

Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2016-03-30

LS 2016-0119

Landstingsstyrelsen

**Yttrande över delrapport från Sverigeförhandlingen:
Höghastighetsjärnvägens finansiering och
kommersiella förutsättningar (SOU 2016:3)**

Föredragande landstingsråd: Torbjörn Rosdahl

Ärendebeskrivning

Näringsdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att yttra sig över delrapport från Sverigeförhandlingen: Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar (SOU 2016:3).

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att avge yttrande till Näringsdepartementet över delrapport från Sverigeförhandlingen: Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar (SOU 2016:3) i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande.

Landstingsrådsberedningens motivering

Regeringen har genom Sverigeförhandlingen inlett ett arbete med investeringar i transportinfrastruktur, höghastighetståg och kollektivtrafik.

I direktiven till Sverigeförhandlingen återfinns uppdraget att ta fram principer för finansieringen och en utbyggnadsstrategi för höghastighetsjärnväg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö.

Stockholms läns landsting bedriver ett långsiktigt och målmedvetet arbete med att säkerställa god, robust och tillgänglig kollektivtrafik i Stockholms län. Om regeringen avser påbörja planering för höghastighetsjärnväg behöver detta ske så att den regionala kollektivtrafiken inte riskerar att trängas undan.

SKRIVELSE
2016-03-30

LS 2016-0119

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 17 mars 2016
Förslag till yttrande
Sammanfattning av delrapport från Sverigeförhandlingen:
Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar
(SOU 2016:3)

Torbjörn Rosdahl



Carl Rydingstam

Landstingsstyrelsens förvaltning
Landstingsdirektören

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2016-03-17

LS 2016-0119

Landstingsstyrelsen

Ankom Stockholms läns landsting
2016-03-22
Dnr. LS 2016-0119

Rotel I

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

Ärendebeskrivning

Näringsdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att yttra sig över delrapport från Sverigeförhandlingen: Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar (SOU 2016:3).

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 17 mars 2016
Förslag till yttrande
Sammanfattning av delrapport från Sverigeförhandlingen:
Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar (SOU 2016:3)

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till Näringsdepartementet över delrapport från Sverigeförhandlingen: Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar (SOU 2016:3) i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning

Näringsdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att yttra sig över delrapport från Sverigeförhandlingen: Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar (SOU 2016:3).

Förvaltningen föreslår att avge yttrande i enlighet med landstingsdirektörens förslag.

Bakgrund

Sverigeförhandlingen har i uppdrag att möjliggöra ett snabbt genomförande av Sveriges första höghastighetsjärnväg, som ska gå mellan Stockholm och Göteborg/Malmö.

I uppdraget ingår att ta fram förslag till principer för finansiering samt förslag till en utbyggnadsstrategi för den nya höghastighetsjärnvägen. En viktig del i förhandlingsuppdraget är att öka kollektivtrafikens kapacitet, förbättra tillgängligheten och öka bostadsbyggandet i våra tre storstäder; Stockholm, Göteborg och Malmö. Syftet med utbyggnaden av höghastighetsjärnvägen är att den ska knyta de tre storstadsregionerna närmare varandra, bidra till utveckling i mellanliggande regioner och i övriga Sverige, bidra till mindre koldioxidutsläpp från trafiken och bidra till ett ökat bostadsbyggande.

Överväganden

Förvaltningen har synpunkter på vissa av intäktskällorna, både till utformning och hur mycket finansiering de kan bidra med. Förvaltningen har även synpunkter på hur relationen ska se ut mellan det nya höghastighetståget och regional och lokal trafik. Sträckningen från Järna – Stockholm C – Arlanda bör ha samma kapacitet, kvalitet och tillgänglighet som övriga sträckor. I förslaget till yttrande finns det även rättsliga aspekter som förvaltningen lyfter fram.

Förvaltningen föreslår att avge yttrande till Näringsdepartementet över delrapport från Sverigeförhandlingen: Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar (SOU 2016:3) i enlighet med landstingsdirektörens förslag.


Yttrandet har tagits fram i samråd med trafikförvaltningen och tillväxt- och regionplaneförvaltningen.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Beslutet har inga ekonomiska konsekvenser.

Miljökonsekvenser av beslutet

I enlighet med landstingets Miljöpolitiska program 2012-2016 har hänsyn till miljön beaktats och slutsatsen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbedömning i detta ärende.



Toivo Heinsoo
Landstingsdirektör



Hans-Erik Malmros
Utvecklingsdirektör

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

Stockholms läns landsting har beretts möjlighet att yttra sig över delrapport från Sverigeförhandlingen: Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar (SOU 2016:3).

Övergripande synpunkter

För att effektivisera en utbyggnad av höghastighetsjärnväg vill Stockholms läns landsting understryka vikten av att genomförandet drivs av en särskild organisation, möjligen tillsammans med berörda parter. Det är även viktigt att det tas fram samverkansmodeller som beskriver hur regioner och kommuner får insyn och kontroll i de projekt som de medfinansierar. Utredningen saknar ett jämförelsealternativ, vilket gör det svårt att bedöma nyttan kontra exempelvis en konventionell 200 (-250) km/h bana på samma sträckning. I läsningen av delrapporten går det att förstå att hastigheten är en aspekt för att nå en restid om två respektive 2,5 timmar. Den minst lika avgörande aspekten är underhåll och antal stopp på vägen.

