmö som kan förväntas. De kommersiella förutsättningarna påverkas av trafikeringsupplägget, inklusive maxhastigheter och stationernas antal och läge, men också av vilka banavgifter som tas ut liksom av affärsupplägg och konkurrenssituationen gentemot andra trafikslag. Ytterligare en central fråga är vilken strategi för utbyggnaden som är mest lämplig med hänsyn till dels de kommersiella förutsättningarna, dels stambanornas kostnader och nyttor.

Finansieringsmodeller och finansieringsmöjligheter måste vidare identifieras och utredas. Även om de nya stambanorna i huvudsak ska finansieras genom anslag är det viktigt att analysera möjligheter till alternativa finansieringskällor, som t.ex. banavgifter samt medfinansiering från kommuner och landsting av stationer och eventuella anslutande åtgärder för att komplettera den statliga finansieringen. Det är samtidigt angeläget att det ges ekonomiskt utrymme för en snabb utbyggnad av stambanorna.

En effektiv utformning och maximal samhällsekonomisk lönsamhet av nya stambanor förutsätter att berörda aktörer samverkar, bl.a. för att identifiera de bästa lösningarna för utformning och finansiering av stationer och omkringliggande infrastruktur. Där stambanorna angör respektive stad kommer det att krävas betydande investeringar i spår, stationer och anslutningar till den övriga infrastrukturen. Det är viktigt att dessa investeringar utformas på ett sätt som ger kostnadseffektiva trafiklösningar och möjliggör ett

ökat bostadsbyggande, effektiv arbetspendling samt täta och väl fungerande arbetsmarknadsregioner. Det är också viktigt att planeringsprocessen prioriteras av de berörda aktörerna.

Nya stambanor kommer att avlasta Västra och Södra stambanan och öka tillgängligheten i järnvägssystemet till nytta för den järnvägsburna gods- och regionaltrafiken. På sikt kan järnvägens tillgänglighet och kapacitet behöva stärkas även mot kontinenten genom ytterligare en fast förbindelse över Öresund. Förutsättningarna för en sådan investering behöver dock utredas vidare. Oavsett kommande bedömningar i Sverige är Danmarks engagemang i frågan avgörande. Utan ett jämbördigt ansvar för finansiering och förverkligande är en ny fast förbindelse över Öresund inte realistisk. Bland annat krävs omfattande anslutningar även på den danska sidan.

Fortsatt analys krävs kring förutsättningarna för att stärka järnvägsförbindelserna mellan de nya stambanorna och norra Sverige

Väl fungerande järnvägstransporter är av stor betydelse för det svenska näringslivet, inte minst i norra Sverige. I den nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet för perioden 2014–2025 görs bl.a. satsningar på Ostkustbanan, som knyter ihop tidigare satsningar på Botniabanan och Ådalsbanan, samt på Inlandsbanan. Detta är viktiga investeringar för att förbättra kommunikationerna i norra Sverige för persontrafik och godstransporter. För att ytterligare stärka kopplingen mellan de nya stambanorna och det befintliga järnvägssystemet, och för att åstadkomma effektiva och kapacitetsstarka järnvägstransporter, bör förutsättningarna för att stärka järnvägsförbindelserna i norra Sverige analyseras.

Åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet med fokus på förtätning, hållbarhet och resurseffektivitet behöver identifieras och genomföras i storstadsregionerna

Storstadsregionernas tillväxt förutsätter effektiva och hållbara trafiksystem och förtätning som ger attraktiva städer och dynamiska arbetsmarknadsregioner för människor och företag

Sveriges tre storstadsregioner växer kraftigt, vilket bidrar till hela Sveriges tillväxt. För att denna utveckling ska kunna fortsätta på lång sikt krävs infrastruktur som ger hög tillgänglighet och fler bostäder som gör det möjligt för människor att flytta till och inom respektive region, som i sin tur möjliggör för företag och andra arbetsgivare att rekrytera. Satsningar på infrastrukturen och ett ökat bostadsbyggande bör 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.

Ett tätare Stockholm med ett ändamålsenligt trafiksystem bidrar till ytterligare utveckling

Befolkningen i Stockholmsregionen växer med drygt 35 000 personer per år och väntas nå 2,5 miljoner personer år 2022. Inom ramen för 2013 års Stockholmsförhandling har avtal om fyra nya tunnelbanesträckningar och 78 000 bostäder träffats (dnr N2013/5666/TE). I ett internationellt perspektiv är Stockholms trafiksystem relativt väl fungerande och andelen resor som görs med kollektivtrafik är mycket hög. Fler åtgärder krävs dock för att minska trycket på regionens ansträngda trafiksystem och stödja den förtätning och tillväxt som både planeras och är nödvändig.

Möjligheter att ta ytterligare steg för tunnelbanans fortsatta utveckling behöver övervägas. Det skulle exempelvis kunna handla om fler stationslägen, nya stationer eller nya sträckningar i områden där kapacitetsstark kollektivtrafik behöver utvecklas och förtätningens möjligheter är goda. Åtgärder i övrig spårbunden infrastruktur kan också vara aktuella, såsom pendeltågsstationer. En viktig utgångspunkt för åtgärderna är att minska bostadsbristen och dimensionera bostadsmarknaden för framtida behov, så att Stockholm kan fortsätta att utvecklas på ett positivt sätt. Vilka

utbyggnader som bör prioriteras avgörs bäst i dialog och förhandling med berörda aktörer. På det sättet kan en gemensam analys göras av vilka åtgärder som ger störst samhällsekonomisk nytta och ett gemensamt ansvarstagande kan säkras.

