

Sammanfattning

Uppdraget

Mitt uppdrag har varit att utreda förutsättningarna för en utbyggnad av höghastighetsbanor för järnväg i Sverige. Jag har i enlighet med mitt direktiv analyserat om en eventuell utbyggnad av höghastighetsbanor kan bidra till att uppnå samhällsekonomiskt effektiva och hållbara transportlösningar för ett utvecklat transportsystem med förbättrad kapacitet, framkomlighet och tillgänglighet.

Utgångspunkter

Mina förslag utgår, i enlighet med direktivet, från de transportpolitiska målen, gällande finansieringsprinciper för infrastrukturinvesteringar och formerna för uttag av banavgifter. I utredningsarbetet har även det pågående införandet av nya regler för marknadstillträde för järnvägstrafik beaktats. Vad gäller möjligheten till medfinansiering har jag följt arbetet med revideringen av regelverket kring det transeuropeiska transportnätverket (TEN-T).

Med höghastighetsbanor avses i detta betänkande en bana dimensionerad för trafik i hastigheter över 250 kilometer i timmen.

Höghastighetsbanor – ett samhällsbygge för stärkt utveckling och konkurrenskraft

Det nuvarande svenska järnvägsnätet och dess stambanor planerades och började byggas i mitten av 1800-talet. Under stora delar av 1900-talet har en mycket omfattande befolkningskoncentration ägt rum, framför allt till storstadsområdena. Storstädernas tillväxt i kombination med förbättrade kommunikationer har lett till att arbetsmarknadsregionerna har vidgats och att det har blivit möjligt

att bosätta sig allt längre från arbetsplatsen. Detta har i sin tur inneburit ökad trafik och nya trafiksystem. Befolkningstillväxten till och med 2030 beräknas till 80 procent ske inom de nuvarande storstadsområdena. Även Linköping och Norrköping förväntas på sikt komma att utgöra en storstadsregion.

För att möta framtidens efterfrågan på transporter och de utmaningar som samhället står inför är det min uppfattning att vi står inför ett vägval där en ökad satsning på infrastrukturen och inte minst på järnvägen i Sverige är en mycket viktig faktor. Det gäller att vi kan möta morgondagens behov av transporter vad gäller kostnadseffektivitet, kapacitet och utveckling.

Enligt min uppfattning skulle en utbyggnad av höghastighetsbanor i Sverige skapa förutsättningar för ett helt nytt transportsystem med förbättrade möjligheter till effektiva gods- och persontransporter som på ett avgörande sätt kommer att kunna bidra till landets utveckling. Inte minst för godstrafiken kommer den kapacitet som frigörs inom det nuvarande järnvägssystemet att ha en mycket stor betydelse för möjligheten att öka järnvägs-transporternas andel av godstransporterna. Min bedömning är att konkurrenskraftiga restider kan uppnås på många sträckor med en trafik som går både på höghastighetsbanorna och på konventionella spår. De trafikupplägg som jag skisserar innebär att tillgängligheten till ett stort antal orter, även utanför själva höghastighetsnätet, kommer att förbättras markant.

I och med de förkortade restiderna kommer arbetsmarknadsregionerna att förstöras vilket i sin tur skapar förutsättningar för tillväxt och utveckling. Storstädernas roll som kommunikationscentrum med koppling till Arlanda, Skavsta, Landvetter och Kastrup kommer att förstärkas. Jag ser ett införande av höghastighetsbanor som ett samhällsbyggnadsprojekt som, förutom de direkta effekterna i form av ett mycket effektivt persontransportsystem samt ett effektivare godstransportsystem, även kommer att påverka samhället och dess strukturer i stort.

Samtidigt bör man vara medveten om att höghastighetsbanor innebär en mycket stor investering och att de negativa effekterna av projektet samt dess risker inte är försumbara.

Samhällsekonomiska kalkyler och bedömning av de olika handlingsalternativen

I enlighet med direktiven har jag jämfört en utbyggnad av separata höghastighetsbanor med en uppgradering och utbyggnad av befintliga banor. Ett förslag till åtgärder för uppgradering av Södra stambanan och Västa stambanan har tagits fram. Det har dock, inom ramen för utredningens tidsplan, inte varit möjligt att genomföra en samhällsekonomisk kalkyl för detta alternativ. Min utvärdering av de båda alternativen baseras därför på i vilken utsträckning de bidrar till den transportpolitiska måluppfyllelsen.

Jag har låtit genomföra samhällsekonomiska kalkyler för byggande av separata höghastighetsbanor på sträckorna Stockholm–Malmö och Stockholm–Göteborg. I enlighet med direktivet har kalkylerna genomförts enligt vedertagna beräkningsmetoder vilket i praktiken innebär samma metoder som används av trafikverken inom ramen för den pågående åtgärdsplaneringen.

Kostnaden för byggandet av de båda banorna i enlighet med mina förslag har av Banverket beräknats till 125 miljarder kronor.

Resultatet av den samhällsekonomiska kalkylen visar på en positiv nettonuvärdeskvot som uppgår till 0,15. Det innebär att de samhällsekonomiska nyttorna för projektet är något större än de samhällsekonomiska kostnaderna. Mot bakgrund av projektets storlek och den risk som hänger samman med detta anser jag dock att den samhällsekonomiska kalkyl som presenterats här bör bli föremål för vidare analys.

De positiva effekterna som inte kan kvantifieras i den samhällsekonomiska kalkylen är enligt min uppfattning viktiga att beakta vid en samlad bedömning av projektet. Den företagsekonomiska lönsamheten i trafiken bedöms bli god vilket innebär att trafiken kan bidra till att bekosta baninvesteringarna.