Stockholms läns landsting vill poängtera att staten parallellt med Sverigeförhandlingen behöver genomföra åtgärder på befintligt järnvägsnät för att säkerställa järnvägens funktion. Med detta menas att bygga ikapp den drift- och underhållsskuld som Trafikverket har aviserat. Detta är mycket viktigt för att återupprätta förtroendet för järnvägen som transportmedel innan höghastighetsjärnvägen eventuellt tas i bruk.

Finansiering

Gällande antaganden så är de beräkningar som PWC genomfört baserade på 145-200 miljarder i bilaga 3 (sid 301) och bilaga 6 (sid 372) men kostnaden har numera reviderats till 190-320 miljarder. I delrapporten kan vi inte se att detta berörs. Har beräkningar och antaganden uppdaterats med hänsyn till den ökade kostnadsbilden? I annat fall anser Stockholms

läns landsting att detta bör ske för att parterna ska få en mer rättvisande bild av kostnader och förutsättningar.

Stockholms läns landsting invänder mot vissa av de föreslagna intäktskällorna och möjligheten till att dessa kan uppgå till 5-10 procent.

Finanspolitiken styrs i första hand av överskottsmalet som på kort sikt stöds av de fleråriga utgiftstaken. Om modellen med lånefinansiering väljs kommer denna att påverka överskottsmalet på samma sätt som om anslagsfinansiering väljs. Där det finns en tydlig koppling till framtida nya intäktskällor såsom banavgifter framstår lånefinansiering istället för anslagsfinansiering som rimlig på samma sätt som staten lånefinansierar viss infrastruktur mot framtida trängselskatteintäkter. Om staten väljer att driva genomförandet i en särskild organisation finns det också fördelar med lånefinansiering eftersom flexibiliteten i en sådan modell för genomförande är större, vilket kan ge lägre produktionskostnader. Stockholms läns landsting förordar således i första hand lånefinansiering framför anslag över statsbudgeten i syfte att uppnå en mer effektiv produktionsprocess och därmed lägre investeringskostnad.

Stockholms läns landsting anser att utredningen inte i tillräcklig utsträckning beaktat de ekonomiska effekterna av de stora följdinvesteringar som kommuner och landsting kan komma att tvingas göra för att möjliggöra höghastighetsjärnvägar. Följdinvesteringarna kan uppgå till stora belopp och innebär därför också en risk för att det inte finns något utrymme för medfinansiering från kommuner och landsting. Därutöver har utredningen inte heller funderat över effekterna av det kommunala utjämnningssystemet som jämnar ut inkomstökningar över hela landet men i mycket liten utsträckning utjämnar de kostnadsökningar som uppkommer då kommuner och landsting investerar. Utjämnningssystemet minskar också sannolikt incitamenten för att investera vilket kan vara tillväxthämmande för en region.

En annan aspekt som inte belysts i utredningen är att kommuner och landsting riskerar att ta på sig mycket stora ekonomiska risker om de redan under byggtiden bidrar med finansiering av höghastighetsjärnvägarna. Kommunernas ekonomiska situation kan se helt annorlunda ut efter byggtiden, vilket gör att de kvarvarande kostnaderna för medfinansieringen kan innebära att kärnverksamheten då trängs undan, alternativt att skatten måste höjas vilket hämmar tillväxten.

Stockholm läns landsting är också tveksam eller i vissa fall negativ mot vissa av de föreslagna finansieringskällorna.

Utredningen tar upp en tillfällig infrastrukturskatt där utredarna översiktligt har beräknat en tillfällig infrastrukturskatt på antagandet om 0,2 procent på de fastigheter som befinner sig inom gångavstånd från stationen. Detta förslag skulle innebära att fastighetsskatten för AB SL/Stockholms läns landsting sannolikt ökar från 1 procent av taxeringsvärdet till 1,2 procent av taxeringsvärdet om förutsättningarna skulle bli som i rapportens översiktliga beräkning. Förslaget väcker också frågor. Vad avses med gångavstånd? Varför har skattesatsen 0,2 procent valts? Landstinget anser att en sådan skatt riskerar att dämpa tillväxten i Stockholmsregionen men också på andra platser i landet. Det finns redan en statlig skatt på fastigheter som inte är bostäder som verksamt fångar upp de värdeökningar som genereras i tillväxtregioner och Stockholms läns landsting anser att den är tillräcklig. Stockholms läns landsting anser inte att det behövs ytterligare en statlig skatt på fastigheter som dessutom är överlappande med redan existerande skatter.

I alternativet där utredarna inkluderar skatt på stationsbyggnader i resten av landet kommer AB SL/Stockholms läns landsting att påverkas. Precis som utredningen beskriver så kräver förslaget en lagändring. En fråga som uppkommer i samband med detta är om man då har tänkt ändra principen för indelning i byggnadstyper. Den största andelen av Stockholms läns landstings och AB SL:s fastigheter är så kallade specialfastigheter vilka är undantagna från att betala fastighetsskatt. Indelning i byggnadstyper ska enligt övervägandepincipen ske med hänsyn till vad byggnaden till övervägande del är inrättad för och till det sätt som byggnaden till övervägande del används på (2 kap. 3 § FTL). Är syftet att ändra den principen så innebär det en betydligt större förändring för Stockholms läns landsting och AB SL än om det endast är kommersiella lokaler på stationer i anslutning till höghastighetsjärnvägen som ändras.