I regeringens nationella trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2014–2025 har två miljarder kronor avsatts för utredning och projektering av en östlig förbindelse som skulle knyta samman trafikledningen runt Stockholms innerstad och kraftigt förbättra tillgängligheten i regionens östra delar. Även belastningen på befintliga trafikleder över det s.k. Saltsjö–Mälarsnittet skulle minska. En östlig förbindelse förutsätts inte inkräkta på Nationalstadsparken. Parkens värden och de eventuella negativa konsekvenser för naturmiljön som en östlig förbindelse medför måste särskilt beaktas. Olika finansieringslösningar för en östlig förbindelse behöver analyseras och prövas.

Både åtgärder i tunnelbanan och en östlig förbindelse, liksom eventuella andra åtgärder, behöver bedömas samlat och tillsammans med en analys av och dialog om trängselskattens framtida utformning. Investeringar i infrastrukturen och nya bostäder påverkar resandet på både spår och väg, även om åtgärder genomförs som ökar kollektivtrafikens kapacitet. Trängselskattens utformning påverkar såväl trafikströmmarna som trafiksystemets effektivitet och därför också vilka investeringar som är lämpliga.

Ett tätare och mer tillgängligt Göteborg gynnar näringslivets förutsättningar

En bit in på 2020-talet kommer Göteborgs kommun att passera 600 000 invånare och år 2035 kan befolkningen ha ökat med cirka 150 000 personer jämfört med i dag. Det är en ökning med nära 30 procent. Även regionen som helhet växer och utvecklingen i Västra Götalands län har en betydelse för arbetsmarknaden i västra Sverige som sträcker sig utanför länet.

Göteborg har goda förutsättningar att fortsätta växa som storstadsregion. Regionen har spjutspetskompetens inom bl.a. medicinsk forskning och industri och växer inom bl.a. mode och finansiella verksamheter. Göteborgs hamn är Nordens största och Sveriges enda transoceana hamn med kapacitet att ta emot fartyg från andra kontinenter.

För att behålla och öka tillgången till kompetens som ytterligare stärker regionens näringsliv behöver bostadsbyggandet öka, infrastrukturen utvecklas och staden förtätas för att ge attraktiva och resurseffektiva boendemiljöer. Åtgärderna i det s.k. västsvenska infrastrukturpaketet, som ingår i regeringens nationella trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2014–2025, stärker regionen och möjligheterna till långväga pendling. Behoven på infrastrukturuområdet kommer dock att kvarstå även när dessa åtgärder har genomförts, och de kan behöva kompletteras med åtgärder kopplade till ett ökat bostadsbyggande och ökad arbetspendling.

En förtätning av regionen behöver t.ex. ske parallellt med en utbyggnad av kollektivtrafiken så att kollektivtrafikandelen i regionen kan öka och möjligheterna till resurseffektiv arbetspendling förbättras.

Skåne län kan utvecklas genom ytterligare förtätning och förbättrade pendlingsmöjligheter

Befolkningen i Skåne län ökar med drygt 10 000 invånare varje år. Den största tillväxten sker i västra Skåne, i och kring Malmö, Lund och Helsingborg. Bostadsbrist råder i delar av regionen.

Som en del av Öresundsregionen har Skåne, och då särskilt de västra delarna, en hög internationell tillgänglighet. Regionen kännetecknas av korta avstånd och generellt hög tillgänglighet, vilket ger andra resandemönster än i Stockholm och Göteborg. Västra Skåne, som präglas av sin närhet till kontinenten, kommer inom några år att ha två unika forskningsanläggningar, MAX IV och ESS.

Malmö, Lund och Helsingborg fungerar i princip som en gemensam arbetsmarknadsregion med omfattande pendling. Brister i infrastrukturen innebär dock att trafiksystemet är sårbart. Genomfarts-trafiken med lastbil är dessutom mycket omfattande. Genom regionen transporterar lastbilar hälften av värdet i den svenska utrikeshandeln. Denna trafik förväntas öka ytterligare när Fehmarn Bält-förbindelsen mellan Tyskland och Danmark öppnar 2021. 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.

Övrigt

Värdeåterföring kan öka genomförandetakten för angelägna investeringar

Offentliga investeringar i transportinfrastruktur bidrar ofta till ökning av markvärdet för fastighetsägare. Det finns därför argument för att låta privata aktörer som gynnas av en offentlig investering återföra delar av detta värde till samhället, s.k. värdeåterföring.

Värdeåterföring kan t.ex. åstadkommas genom exploateringsavtal som fördelar åtaganden och kostnader mellan en kommun och en exploatör i samband med att kommunala detaljplaner antas. De exploateringsavtal som tecknas i dag, och som innehåller överenskommelser om kostnadsdelning, utgår normalt från infrastrukturens kostnader snarare än från vilken värdeskapande effekt som infrastrukturen ger. Medel från värdeåterföring kan användas för att finansiera den infrastruktur som ger markvärdesökningen, direkt via kommunala infrastrukturinvesteringar eller indirekt via kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur. Värdeåterföring genom exploateringsavtal kan också ge incitament till aktörerna att finna nyttomaximerande och kostnadssänkande lösningar för infrastruktur och exploatering.