Min slutsats av resultatet av den samhällsekonomiska bedömningen samt en utvärdering av transportpolitisk måluppfyllelse är att höghastighetsbanor är ett bättre alternativ än en uppgradering och utbyggnad av stambanorna. Mitt förslag är att separata höghastighetsbanor för persontrafik bör byggas på sträckorna Stockholm–Malmö och Stockholm–Göteborg.

Val av linjesträckning och bedömningar av miljöaspekter

En höghastighetsbana mellan Stockholm och Göteborg kommer att bestå av 44 mil nya dubbelspår mellan Järna i Stockholm och Almedal i Göteborg.

Banan till Malmö kommer fram till Jönköping att vara densamma som till Göteborg. På sträckan Jönköping–Malmö kommer totalt cirka 30 mil nya dubbelspår att anläggas. För banan från Jönköping och söderut har jag utrett fyra alternativa linjesträckningar. Min slutsats är att sträckningen Jönköping–Värnamo–Helsingborg/Hässleholm–Malmö bör väljas.

En ny järnväg innebär betydande påverkan på miljö, landskap och bebyggelse. I detta skede av planeringen för en utbyggnad av höghastighetsbanor är det dock inte möjligt att peka på exakt vilka konsekvenser banan kommer att få för miljön. Den miljöbedömning som genomförts inom ramen för utredningen har syftat till att beskriva den typiska påverkan och effekter som höghastighetsbanor skulle kunna ha på miljön samt att lämna rekommendationer inför den fortsatta planeringen.

Höghastighetsbanorna kommer oundvikligen att göra intrång i landskapet. Banorna är något svårare att anpassa till landskapet på grund av större kurvradie, å andra sidan tål banorna större lutning vilket minskar ingreppen i landskapet. Miljöbedömningen pekar på att det inte är fråga om avgörande skillnader jämfört med utbyggnad av konventionell järnväg. Genom val av lokalisering och olika anpassningsåtgärder kan riskerna för negativ påverkan reduceras. Sådana åtgärder kan medföra ökade kostnader.

Vad gäller hälsa och befolkning bedöms höghastighetsbanorna sammantaget ha en positiv inverkan, bland annat genom ökad tillgänglighet och minskade utsläpp från transportsektorn.

Kopplingen till det europeiska höghastighetsnätet

Det finns möjlighet att koppla samma ett svenskt höghastighetsnät med det europeiska höghastighetsnätet, under förutsättning att befintliga banor i Danmark och norra Tyskland uppgraderas och förstärks genom kapacitetshöjande åtgärder. Utsikterna att köra tåg i hastigheter över 250 kilometer i timmen bedöms dock som små. Däremot kan tåg i upp till 160 kilometer i timmen trafikera banorna i Danmark och norra Tyskland om planerade och beslutade

uppgraderingar och kapacitetsförstärkningar av befintliga banor genomförs.

Modell för genomförande och finansiering

Staten bör bilda ett projektbolag som samordnar de statliga insatserna och svarar för planering, projektering, upphandling och framtida förvaltning av avtal som avser höghastighetsbanorna. Bolaget bär statens risker i projektet och hanterar bidrag från EU, regioner och kommuner.

Fordon för persontrafik på banorna anskaffas och bekostas av respektive operatör. Stationerna längs med banan ägs och förvaltas av Jernhusen AB, andra fastighetsbolag eller av lokala aktörer som exempelvis kommuner. Stationerna bör organisatoriskt ligga utanför projektet.

En betydande andel av projektet kan privatfinansieras samt bekostas av trafikintäkter. Medfinansieringen från operatörerna bör utgå från banavgifter som dessa kan bära. Medfinansieringen från berörda kommuner och regioner baseras på nyttan, främst i form av kortare restider. Min bedömning är att medfinansieringen från berörda kommuner och regioner kan uppgå till 19 miljarder kronor. Medfinansieringen från EU har bedömts uppgå till 4 miljarder kronor.

Sammantaget bedöms den privata finansieringen och medfinansieringen från EU, kommuner och regioner uppgå till 53 procent av den totala investeringskostnaden. Den statliga finansieringen, via anslag till Banverket, bedöms uppgå till 59 miljarder kronor vilket motsvarar 47 procent av den totala investeringen.

Jag presenterar också en modell för genomförande där staten finansierar projektet utan inblandning av privat kapital men där betalningsförmågan från operatörerna tillvaratas.

Planering, projektering och byggnation

Enligt min bedömning bör regering och riksdag fatta ett samlat beslut, inklusive beslut om finansiering, om byggande av höghastighetsbanor på sträckorna Stockholm–Malmö och Stockholm–Göteborg. Utbyggnaden bör genomföras som ett samordnat projekt med en huvudman – projektbolaget – för att optimera planering, byggande och trafikstart.

Utbyggnaderna bör delas upp i ett antal block om 100–160 kilometer nya dubbelspår för höghastighetstrafik enligt nedanstående preliminära uppdelning:

Ettapp 1

- Järna–Linköping
- Almedal–Borås

Ettapp 2

- Linköping–Jönköping
- Jönköping–Markaryd
- Markaryd–Åkarp

Ettapp 3

- Jönköping–Borås

Denna uppdelning medger successiv trafikstart 2023–2025. En förutsättning för att den presenterade tidplanen ska vara realistisk är att förslagen beaktas i sin helhet.

Planeringsprocessen samordnas och genomförs av projektbolaget där samtliga inblandade aktörer, även kommunerna, från början bör delta i planeringsprocessen. Varje block har sin egen projektledning. En övergripande projektledningsorganisation samordnar arbetet.