Utifrån ovanstående avstyrker Stockholms läns landsting förslaget om statlig skatt på kommersiella lokaler för stationer i resten av landet.

Stockholms läns landsting anser att det ska finnas en regressrätt för att öka tillgängligheten till banan och därigenom öka attraktiviteten för att resa med tåg, landstinget vill dock inte att en regressrätt får sådana proportioner att den blir menlig för verksamheten som helhet, vilket är viktigt att ha i åtanke när banavgift och eventuella viten ska utformas.

Regionala och lokala frågor

Den regionala trafikinfrastrukturen i Stockholms län behöver stärkas och utvecklas, inte minst för att kunna bibehålla en fungerande bostads- och arbetsmarknad och för att kunna täcka näringslivets behov. Det nationella

och regionala transportsystemet behöver stödja utvecklingen av den flerkärniga bebyggelsestruktur med regionala kärnor som är grunden i den regionala utvecklingsplanen för Stockholms län, RUFSS 2010. Stockholms läns landsting vill därför betona att det är grundläggande att en utveckling av ett system med höghastighetsjärnväg stödjer den utveckling som regionens aktörer ställt sig bakom i RUFSS 2010. Landstinget anser att det är viktigt att det med en utbyggnad av höghastighetsjärnväg finns ekonomiskt utrymme för nödvändiga och omfattande satsningar på den regionala transportinfrastrukturen.

Stockholms läns landsting anser att den nya stambanan ska ge nytta även för storstadsregionens regionala trafik. Det är viktigt att höghastighetsjärnvägen inte medför undanträngningseffekter för den regionala och lokala trafiken. Beskrivning med förslag till åtgärder som motverkar undanträngning av lokal och regional tågtrafik saknas i utredningen men behöver ingå i den fortsatta planeringen för höghastighetsjärnvägen.

Stockholms läns landsting anser att för att nå full potential med höghastighetsjärnväg längs sträckan Järna-Stockholm C-Arlanda bör utgångspunkten vara att kapaciteten, kvaliteten och tillgängligheten i trafikeringen på sträckan ska vara densamma som för övriga sträckor på höghastighetsjärnvägen. Det bör sättas mål för restider även till Arlanda. Stockholms läns landsting delar inte Trafikverkets bedömning att kapaciteten inte kommer att påverkas för befintliga spår mellan Järna och Stockholm Central. Att kapacitet faktiskt finns tillgänglig för fler tåg är beroende av att Citybanan byggs. Citybanan är medfinansierad av såväl landstinget som ett stort antal kommuner och regioner runt omkring. Detta för att pendel- och regionaltågen ska kunna utvecklas framöver och inte få kapacitetsbrist. Om höghastighetstågen fyller upp den kapaciteten kommer det påverka den övriga trafiken negativt. Medfinansieringen av Citybanan blir då i realiteten en medfinansiering av Sverigeförhandlingen och höghastighetsjärnvägen, vilket landstinget inte anser är rimligt.

Stockholms läns landsting vill påtala att konkurrens och kapacitetstillträde (2.3.2) är av vikt inte bara för höghastighetsjärnväg utan för järnvägen i största allmänhet. Än viktigare är att kapacitetstilldelningen inte får bli skev på så sätt att vissa operatörer garanteras kapacitet över längre perioder emedan andra enbart tilldelas kapacitet från år till annat. Prioriteringsmodellen för kapacitetstilldelning för olika tågtyper är helt avgörande för den lokala och regionala tågtrafikens utveckling. Det är av stor vikt att pendeltågstrafik och regionaltågstrafik har garanterade

tåglägen eftersom denna trafik har stor betydelse för arbetspendlingen i storstadsregionen och dessutom bär den största resandemängden, kapacitet ska prioriteras för tåg med många resenärer.

Utredningen bedömer ytterligare spårkapacitet till "några tiotals miljarder" (2.4.6) och att det inte ingår i kostnadsberäkningen för höghastighetsjärnvägen. Detta och att kapacitetstillträdet är oklart är två mycket stora osäkerheter som bör belysas tydligare.

Med anledning av det redan idag ansträngda läget för storstadsregionerna är det viktigt att klarlägga trafikeringsprinciperna (2.4,1) tydligare. Det är avgörande både för kostnaden av upphandlad trafik och för attraktionskraften hos potentiella kommersiella operatörer. Storstadsregionerna kan inte acceptera att lokaltrafiken kommer till korta på grund av den interregionala trafiken.

Stockholms läns landsting anser att det behöver förtydligas hur en eventuell "anpassning" av banavgifterna kan se ut. Att den långsammare trafiken ska tvingas subventionera den snabbare ser vi inte som en attraktiv lösning då Stockholms läns landsting och andra redan förutsätts medfinansiera projektet på andra sätt. Landstinget anser därmed att pendeltågstrafiken inte får drabbas av högre banavgifter till följd av finansieringen av höghastighetsjärnvägen.

Stockholms läns landsting ställer sig mycket tveksam till uttalandet om att "allmän trafikplikt endast ska införas där det saknas förutsättningar för kommersiell drift" (2.7.2). Det är inte Stockholms läns landstings syn att kommersiell trafik har automatiskt företräde.