I dag saknas en reglering av förfarandet kring och innehållet i exploateringsavtal och markanvisningar. Detta medför ofta tidsödande förhandlingar om olika finansieringsfrågor i plan- och byggprocessen samtidigt som exploatören har svårt att förutse sina kostnader. Riksdagen har efter regeringens förslag i propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126) beslutat att kommuner ska vara skyldiga att i riktlinjer för exploateringsavtal respektive markanvisningar ange utgångspunkter och mål för sådana avtal, exempelvis grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförande av detaljplan (bet. 2013/14:CU31, rskr. 2013/14:366). Det kan dock finnas behov av ytterligare förtydliganden mot bakgrund av att värdeåterföring genom exploateringsavtal kan ge nyttor till både offentliga och privata aktörer och öka genomförandetakten för angelägna investeringar, som t.ex. de åtgärder som kan komma att föreslås inom ramen för det nu aktuella uppdraget.

Uppdraget

Förhandlingspersonens uppdrag med koppling till nya stambanor för höghastighetståg

Inom ramen för uppdraget ska förhandlingspersonen.

Analysera och föreslå övergripande principer för finansiering av nya stambanor för höghastighetståg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö. I den mån förslaget skiljer sig från gällande principer för finansiering av transportinfrastruktur ska detta motiveras särskilt.

Analysera de kommersiella förutsättningarna för nya stambanor för höghastighetståg utifrån bl.a. trafikeringsupplägg och uttag av banavgifter. Analysen ska bl.a. inkludera juridiska förutsättningar för differentierade särskilda banavgifter som tar hänsyn till såväl nationell rätt som EU-rätt. Analyserna ska även beakta statsstödsreglerna.

Föreslå en strategi för utbyggnaden av nya stambanor för höghastighetståg med hänsyn till sådana banors kostnader och nyttor. Strategin ska innehålla lämplig utbyggnadsordning, sträckningar samt stationsuppehåll.

Föreslå hur eventuella tillkommande investeringar i den befintliga järnvägsinfrastrukturen ska planeras och finansieras för att få bästa möjliga effekt av de nya stambanorna.

Ingå överenskommelser med berörda kommuner och andra aktörer om finansiering och utformning av spår och stationer där stambanorna ansluter till respektive stad samt, där ett statligt engagemang är motiverat, om anslutande infrastrukturåtgärder. Överenskommelserna ska inkludera ansvarsfördelning vid eventuella kostnadsökningar utöver indexreglerade ökningar. Överenskommelserna ska ingås med förbehåll för efterföljande rättsliga prövningar samt regeringens och i förekommande fall riksdagens godkännande.

Pröva förutsättningarna för en fortsatt utbyggnad av järnvägen i norra Sverige, med ett betydande inslag av medfinansiering från näringsliv, kommuner och landsting.

Förhandlingspersonens uppdrag med koppling till åtgärder i storstäderna

Inom ramen för uppdraget ska förhandlingspersonen.

- Identifiera och analysera behoven av åtgärder i infrastrukturen i Stockholms län, Västra Götalands län samt Skåne län som kostnadseffektivt förbättrar tillgängligheten och kapaciteten i transportsystemet och leder till ett ökat bostadsbyggande med fokus på resurseffektivitet, hållbarhet och förtätning. Även trimningsåtgärder och andra åtgärder än investeringsåtgärder kan ingå i analysen. Större åtgärder ska i huvudsak kunna genomföras under perioden 2025–2035. I Stockholms län ska tunnelbanans fortsatta utveckling ingå i analysen. Åtgärder i övrig spårbunden trafik kan också ingå. Möjliga finansieringslösningar för en östlig förbindelse i Stockholm ska också analyseras och prövas. Behovet av justeringar i trängselskatten med hänsyn till överenskomna åtgärder ska analyseras och, om ett sådant behov finns, ska sådana justeringar ingå i överenskommelserna.
- Ingå överenskommelser med berörda kommuner, landsting och andra berörda aktörer i respektive län om åtgärder med ovan nämnda syfte och i sammanhang där ett statligt engagemang kan motiveras som komplement till lokala och regionala åtgärder. Fokus ska ligga på att hantera de utmaningar som den snabba befolkningstillväxten medför. Överenskommelserna ska inkludera ansvarsfördelning vid eventuella kostnadsökningar utöver indexreglerade ökningar. Överenskommelserna ska ingå med förbehåll för efterföljande rättsliga prövningar samt regeringens och i förekommande fall riksdagens godkännande.
- Ta initiativ till och föra samtal med företrädare för Danmark om ytterligare en fast förbindelse mellan Sverige och Danmark och lämna ett förslag till process för fortsatt hantering av frågan. I analysen ska det ingå att fullgöra det åtagande som regeringen uttalat om Helsingborg–Helsingör-förbindelsen i propositionen *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem* (prop. 2012/13:25).

Förhandlingspersonens uppdrag i övrigt

Inom ramen för uppdraget ska förhandlingspersonen föreslå lagändringar som tydliggör hur markvärdesökning som uppstår genom investeringar i infrastruktur kan ligga till grund för kostnadsdelning i samband med exploateringsavtal. Hänsyn ska tas till befintlig lagstiftning som påverkar möjligheterna att låta en markvärdesökning ligga till grund för kostnadsdelning, som kommunallagen (1991:900) och lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Om det anses finnas ett behov ska förslag till ändringar föreslås i dessa lagar.