Stockholms läns landstings bedömning är att utredningen relaterar mer till internationella jämförelser än att det faktiskt har gjorts en analys av vad som skulle bli en rimlig banavgiftsnivå om man utgår från den tänkta produktionen och vad det kan tänkas kosta att underhålla infrastrukturen (bilaga 3). Kostnadsanalysen är i huvudsak produktionsinriktad och det finns risk att kalkylerna underskattar kostnaderna som krävs för att faktiskt generera kundtillväxten i form av exempelvis marknadsföring och andra försäljningskostnader. En annan oklarhet är om banavgifterna är tänkta att täcka avskrivningarna eller om det är något som staten gör.

Värdestegringsersättning är inget som stat, kommun eller landsting vunnit framgång med historiskt även om det finns vissa indikationer på att intresset från fastighetsägare är lite större nu än tidigare. Stockholms läns landsting ser det dock som svårt att med expropriation som bakgrund

motivera till frivillig ersättning, speciellt som det i storstadsregionerna enligt erfarenhet snarare är lokaltrafik än regionaltrafik som bidrar till ökade mark- och fastighetsvärden.

Enligt delrapporten (3.7.2) har storstäder störst potential för värdeåterföring. Stockholms läns landsting vill hävda att detta resonemang är att se som något av en förenkling, i egna studier har Stockholms läns landsting konstaterat att denna effekt är begränsad där det redan finns en befintlig (kollektiv)infrastruktur. Vidare är det inte säkert att en något snabbare anslutning till andra storstäder kommer att ha en markant värdeökningseffekt på de fastigheter som finns inom influensområdet för stationen. Att det kommer att ha en positiv inverkan på stadskärnorna är sannolikt, om det har en mätbar påverkan är dock inte lika säkert. Det som Stockholms läns landsting har sett är att lokaltrafik i princip måste komma till ett område utan lokaltrafik för att den ska ha en betydande påverkan, således är det belagt med en risk att se detta som en stark källa till medfinansiering.

Det finns en begränsad möjlighet för värdestegring för fastigheter i anslutning till redan befintlig infrastruktur och kollektivtrafik och Stockholms läns landsting avstyrker förslaget.

Stockholms läns landsting anser att en eventuell utbyggnad av nya stambanor är en statlig angelägenhet som ska finansieras av staten. Dessutom bör hela sträckan till och med ändpunktsstationerna innefattas i utbyggnaden av en eventuell höghastighetsjärnväg. Som det ser ut nu är anslutningarna till respektive ändpunktstation skjutna till nationell plan.

Stockholms läns landsting anser att höghastighetsjärnvägen ska innebära en ny stor statlig satsning på infrastrukturen utöver nuvarande nivå för nationell transportinfrastrukturplan. Satsningen bör inte tränga undan behov av nödvändiga satsningar i den regionala transportinfrastrukturen i nationell plan och länsplan. Detta behöver tydliggöras i kommande regeringsproposition.

Stockholms läns landsting anser att förslag om finansiering av eventuella kostnadsökningar (sid 169), måste klargöras och biläggas i förhandlingarna. Detta eftersom det blir en ytterligare kostnad utöver medfinansiering och de investeringar som storstadsregionerna förväntas göra i den lokala kollektivtrafiken. I det fall att den regionala kollektivtrafikmyndigheten också förväntas upphandla lokal/regional kollektivtrafik till ett dyrare pris på grund av höghastighetsjärnvägen måste detta inkluderas i kostnaderna för Sverigeförhandlingen som helhet.

Rättsliga aspekter

I delrapportens avsnitt 3.5.1 konstateras att vissa lagändringar har trätt i kraft för att underlätta kommunala medfinansieringsbidrag. Vad gäller lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter ("befogenhetslagen"), framhålls att ändringarna innebär att "...kommuner och landsting får lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för om det är till nytta för invånarna även om den finansierade åtgärden geografiskt ligger utanför den administrativa gränsen för verksamhetsområdet i fråga" (SOU 2016:3 s. 109).

De rättsliga möjligheterna att medfinansiera järnväg utanför det egna geografiska området är troligen något snävare än delrapporten antyder. Äldre rättspraxis har krävt inte bara att nyttan påvisas för kommuninvånarna, utan också att insatsen står i proportion till nyttan. Befogenhetslagen ställer följaktligen krav på särskilda skäl för att bidrag ska få ges utanför kommungränsen (2 kap 1 § jämförd med 1 kap 2 § sista stycket befogenhetslagen).

Det kan vidare uppstå gränsdragningssvårigheter i enskilda fall kring om bidrag gäller byggande av statlig järnväg i befogenhetslagens mening eller avser andra infrastruktursatsningar där det saknas tydliga rättsregler att luta sig mot vid ev. medfinansiering — om man bortser från den yttre ram som utgörs av den allmänna kommunala kompetensen, dvs. 2 kap 1 § kommunallagen (1991:900).

Samarbete mellan Stockholm, Malmö och Göteborg

Inför förhandlingar inom ramen för Sverigeförhandlingen har ett samarbete mellan städerna Stockholm, Göteborg och Malmö samt Region Skåne, Västra Götalandsregionen och Stockholms läns landsting inletts under 2015.

Under februari 2016 överlämnades ett gemensamt brev till Sverigeförhandlingen från parterna ovan. De gemensamma ståndpunkterna mellan storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö i Sverigeförhandlingen beskrivs nedan och landstinget vill poängtera att dessa fortfarande är aktuella:

1. Utbyggnaden av nya stambanor är en viktig **statlig angelägenhet** som ska finansieras av staten.
2. Sverigeförhandlingen ska innebära en ny stor statlig satsning på infrastrukturen **utöver nuvarande nivå för nationell transportinfrastrukturplan.**

3. Sverigeförhandlingens uppdrag är bara en del av det framtida höghastighetsnätet i Sverige. **Internationella kopplingar** till Arlanda, Oslo och Köpenhamn är en självklar del av det framtida nätet och planeringen måste redan nu inriktas på att inkludera dessa kopplingar.
4. De nya stambanorna ska vara öppna även för storstadens regionala trafik. Det är viktigt att planeringen för höghastighetståg görs så att inte den **nödvändiga lokala och regionala trafiken** trängs ut. En garanti för tåglägen bör i någon form kunna vara en del av förhandlingen.
5. Överenskommelser för storstädernas trafiksystem är en viktig del av Sverigeförhandlingen och de båda delarna i förhandlingen stödjer varandra. Besluten kring avtal för storstadsregionerna bör **dock inte vara beroende** av beslut om överenskommelser kring utbyggnaden av nya stambanor.
6. Storstadsregionernas kollektivtrafiksystem är ett system av flera olika trafikslag och även **åtgärder i statens spårssystem** ska vara en del av förhandlingen för storstadsregionerna.
7. **Regionförstoring** ska vara en del av Sverigeförhandlingens mål.
8. Vid uttag av **lokala och regionala brukaravgifter (ej banavgifter)** ska dessa räknas som lokal och regional medfinansiering.
9. I överenskommelser och tecknade avtal vill vi påpeka att **statens agerande** genom sina länsstyrelser och övriga myndigheter har stor betydelse för att möjliggöra genomförande av avtalade bostadsbyggnadsprojekt.
10. Vi vill betona vikten av att avtalen inbegriper en fortsatt organisation som ger **alla parter inflytande** i genomförandet av förhandlingens resultat.
11. Principer **för riskhantering** bör vara en del av varje avtal. Risker kan avse både fördyringar i objektens kostnader samt finansiering. För avtalen kring höghastighetsbanorna ska denna risk bäras av staten, då utbyggnaden av banorna är en statlig angelägenhet.
12. Vi betonar vikten av att staten har ett ansvar för **extern dialog och kommunikation** tillsammans med region och kommun, redan tidigt i arbetet liksom i avtalens genomförande.

Sammanfattning

Uppdraget

Vi har i uppdrag att möjliggöra ett snabbt genomförande av Sveriges första höghastighetsjärnväg, som ska gå mellan Stockholm och Göteborg/Malmö. Den nya järnvägen kommer att knyta ihop våra tre storstadsregioner och öka kapaciteten i vårt järnvägssystem samtidigt som regioner och kommuner längs de nya järnvägssträckningarna kommer att gynnas. Utbyggnaden kommer att innebära större arbetsmarknadsregioner, ökat bostadsbyggande och fler resor och transporter på järnväg. Detta bidrar till ökad tillväxt för Sverige och ett långsiktigt hållbart transportsystem.

I vårt uppdrag ingår att ta fram förslag till principer för finansiering samt förslag till en utbyggnadsstrategi för den nya höghastighetsjärnvägen. Vi ska också genomföra förhandlingar med berörda aktörer om lösningar för spår och stationer där järnvägen angör till respektive stad. En annan viktig del i förhandlingsuppdraget är att öka kollektivtrafikens kapacitet, förbättra tillgängligheten och öka bostadsbyggandet i våra tre storstäder; Stockholm, Göteborg och Malmö. Vi ska dessutom pröva förutsättningarna för en fortsatt utbyggnad av järnvägen i norra Sverige och ingå överenskommelser för att främja cykling.

I juni 2015 överlämnades ett första delbetänkande om ett författningsförslag om värdeåterföring. Enligt direktivet ska ett andra delbetänkande inlämnas vid årsskiftet 2015/2016 innehållande en analys av dels kommersiella förutsättningar för höghastighetsjärnväg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö, dels möjliga finansieringsprinciper för den nya järnvägen inklusive legala förutsättningar för differentierade särskilda banavgifter. Eventuella avvikelser från gällande finansieringsprinciper för investeringar i transportinfrastruktur ska motiveras särskilt.

Syftet med höghastighetsjärnvägen

Vi bedömer att syfte och mål för den nya höghastighetsjärnvägen behöver tydliggöras. Utan tydliga syften och mål är det inte möjligt att bedöma vilken utformning och vilken etappindelning som är mest lämplig. Den tolkning vi gör av syftet med utbyggnaden av höghastighetsjärnvägen är att den ska knyta de tre storstadsregionerna närmare varandra, bidra till utveckling i mellanliggande regioner och i övriga Sverige, bidra till mindre koldioxidutsläpp från trafiken och bidra till ett ökat bostadsbyggande. Utbyggnaden ska ske snabbt, maximera den samhällsekonomiska lönsamheten och vara kostnadseffektiv. Vidare anser vi att utbyggnaden

- i första hand ska möjliggöra snabb, punktlig och konkurrenskraftig ändpunktstrafik med tåg mellan Stockholm C och Göteborg C samt mellan Stockholm C och Malmö C,
- i andra hand ska möjliggöra snabb, punktlig och konkurrenskraftig storregional trafik med tåg, och
- i tredje hand ska bidra till att frigöra kapacitet på befintlig Västra och Södra stambana för en kombination av mer regionaltrafik, godstrafik och bättre punktlighet.