Viktiga förutsättningar

Förhandlingspersonen ska i sin analys, sina förslag och i de överenskommelser som ingås prioritera kostnadseffektiva åtgärder som ger största möjliga samhällsekonomiska nytta. Andra viktiga aspekter är punktlighet och ökad robusthet i järnvägssystemet. Förhandlingspersonen även ska ta hänsyn till totalförsvarets långsiktiga behov och bedöma eventuella konsekvenser av förslagen för dess verksamheter.

Ett ökat bostadsbyggande med fokus på förtätning i främst kollektivtrafikhäna lägen, så att effektiv arbetspendling möjliggörs, ska ingå i överenskommelserna. En viktig utgångspunkt för uppdraget är att bostadsbyggande samt lokal och regional kollektivtrafik i huvudsak ligger inom kommunsektorns kompetens- och ansvarsområde.

Förhandlingspersonen kan i sin redovisning beskriva liknande satsningar utomlands och redovisa förslag till förbättringar och möjliga kostnadsänknings utifrån dessa.

Förhandlingspersonen ska föreslå finansiering av sina förslag. Förslag får inte förutsätta finansiering från EU-budgeten. Ansökan om EU-medel är en fråga för regeringen. I uppdraget ingår att identifiera, analysera och föreslå alternativa finansieringskällor som inte belastar statens offentliga finanser. Förhandlingspersonen ska beakta relevanta utredningar inom detta område. På så sätt kan regeringen påskynda de åtgärder som föreslås och samtidigt minska belastningen på statens budget.

Förhandlingspersonen bör överväga möjligheterna för och behovet av andra åtgärder än rena infrastrukturåtgärder för att maximera den samhällsekonomiska nyttan med de nya stambanorna och övriga identifierade åtgärder i storstäderna. Om förhandlingspersonen finner det relevant, kan sådana åtgärder utgöra en del av de överenskommelser som ingås.

Överenskommelser som förutsätter justeringar eller omprioriteringar i den nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet för perioden 2014–2025 får ingås endast om förslagen har en direkt koppling till infrastrukturen i de tre storstadsregionerna eller andra regioner som direkt berörs av förslagen.

Trafikverket ska bistå förhandlingspersonen med nödvändigt underlag.

Synpunkter från berörda myndigheter, kommuner och landsting och andra intressenter ska inhämtas.

Till förhandlingspersonen ska en referensgrupp knytas som består av personer som kan bidra med sakkunskap när det gäller t.ex. resurseffektiv stadsutveckling.

Inverkan på de transportpolitiska målen samt samhällsekonomiska effekter

Förhandlingspersonens förslag och överenskommelser ska vara utformade så att de ger ökad måluppfyllelse av de transportpolitiska målen, såväl funktionsmålet som hänsynsmålet. Effekter på arbetsmarknad och bostäder samt intrågs- eller landskapseffekter ska redovisas särskilt.

Förhandlingspersonen ska söka, identifiera och prioritera kostnadseffektiva åtgärder som ger största möjliga samhällsekonomiska lönsamhet och en bedömning av åtgärdernas samhällsekonomiska lönsamhet ska redovisas. I denna ska det även ingå en bedömning av åtgärdernas miljöeffekter. Redovisningen ska göras för de enskilda åtgärderna på ett sådant sätt att deras respektive samhällsekonomiska lönsamhet går att jämföra. Effekter som inte kan beräknas i ekonomiska termer ska redovisas särskilt liksom hur de påverkat förslagen och valen av alternativ.

Samråd och redovisning av uppdraget

Förhandlingspersonen ska senast den 1 juni 2015 lämna en delredovisning innehållande författningsförslag som tydliggör hur markvärdesökning kan ligga till grund för kostnadsdelning i exploateringsavtal.

Förhandlingspersonen ska senast den 31 december 2015 lämna en delredovisning innehållande en analys av dels kommersiella förutsättningar för nya stambanor mellan Stockholm och Göteborg/Malmö, dels möjliga finansieringsprinciper för nya stambanor inklusive legala förutsättningar för differentierade särskilda banavgifter. Eventuella avvikelser från gällande finansieringsprinciper för investeringar i transportinfrastruktur ska motiveras särskilt.

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. Slutredovisningen ska inkludera dels ett förslag till en strategi för en utbyggnad av nya stambanor för höghastighetståg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö, dels ingångna överenskommelser med berörda kommuner och eventuellt andra aktörer om åtgärder kopplade till nya stambanor samt åtgärder för en ökad tillgänglighet och ett ökat bostadsbyggande i framför allt storstäderna. Överenskommelserna ska ha ingåtts med förbehåll för efterföljande rättsliga prövningar samt regeringens och i förekommande fall riksdagens godkännande.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv 2014:113

Tilläggsdirektiv till

Utredningen om utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna (N 2014:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 17 juli 2014

Utredningens ursprungliga uppdrag

Regeringen beslutade den 1 juli 2014 att en särskild utredare, som ska fungera som förhandlingsperson, ska ta fram förslag till principer för finansiering samt förslag till en utbyggnadsstrategi för nya stambanor för höghastighetståg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö m.m. (dir. 2014:106).