Vi föreslår att höghastighetsjärnvägen ska uppfylla ett antal mätbara och uppföljningsbara mål vad gäller restider, punktlighet och järnvägens marknadsandelar. Hur dessa mål bör formuleras behöver studeras ytterligare, men följande mål föreslås redan nu vara styrande:

- Tåg Stockholm C–Göteborg C utan uppehåll på mellanliggande stationer ska kunna köra sträckan på högst två timmar.
- Tåg Stockholm C–Malmö C utan uppehåll på mellanliggande stationer ska kunna köra sträckan på högst 2 timmar 30 minuter.
- Höghastighetsjärnvägen ska byggas på ett sådant sätt att de tåg som trafikerar den tekniskt sett också ska kunna nå bland annat Arlanda, Uppsala, Kastrup, Köpenhamn och Hamburg.

- Höghastighetsjärnvägen ska byggas så att tillväxten sprider sig till fler orter än storstäderna, vilket ska avspeglas i bland annat ökat bostadsbyggande.
- Andelen tåg som är i tid ska på de nybyggda sträckorna uppgå till minst 98 procent.

Det är vidare vår bedömning att dessa syften och mål inte kan uppnås om höghastighetsjärnvägen trafikeras av en alltför stor blandning av trafik med olika egenskaper, om kapacitetsutnyttjandet blir för stort och/eller om punktligheten inte förbättras avsevärt. Annars riskerar höghastighetsjärnvägen att drabbas av liknande problem som drabbar dagens järnvägstrafik.

Detta syfte och mål avser de nybyggda sträckorna. På de befintliga sträckorna närmast de tre största städerna behövs kriterier som också innebär att annan trafik, inte minst storstädernas lokala trafik, kan fortsätta att utvecklas.

Kommersiella förutsättningar för trafik

Vi bedömer att det finns förutsättningar och intresse av 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 och Borås, och eventuellt någonstans mellan Jönköping och Malmö. Vi bedömer också att det finns ett kommersiellt intresse att fortsätta från Malmö till Köpenhamn.

Det faktum att det i dag bedrivs kommersiell trafik på bland annat dessa relationer, och eftersom höghastighetsjärnvägen ökar resandeunderlaget, förkortar restiderna och ger bättre förutsättningar för hög punktlighet, bör förutsättningar för att driva kommersiell trafik också finnas i framtiden. Detta indikerar också utredningar och samtal med operatörer.

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

Vi bedömer att de risker som finns kopplade till mängden kommersiell trafik är möjliga att hantera genom att ge operatörerna

goda förutsättningar. Om detta inte skulle visa sig räcka finns till exempel möjligheter att anpassa banavgiftsnivåerna i ett inledande skede.

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

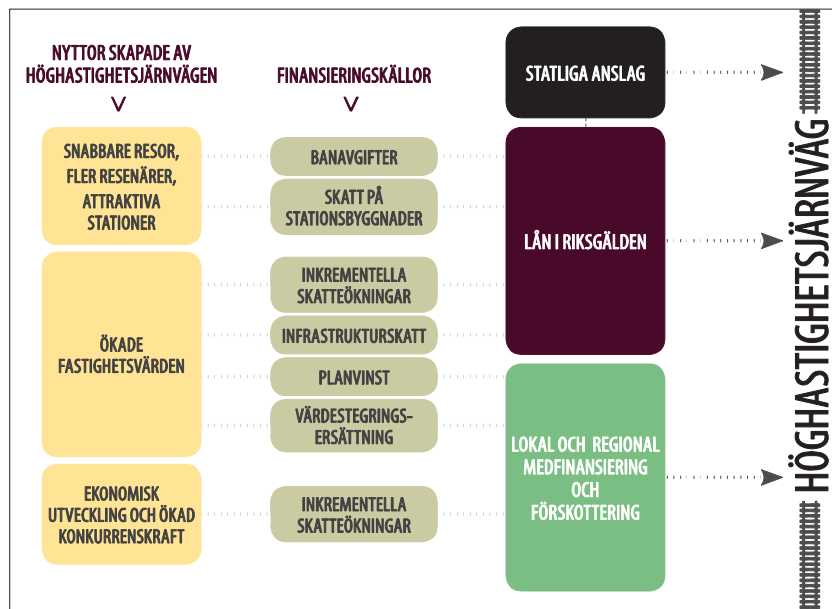
- Korta restider.
- Hög punktlighet.
- Längre framförhållning i kapacitetstilldelningen än i dag.
- Prioritering av höghastighetstågen i kapacitetstilldelningsprocessen.
- Banavgifter på en rimlig nivå.
- Strategiskt belägna depåer.

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

Vi anser att planeringen av utbyggnaden ska utgå från en etappindelning med fokus på att realisera investeringarna och få till stånd trafik med höghastighetståg så fort som möjligt, det vill säga i första hand prioritera färdigställande av en hel linjesträcka för höghastighetstågstrafik. Vi föreslår vidare att antalet stationer ska begränsas för att hålla nere risken för kapacitetskonflikter mellan tåg med olika genomsnittshastighet och för att begränsa kostnaderna, att antalet hopkopplingar med det övriga järnvägsnätet ska minimeras samt att utbyggnaden ska ske med en i grunden relativt konventionell teknik för att göra det möjligt för tågen på höghastighetsjärnvägen att också kunna trafikera övrigt järnvägsnät.