Utvidgning av uppdraget

Utöver nuvarande uppdrag ska förhandlingspersonen i enlighet med vad som anges nedan dels analysera vissa frågor för att främja cykling, dels genomföra de uppgifter som den i förtid avslutade 2013 års Stockholmsförhandling (N 2013:01) inte slutfört.

Förhandlingspersonens utökade uppdrag med koppling till nya stambanor för höghastighetståg.

Inom ramen för uppdraget ska förhandlingspersonen

- analysera möjligheter att även utnyttja stambanornas servicevägar som cykelbanor,

- analysera vilka åtgärder som kan genomföras för att öka tillgängligheten för cyklister i anslutning till de stationer som etableras längs de nya stambanorna.

Förhandlingspersonens utökade uppdrag med koppling till åtgärder i storstäderna

Inom ramen för uppdraget ska förhandlingspersonen

- identifiera och analysera åtgärder i infrastrukturen i Stockholms län, Västra Götalands län samt Skåne län som kostnadseffektivt förbättrar tillgängligheten, framkomligheten och trafiksäkerheten för cyklister,
- ingå överenskommelser med berörda kommuner, landsting och andra berörda aktörer i Stockholms län, Västra Götalands län samt Skåne län om sådana satsningar,
- genomföra de uppgifter som ännu inte slutförts inom 2013 års Stockholmsförhandling (N 2013:01).

(Näringsdepartementet)

Överlämnat material från Sverigeförhandlingen

Sverigeförhandlingen har under perioden maj 2015 till december 2017 överlämnat sex del- och lägesrapporter till regeringen.

Den första delrapporten innehöll författningsförslag för hur markvärdesökning kan ligga till grund för kostnadsdelning i exploateringsavtal. SOU 2015:60, *Ett författningsförslag om värdeåterföring*, överlämnades maj 2015.

Den andra delrapporten, SOU 2016:3, *Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar*, överlämnades januari 2016. Rapporten innehöll förutom kommersiella förutsättningar för höghastighetsjärnvägen även finansieringsprinciper för nya järnvägar inklusive legala förutsättningar för differentierade banavgifter.

Den tredje delrapporten, *Lägesrapport avseende förhandling om åtgärder i storstäder och järnväg i norra Sverige*, överlämnades i juni 2016. Vid detta tillfälle pågick förhandlingar varför delrapporten innehöll kriterier till val av kollektivtrafikåtgärder i storstäder, utgångspunkter för Östlig förbindelse och finansieringsprinciper för dessa samt förslag på fortsatt hantering av uppdraget om järnvägsinfrastruktur i norra Sverige.

Den fjärde delrapporten *Lägesrapport avseende fast förbindelse Helsingborg-Helsingör* överlämnades i juni 2017. Den handlade om ytterligare en fast förbindelse mellan Sverige och Danmark inklusive förslag till fortsatt process för hantering av frågan.

En femte rapport lämnades till regeringen i juli 2016. *Aktuellt om höghastighetsjärnvägen* innehöll en redovisning av förhandlingsläget.

Den sjätte rapporten lämnades till regeringen i december 2017. SOU 2017:105 *Kapacitetstilldelningen på höghastighetsjärnvägen* innehöll förslag till författningsändringar avseende kapacitetstilldelningen.

Samtliga del- och lägesrapporter från Sverigeförhandlingen finns på sou.gov.se. Här finns även rapporter från Trafikverket och övrigt underlag som ligger tillgrund för Sverigeförhandlingens arbete i såväl del- och lägesrapporter som slutrapporten.

Utöver dessa rapporter har Sverigeförhandlingen även överlämnat brev angående Länsstyrelsernas behov av resurser vid planering och byggande av stambanan för höghastighetståg den 6 maj 2015, framställan om förändrad trängselskatt i Stockholm den 28 augusti 2017, remissvar på Trafikverket förslag på nationell plan den 21 september 2017.

Samtliga avtal överlämnades samlat till regeringen i samband med slutrapporten. För höghastighetsjärnvägen är det fem ramavtal med tillhörande objektavtal och två överenskommelser. För uppdrag kopplade till åtgärder i storstad är det fem ramavtal med tillhörande objektavtal.

I och med denna slutrapport, SOU 2017:107, *Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge*, överlämnas vår sista rapport till regeringen som summerar uppdraget i sin helhet. Uppdraget är därmed slutfört.

Uppdrag till Trafikverket

Trafikverket fick hösten 2014 i uppdrag av regeringen att bistå Sverigeförhandlingen med nödvändiga underlag och utredningsresurser. Formerna för detta bistånd har i huvudsak bestått av att Sverigeförhandlingen lagt uppdrag till Trafikverket.

Uppdragen har varierat kraftigt i storlek – allt från relativt små uppdrag till sådana som varit omfattande. Även redovisningarna har varit av olika slag. Många av uppdragen har redovisats i form av rapporter som är fastställda av Trafikverket, några uppdrag har redovisats i form av presentationer medan några redovisats muntligt vid möten.

Nedan följer en sammanställning av dessa uppdrag.

1. Kostnadsuppskattningar/schabloner för anslutningspunkter/stationer.
2. Tidtabellsupplägg/trafikering storstadsområdena.
3. Tidplan för samhällsekonomiska kalkyler.
4. Kostnader för höghastighetsbanan till Arlanda.
5. Trafikverkets reflektioner om stationsutveckling och stationslokalisering.
 - a. Cykeltillgänglighet till stationer utmed höghastighetsjärnvägen.
6. Historiebeskrivning Linköpings station.
7. Restidmål regionala resor.
8. Möjliga anslutande banor.
9. Möjlighet att få ut mer kapacitet på nuvarande Öresundsbro.
10. Hastigheter för regionaltåg.
11. Upphandling av finansieringsmöjligheter.
12. Upphandling av kommersiella förutsättningar.