Finansiering

Figur 1 Föreslagna finansieringskällor



Sammantaget är vår bedömning att totalt cirka fem till tio procent av kostnaderna för höghastighetsjärnvägen kan finansieras av de intäktskällor som vi föreslår. Vår bedömning är att den kostnad som därefter återstår att finansiera, är för stor för att kunna belasta det årliga infrastrukturanslaget. Vi anser att höghastighetsjärnvägens exceptionella omfattning innebär att det är rimligt att överväga finansiering med lån som betalas tillbaka med anslag. För att minska behovet av lån anser vi att staten bör överväga att sälja tillgångar.

Trafikverket har på vårt uppdrag beräknat kostnaderna för att bygga ut höghastighetsjärnvägen Stockholm–Göteborg/Malmö. Beräkningarna har gjorts med den successiva kalkylmetoden och redovisades i en rapport i december 2015.

Kostnaderna bedöms av Trafikverket till 190–320 miljarder kronor. Siffrorna visar kostnadsintervallet för 15–85 procent sannolikhet i prisnivå 2015 (15 procent sannolikhet att projektet kan byggas för maximalt 190 miljarder kronor och 85 procent sannolikhet att

projektet kan byggas för maximalt 320 miljarder kronor). Kostnaderna är beräknade för det alternativ som Trafikverket benämner US2 (se figur 3.1).

Trafikverket har också bedömt kostnaderna för ytterligare två alternativ, US1 och US5 till 200–335 miljarder kronor respektive 200–330 miljarder kronor. Skillnaderna mellan alternativen handlar om olika sträckningar för delen Jönköping–Malmö. US2 går via Värnamo och Hässleholm, US1 är en mer västlig dragning via Helsingborg och US5 en mer östlig dragning via Växjö och Hässleholm.

Huvudregeln enligt budgetlagen är att infrastrukturinvesteringar ska finansieras med anslag över statsbudgeten, vilket innebär att kostnaden belastar statsbudgeten vid investeringstillfället. Eventuella undantag från denna huvudregel ska beslutas av riksdagen.

Enligt vårt direktiv ska vi analysera och föreslå alternativ finansiering för höghastighetsjärnvägen. Eftersom kostnaden för utbyggnaden under de år den är som mest omfattande motsvarar drygt två procent av statsbudgeten är det angeläget att möjligheterna till alternativ finansiering går igenom grundligt.

Vi bedömer att de finansieringskällor som har tydlig koppling till höghastighetsjärnvägen, det vill säga intäkter som uppstår på grund av att investeringen genomförs, bör användas till finansieringen.

Medfinansiering och förskottering från kommuner och landsting bedömer vi är möjligt för finansiering av höghastighetsjärnvägen. Vår bedömning är att medfinansiering ska baseras på de nyttor kommuner och landsting får av investeringen, och att det framförallt är ökade fastighetsvärden som är möjliga att realisera.

Vi föreslår fyra verktyg för att fånga in ökade fastighetsvärden i syfte att finansiera höghastighetsjärnväg.

Planvinst som underlag för medfinansiering, innebär att den värdeökning som höghastighetsjärnvägen bidrar med på kommunal mark, ligger till grund för kommunens medfinansiering till staten. Vi bedömer detta som en lämplig metod för värdeåterföring då den har stark koppling till höghastighetsjärnvägen och är kapitaliserbar för kommunen.

Värdestegringsersättning är en metod som föreslås i den första delrapporten från Sverigeförhandlingen, och som motsvarar en del av det som ofta kallas exploateringsbidrag. Metoden innebär att kommuner i samband med exploateringsavtal kan ingå en frivillig

och förhandlingsbaserad överenskommelse med fastighetsägare om återföring av fastighetsvärdesökning, som uppstår på grund av transportinfrastruktur som finansieras av en kommun.

Vi bedömer att metoden är lämplig att använda som grund för medfinansiering och därmed som en källa för finansiering av höghastighetsjärnvägen. Skäl för bedömningen är att tillgänglighet skapar kapitaliserbara nyttor för fastighetsägaren. Med medfinansiering baserad på dessa medel kan investeringen tidigareläggas och nyttor skapas för fastighetsägare tidigare än annars.

Vi bedömer att värdestegringsersättning framförallt kommer att vara genomförbar i ett omland motsvarande gångavstånd från stationen. I vissa lägen om det finns goda anslutande kommunikationer kan omlandet eventuellt vara större.

Inkrementella skatteökningar innebär att ökade intäkter från befintliga skatter, som uppstår av att en investering genomförs, används i finansieringen. Vi bedömer att inkrementella ökningarna från den statliga fastighetsskatten på lokaler är möjlig att använda i finansieringen av höghastighetsjärnvägen. Detta eftersom ökade fastighetsvärden är en förväntad, tydlig effekt av höghastighetsjärnvägen.

Infrastrukturskatt är en metod för att fånga de nyttor som uppstår i det befintliga fastighetsbeståndet av både bostäder, lokaler och industrier till följd av utbyggnaden av en höghastighetsjärnväg. Även när det gäller denna metod bör den infångade delen av nyttorna endast utgöra en del av den nytta som uppstår, både för att få acceptans från fastighetsägare och minska risken att det blir oattraktivt att nyttja området närmast stationerna. Av samma anledning är det viktigt att den effekt som ska beskattas är tydlig och att eventuella gränsdragningsproblem kan undvikas, till exempel att två fastigheter som liknar och ligger nära varandra beskattas olika. Vi anser därför att infrastrukturskatten bör införas i ett begränsat omland med tydlig närhet till stationen. Vi anser att skatten bör vara statlig, men att kommunerna bör ha inflytande över hur skatten tillämpas lokalt.

Vi föreslår även att finansierande banavgifter används i finansieringen. Banavgifter som betalas av operatörer på den framtida järnvägen, är den finansieringskälla som har starkast koppling till höghastighetsjärnvägen. Hur höga banavgifter som är möjliga styrs av svensk lagstiftning som grundar sig på EU-direktiv, men också av

vad som är möjligt för operatörerna att bära utan att det påverkar biljettpriser eller trafikering allt för mycket. Huvudregeln är att infrastrukturförvaltaren får ta ut marginalkostnadsbaserade avgifter, det vill säga en avgift som motsvarar den kostnad som uppstår som en direkt följd av framförandet av järnvägsfordon. Infrastrukturförvaltaren får också ta ut en extra avgift för utnyttjandet av överbelastad infrastruktur, för att åstadkomma ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen. Det finns dock möjligheter att göra undantag från huvudregeln och ta ut högre så kallade särskilda banavgifter. Det ena alternativet ger möjlighet att ta ut högre avgifter (så kallade markups), för att uppnå kostnadstäckning, om det är förenligt med ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Avgifterna får då inte sättas så högt att något marknadssegment som annars hade kunnat trafikera järnvägen hindras från att använda infrastrukturen. En sådan möjlighet innebär att infrastrukturförvaltaren får ta ut högre avgifter på grund av den långsiktiga kostnaden för ett särskilt infrastrukturprojekt, som ökar effektiviteten i järnvägssystemet, vilket annars inte skulle ha kommit till stånd. Höghastighetsjärnvägen uppfyller sannolikt detta krav.

I dag är stationer och flygplatser, undantagna från den statliga fastighetsskatten på lokaler. Detta trots att delar av stationerna ofta i ganska stor utsträckning rymmer kommersiella lokaler och butiker, som därmed får en konkurrensfördel gentemot verksamheter i andra lokaler tack vare den lägre skatten. Vi föreslår att skatt på de kommersiella delarna av stationer införs och att intäkterna från de tillkommande stationerna längs med den nya järnvägen används i finansieringen.

Vår bedömning är att den samlade potential som föreslagna finansieringskällor ger kan finansiera i storleksordningen fem till tio procent av kostnaden, beräknat på ett spann för kostnaderna på 190 till 335 miljarder kronor¹ samt två alternativa återbetalningstider (till 2055 respektive 2065). Då intäkterna från finansieringskällorna inte realiserar förrän efter att höghastighetsjärnvägen öppnats eller strax innan, behöver lån tas upp i Riksgäldskontoret för att på så vis överbrygga den tidsmässiga skillnaden.

¹ 15- till 85-procentsintervall för kostnaden, se avsnitt 3.1.

De övriga 90 till 95 procenten av kostnaderna kommer därmed att belasta statens budget. Storleken på investeringen gör dock att vi bedömer att dessa kostnader inte kan belasta infrastrukturanslaget. För att sprida belastningen på statens budget över tid bedömer vi att det är rimligt att överväga att staten tar upp lån i Riksgäldskontoret. Det innebär att investeringen ställs mot andra utgifter längre fram i tiden, samtidigt för dock höghastighetsjärnvägen med sig nyttor långt in i framtiden.

Fast förbindelse till Danmark

För den del av Sverigeförhandlingens uppdrag som handlar om fast förbindelse till Danmark har Trafikverket på vårt uppdrag redovisat nuvarande kunskapsläge när det gäller framtida kapacitetsbehov och hur detta kan hanteras i olika tidsperspektiv. Avsikten med detta har varit att få ett bra beslutsunderlag avseende befintlig infrastrukturs nyttjande och kapacitet, samt hur länge denna kan räcka utifrån prognos om framtida behov och utbud.

Det fortsatta arbetet inriktas på kompletterande utredningar utifrån ovanstående kunskapsinventering. Detta för att identifiera vilka åtgärder som är mest angelägna avseende fast förbindelse mellan Sverige och Danmark. I detta ingår också att ta fram gemensamma prognosmodeller för den gränsöverskridande trafiken.

Vi avser återkomma med resultat av de ovan beskrivna utredningsuppdragen under 2016. Med det underlaget bedömer vi att kontakter med danska företrädare kan tas under 2017.

Underlag till kommande infrastrukturproposition

Vår utgångspunkt för denna del av vårt uppdrag är att vi föreslår åtgärder i befintlig infrastruktur som bidrar till att ytterligare öka nyttan av höghastighetsjärnvägen, samt att detta sker som ett underlag till arbetet inför Nationell transportplan 2018–2029.

- Kapacitetsbehovet Järna–Stockholm, Borås–Göteborg och Lund–Malmö behöver studeras.
- Höghastighetsjärnvägens fysiska påverkan på befintliga järnvägar behöver studeras.
- Tillgänglighet till Arlanda och Uppsala.
- Tillgänglighet till Kastrup och Köpenhamn.
- Tillgänglighet till Helsingborg.
- Kust till kust-banan, del av.
- Depåer och verkstäder.
- Vidmakthållande, robusthet, hög punktlighet.
- Anslutande järnvägar, efter vidare utredningar av Trafikverket.