13. Kostnadsuppskattning av rak dragning av stambanan utanför Linköpings tätort.
14. Höghastighetståg och eventuell överdäckning av Stockholm C.
15. Upphandling av jurist för trafik/prioritering, synpunkter.
16. Kostnadsuppskattningar Stambanan, lägesrapport.
17. Stationsägande och förvaltning.
18. Dragning Jönköping–Gislaved–Halmstad–Helsingborg, varför har den valts bort?
19. Långbroar, kunskapsunderlag.
20. Sidosystemen, depåer etc.
21. Öresundsförbindelse, analysera och redovisa prognoser för trafikens utveckling (gods och person) fram till år 2040.
22. Öresundsförbindelse, kartlägga och redovisa åtgärder på landanslutningarna i såväl Danmark som Sverige med syfte att få ut mer kapacitet av nuvarande Öresundsförbindelse och bedöma hur länge den tillskapade kapaciteten räcker med ovan nämnda prognosbedömning som grund.
23. Öresundsförbindelse, tydliggöra de fysiska förutsättningarna samt kostnadsuppskattning för en ny fast förbindelse och landanslutningarna för denna baserat på det underlag som finns framtaget.
24. Öresundsförbindelse, redovisa de ekonomiska förutsättningarna för en ny förbindelse Helsingborg–Helsingör (för väg och järnväg), inklusive alternativa finansieringsmöjligheter.
25. Öresundsförbindelse, översiktligt analysera behov och effekter av ny fast förbindelse Helsingborg–Helsingör, Metroförbindelse Malmö–Köpenhamn, ny fast förbindelse Landskrona–Köpenhamn, samt trafikala konsekvenser för befintlig Öresundsbro.
26. Östlig förbindelse, finansieringslösningar.
27. Östlig förbindelse, teknisk genomförbarhet (provvorringar).
28. Underlag inför förhandling höghastighetsjärnväg.
29. Kompletterande regionalekonomiska analyser.
30. Underlag avseende utbyggnadsstrategi.

31. Järna–Stockholm C.
32. Järnväg i norra Sverige.
33. Möjligheten att utnyttja service- och byggvägar utmed höghastighetsjärnvägen för cykeltrafik.
34. Jämförelse av resandeprognoser.
35. Kostnads- och tidshållning i projekt
36. *Utgått*
37. Fördjupad analys av banavgifter.
38. Nytt OPS-scenario.
39. Juridisk hjälp statsstödsregler.
40. Trafikering Göteborg–Borås och Malmö–Lund.
41. *Utgått*
42. Investeringskostnad Södertörn.
43. Brukaravgifter, såväl trängselskatt som avgift.
44. Drift- och underhållskostnader.
45. Juridisk genomförbarhet avgift i Östlig förbindelse.
46. Ny fast förbindelse över Öresund.
47. Frågor till följd av Trafikverkets rapport ”Utbyggnadsstrategier och förhandlingsunderlag för höghastighetsjärnvägar”.
48. Framtidsspaning.
49. OPS för höghastighetsjärnvägen.
50. Förbigångsspår och bibana i Borås.
51. Plattformer för 400 meter långa tåg på Stockholm C, Flemingsberg, Södertälje Syd, Göteborg C och Malmö C.
52. Beskrivning av objekt och tidplan till Sverigeförhandlingens avtal.
53. Bedömning av sysselsättningseffekterna för konsult- och entreprenadbranschen när höghastighetsjärnvägen byggs ut.
54. Avgrening vid Värnamo.

55. Alternativ för Tranås.
56. Uppdrag inom samhällsekonomi.
57. Redovisning av restider.
58. Landvetter alternativa stationslägen.
59. Expertstöd trafikeringsregler.
60. Sträckorna närmast de största städerna
61. Utbyggnadsstrategi.
62. Östlig förbindelses påverkan på den regionala utvecklingen.
63. Klimatneutralt paket med Östlig förbindelse.
64. Kostnadsreducerande åtgärder.
65. Trängselskatt i Stockholm Kvalitetssäkring och ytterligare beräkningar.
66. Trängselskatt i Stockholm Konsekvensanalys.
67. Trängselskatt i Stockholm Kvalitetssäkring, ytterligare beräkningar 2.
68. Höghastighetsjärnvägens sidosystem.
69. Projektplan – Ny fast förbindelse över Öresund.

Statens offentliga utredningar 2017

Kronologisk förteckning

1. För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare.
Fi.
4. För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det
folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en
globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och
domstolens beslutsunderlag
i brottmål – en bättre hantering av
stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.
Kärnavfallet – en fråga i ständig
förändring. M.
9. Det handlar om oss.
– unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed
och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägs katt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt.
Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med
privat kapital? Fi.
14. Migrationsärenden
vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet
på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att
närvara vid rättegången. Genomförande
av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen
mot fördjupad lokal samverkan
för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare
och enklare system för tillträde till
högskoleutbildning. U.
21. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för
vård och omsorg om äldre personer.
Del 1 och 2. S.
22. Från värdekedja till värdecykel – så får
Sverige en mer cirkulär ekonomi. M.
23. digitalforvaltning.nu. Fi.
24. Ett arbetsliv i förändring – hur
påverkas ansvaret för arbetsmiljön? A.
25. Samlad kunskap – stärkt
handläggning. S.
26. Delningsekonomi. På användarnas
villkor. Fi.
27. Vissa frågor inom fastighets- och
stämpelskatteområdet. Fi.
28. Ett nationellt centrum för kunskap
om och utvärdering av arbetsmiljö. A.
29. Brottsoffert. Ju.
30. En omreglerad spelmarknad.
Del 1 och 2. Fi.
31. Stärkt konsumentskydd
på bostadsrättsmarknaden. Ju.
32. Substitution i Centrum
– stärkt konkurrenskraft med
kemikaliesmarta lösningar. M.
33. Stärkt ställning för hyresgäster. Ju.
34. Ekologisk kompensation – Åtgärder
för att motverka nettoförluster av
biologisk mångfald och ekosystem-
tjänster, samtidigt som behovet av
markexploatering tillgodoses. M.
35. Samling för skolan. Nationell strategi
för kunskap och likvärdighet. U.
36. Informationssäkerhet för samhälls-
viktiga och digitala tjänster. Ju.
37. Kvalificerad välfärdsbrottslighet
– förebygga, förhindra, upptäcka och
beivra. Ju.

38. Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. Fi.
39. Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
40. För dig och för alla. S.
41. Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. Ju.
42. Vem har ansvaret? M.
43. På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. S.
44. Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. U.
45. Ny lag om företagshemligheter. Ju.
46. Stärkt ordning och säkerhet i domstol. Ju.
47. Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. S.
48. Kunskapsbaserad och jämlik vård. Försättningar för en lärande hälso- och sjukvård. S.
49. EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. U.
50. Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. U.
51. Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. U.
52. Så stärker vi den personliga integriteten. Ju.
53. God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. S.
54. Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. U.
55. En ny kamerabevakningslag. Ju.
56. Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? Fi.
57. Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
58. Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. Ju.
59. Reglering av alkoglass m.fl. produkter. S.
60. Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku.
61. Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. Ju.
62. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. M.
63. Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. M.
64. Detaljplanekravet. N.
65. Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. Ju.
66. Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning. S.
67. Våldsbejakande extremism. En forskarantologi. Ku.
68. Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. Ju.
69. Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter. UD.
70. Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Ju.
71. Bostäder på statens mark – en möjlighet? N.
72. Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. Ju.
73. En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet. N.
74. Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning. Ju.
75. Datalagring – brottsbekämpning och integritet. Ju.
76. Enhetliga priser på receptbelagda läkemedel. S.
77. En generell rätt till kommunal avtalssamverkan. Fi.
78. En sammanhållen budgetprocess. Ju.
79. Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende. Ku.

80. Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets verksamhet. Ju.
81. Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen. N.
82. Vägledning för framtidens arbetsmarknad. A.
83. Brännheta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energiproduktion beskattas? Fi.
84. Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription. Ju.
85. Rekrytering av framtidens domare. Ju.
86. Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning. Ju.
87. Finansiering, subvention och prisättning av läkemedel – en balansakt. S.
88. Nästa steg? Del 2. Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku.
89. Hemlig dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet. Ju.
90. Makars, registrerade partners och sambors förmögenhetsförhållanden i internationella situationer. Ju.
91. Nationella minoritetsspråk i skolan – förbättrade förutsättningar till undervisning och revitalisering. U.
92. Transpersoner i Sverige. Förslag för stärkt ställning och bättre levnadsvillkor. Ku.
93. Klarlagd identitet. Om utlänningars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar. Ju.
94. Beräkning av skattetillägg – en översyn av reglerna. Fi.
95. Ett land att besöka. En samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring. N.
96. Utvidgat hinder mot erkännande av utländska barnäktenskap. Ju.
97. Totalförsvarsdatalag – Rekryteringsmyndighetens personuppgiftsbehandling. Fö.
98. Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål. Ju.
99. Effektivare energianvändning. N.
100. Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov. Ju.
101. Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen. S.
102. Skatt på kadmium i vissa produkter och kemiska växtskyddsmedel. Fi.
103. Lagliga vägar för att söka asyl i EU. Ju.
104. Etikprövning – en översyn av reglerna om forskning och hälso- och sjukvård. U.
105. Kapacitetstilldelningen på höghastighetsjärnvägen. N.
106. Nystart för byggstandardiseringen genom stärkt samverkan. N.
107. Slutrapport från Sverigeförhandlingen. Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge. N.

Statens offentliga utredningar 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]
- Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? [24]
- Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. [28]
- Vägledning för framtidens arbetsmarknad. [82]

Finansdepartementet

- Karens för statsråd och statssekreterare. [3]
- Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]
- Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]
- digitalförvaltning.nu. [23]
- Delningsekonomi. På användarnas villkor. [26]
- Vissa frågor inom fastighets- och stämpel-skatteområdet. [27]
- En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. [30]
- Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. [38]
- Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? [56]
- En generell rätt till kommunal avtalssamverkan. [77]
- En sammanhållen budgetprocess. [78]
- Brännheta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energiproduktion beskattas? [83]
- Beräkning av skattetillägg – en översyn av reglerna. [94]
- Skatt på kadmium vissa produkter och kemiska växtskyddsmedel. [102]

Försvarsdepartementet

- Totalförsvarsdatalag
– Rekryteringsmyndighetens person-uppgiftsbehandling. [97]

Justitiedepartementet

- Se barnet! [6]
- Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål
– en bättre hantering av stora mål. [7]
- Att ta emot människor på flykt.
Sverige hösten 2015. [12]
- Migrationsärenden
vid utlandsmyndigheterna. [14]
- Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]
- Brottsdatalag. [29]
- Stärkt konsumentskydd
på bostadsrättsmarknaden. [31]
- Stärkt ställning för hyresgäster. [33]
- Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. [36]
- Kvalificerad välfärdsbrottslighet
– förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. [37]
- Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. [39]
- Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. [41]
- Ny lag om företagshemligheter. [45]
- Stärkt ordning och säkerhet i domstol. [46]
- Så stärker vi den personliga integriteten. [52]
- En ny kamerabevakningslag. [55]
- Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. [57]
- Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. [58]

Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. [61]

Hyran vid nyproduktion
– en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. [65]

Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. [68]

Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. [70]

Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. [72]

Brottsdatalog – kompletterande lagstiftning. [74]

Datalogring – brottsbekämpning och integritet. [75]

Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets verksamhet. [80]

Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription. [84]

Rekrytering av framtidens domare. [85]

Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning. [86]

Hemlig dataavläsning
– ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet. [89]

Makars, registrerade partners och sambors förmögenhetsförhållanden i internationella situationer. [90]

Klarlagd identitet.
Om utlänningars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar. [93]

Utvidgat hinder mot erkännande av utländska barnåktenskap. [96]

Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål. [98]

Beslag och husrannsakan
– ett regelverk för dagens behov. [100]

Lagliga vägar för att söka asyl i EU. [103]

Kulturdepartementet

Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [60]

Våldsbejakande extremism.
En forskarantologi. [67]

Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende. [79]

Nästa steg? Del 2. Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [88]

Transpersoner i Sverige.
Förslag för stärkt ställning och bättre levnadsvillkor. [92]

Miljö- och energidepartementet

Kraftsamling för framtidens energi. [2]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.
Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. [8]

Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. [22]

Substitution i Centrum
– stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. [32]

Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. [34]

Vem har ansvaret? [42]

Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. [62]

Miljötillsyn och sanktioner
– en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. [63]

Näringsdepartementet

För Sveriges landsbygger
– en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

Detaljplanekravet. [64]

Bostäder på statens mark
– en möjlighet? [71]

En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet. [73]

Rättslig översyn
av skogsvårdslagstiftningen. [81]

Ett land att besöka.

En samlad politik för hållbar turism
och växande besöksnäring. [95]

Effektivare energianvändning. [99]

Kapacitetstilldelningen
på höghastighetsjärnvägen. [105]

Nystart för byggstandardiseringen genom
stärkt samverkan. [106]

Slutrapport från Sverigeförhandlingen.
Infrastruktur och bostäder –
ett gemensamt samhällsbygge. [107]

Socialdepartementet

För en god och jämlik hälsa.

En utveckling av det
folkhälsopolitiska ramverket. [4]

Svensk social trygghet i en globaliserad
värld. Del 1 och 2. [5]

Kvalitet och säkerhet
på apoteksmarknaden. [15]

Läs mig! Nationell kvalitetsplan
för vård och omsorg om äldre personer.
Del 1 och 2. [21]

Samlad kunskap – stärkt handläggning. [25]

För dig och för alla. [40]

På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och
effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen.
[43]

Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa.
Förslag för ett långsiktigt arbete för en
god och jämlik hälsa. [47]

Kunskapsbaserad och jämlik vård.
Förutsättningar för en lärande hälso-
och sjukvård. [48]

God och nära vård. En gemensam färdplan
och målbild. [53]

Reglering av alkoglass m.fl. produkter. [59]

Dataskydd inom Socialdepartementets
verksamhetsområde – en anpassning
till EU:s dataskyddsförordning. [66]

Enhetliga priser på receptbelagda
läkemedel. [76]

Finansiering, subvention och prissättning
av läkemedel – en balansakt. [87]

Jämställt föräldraskap och

goda uppväxtvillkor för barn
– en ny modell för föräldraförsäk-
ringen. [101]

Utbildningsdepartementet

Det handlar om oss.

– unga som varken arbetar eller studerar. [9]

Ny ordning för att främja god sed
och hantera oredlighet i forskning. [10]

En nationell strategi för validering [18]

Tillträde för nybörjare – ett öppnare och
enklare system för tillträde till hög-
skoleutbildning. [20]

Samling för skolan.

Nationell strategi för kunskap och
likvärdighet. [35]

Entreprenad, fjärrundervisning
och distansundervisning. [44]

EU:s dataskyddsförordning och
utbildningsområdet. [49]

Personuppgiftsbehandling
för forskningsändamål. [50]

Utbildning, undervisning och ledning
– reformvård till stöd för en bättre
skola. [51]

Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet
till gymnasiet. [54]

Nationella minoritetsspråk i skolan
– förbättrade förutsättningar till
undervisning och revitalisering. [91]

Etikprövning – en översyn av reglerna om
forskning och hälso- och sjukvård.
[104]

Utrikesdepartementet

Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]

Marknadskontrollmyndigheter
– befogenheter och
sanktionsmöjligheter. [69]