

Det är möjligt att med fyra år tidigare lägga Ostlänken, till 2010

– både ett järnvägs- och samhällsbygge



REGERINGSKANSLIET

Förord

Den 20 december 2005 tog regeringen beslutet om att utse undertecknad som förhandlingsperson för att pröva möjligheten att tidigarelägga projektet Ostlänken. Den 15 februari 2006 anställdes Annelie Nylander på Näringsdepartementets infrastrukturenhet som sekreterare i utredningen.

Infrastrukturminister Ulrika Messing utsåg den 3 mars 2006 följande sakkunniga;

Sven Bårström stf Generaldirektör, Banverket
Björn Eriksson Landshövding i Östergötlands län
Ulla Gustavsson Departementsråd, Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet
Thomas Nielsen Kansliråd, Finansdepartementet
Ulrika Rosenberg Ämnesråd, Näringsdepartementet
Rolf Johansson Region chef Vägverket Region Sydöst (aug 2006)

Vi har valt att etappindela uppdraget – med en delrapport den 31 augusti 2006 och denna slutrapport i december 2006. Föreliggande rapport visar att planeringsarbetet kan påskyndas och att en tidigareläggning är möjlig från 2014 till 2010, dvs. med fyra år. Förslaget är att starta parallella planeringsprocesser i stat och kommun. Förslaget är också en resursförstärkning till Banverket och de tre berörda länsstyrelserna. Kommunerna gör ett åtagande om förkortad planeringstid och förenklade i juni 2006 samarbetsavtalen med Banverket. Tillsammans taget möjliggör detta en tidigare byggstart av Ostlänken. Den föreslagna tidigareläggningen förutsätter dock att inga större eller oväntade problem dyker upp under det fortsatta och påskyndade planeringsarbetet.

Arbetet har i form inletts med sonderande kontaktomgångar med berörda kommuner, länsstyrelser och Banverket. Därefter har innehållet i denna rapport diskuterats under en andra besöksomgång. Diskussioner har också först med de sakkunniga vid fyra möten. Avsikten har varit att utforma en delrapport med fokus på den centrala frågan, nämligen planeringsprocessen. Utan förändringar av den komplicerade planeringsordningen kan någon tidigareläggning av järnvägsutbyggnaden inte åstadkommas.

Arbetet har i sak inriktats på de olika planeringsmomenten som, enligt lag och författning skall föregå byggstarten. Det är en process som tar lång tid att genomföra, sex till åtta år. Inriktningen har varit att utan lagändringar åstadkomma en förkortad planeringsperiod. De nu presenterade förslagen bygger på idén att ersätta de linjära processerna eller planeringsmomenten med parallella processer. Detta i både stat och kommun samt mellan staten och kommunerna. Idén om parallella processer har i begränsad utsträckning prövats för Ostlänken i gemensamma avtal mellan kommunerna och Banverket. Detta nytänkande har inspirerat förslagen i denna rapport. Enligt regeringens direktiv skall också finansieringsfrågorna behandlas. Särskilt nämns en medfinansiering – om staten tidigare lägger byggstarten. Vi har därför haft kontakter med berörda kommuner, det lokala näringslivet, Stockholm Skavsta Flygplats, SJ och Jernhusen.

För att kunna realisera vårt förslag om en parallell planeringsprocess inom staten och mellan stat och kommun behöver Banverket en resursförstärkning på 120 miljoner kronor och berörda länsstyrelser på 10 miljoner kronor. Ett beviljande av dessa planeringsmedel är inte samtidigt ett beslut från regeringen om prioritering eller ställningstagande till den stora järnvägsinvesteringen. Men det gör att Ostlänken kan "tävla" på lika villkor i kommande järnvägsprioriteringar från Regering och Riksdag.

Denna slutrapport är indelad i tre kapitel. Först ett kapitel om planeringsprocessen. I kapitel två, behandlas finansieringen. Finansieringskapitlet är i sin tur indelat i fem sakområden – samhällsekonomi, planering, stationer/resecentra, järnvägsinvesteringen och EU finansiering. I kapitel tre beskriver vi Ostlänken som ett "nytt" samhällsbygge.

I regeringens budgetproposition står: "Samhällsekonomska analyser skall spela en viktig roll vid prioriteringen av infrastrukturinvesteringar." Banverket konstaterade brister i modellsystemen i samband med arbetet med den nationella banhållningsplanen år 2003. Under 2006 har en ny modellversion använts för en förnyad studie där det framgår att Ostlänken beräknas ha betydligt högre samhällsekonomska effekter jämfört med tidigare utredning.

I anslutning till den regionalpolitiska utredningen (SOU 2000:7) finns en studie om Ostlänken betydelse för arbete och ekonomi. Detta är ett viktigt sakunderlag för en samhällsekonomska bedömning.

I vårt tidigare regeringsuppdrag "Alternativa förslag till samverkan i Mälardalen" redovisas studier om Stockholm/Mälardalen som tillväxtmotor för hela landet. I rapporten framhålls också betydelsen av nya studier för innovationer och studier om internationella jämförelser. När det gäller samhällsekonomi vill vi hänvisa till denna rapport. Det är angeläget att de samhällsekonomska underlagen inte bara är nationella utan också får en tydligare regional dimension.

Vi har i denna rapport redovisat olika samhällsekonomska studier. Banverket har också på vårt uppdrag gjort en fördjupad studie om Ostlänkens samhällsekonomska effekter. Det är naturligtvis svårt att värdera alla effekter av strukturbygget Ostlänken. Men vi har i denna rapport ett bättre underlag för samhällsekonomska bedömningar, jämfört med nuvarande framtidsplan.

Medfinansieringen – vid en tidigare lagd byggstart? Här är det positivt att samtliga berörda kommuner beslutat att "ta ett huvudansvar för hur finansiering av station/resecentrumområde skall ske". Kommunerna har här kontakter med det lokala näringslivet. Ett regeringsbeslut om tidigare lagd byggstart av Ostlänken betyder att det sannolikt blir en huvudfinansiering genom "lokala Offentlig Privat Samverkan (OPS) -avtal". Motsvarande lösningar gäller för en eventuell stations-

lösning vid Stockholm/Skavsta flygplats i Nyköping. Jernhusen och SJ, som är positiva en tidigare byggstart vill också bidra till uppbyggnaden av de nya resecentra.

För den stora järnvägsinvesteringen presenteras tre huvudförslag – statlig anslagsfinansiering eller riksgäldslån. Vidare presenteras alternativet Offentlig Privat Samverkan (OPS). Ett tredje förslag är att staten ger Banverket ett särskilt anslag för Ostlänken. Särskilt utförligt beskrivs OPS-alternativet eftersom det hitintills inte finns en OPS-lösning för järnväg i Sverige, förutom Arlandabanan.

EU-medel kan sökas för både planering och investering. Det är angeläget att regeringen i sin MIP (Multi annual Indicative Program)-ansökan till EU framhåller att Ostlänken är ett prioriterat järnvägsobjekt i Sverige. Att projektet också sätts in i storstadsperspektivet Stockholm/Mälardalen och i Europaperspektivet – Götalandsbanan och Europakorridoren. EU-medel kommer också att finnas i EU:s regionala fonder där ökad tillgänglighet är en av prioriteringarna under kommande programperiod 2007-2013.

Kapitlet tre – ”Ostlänken – också ett ‘nytt’ samhällsbygge” innehåller sakunderlag för den långa sikten. Snabbjärnvägen får betydelse för samhället i arbete och boende. En helhetssyn behövs för att snabbjärnvägen skall bli bra för människor, näringsliv och akademi. Det blir här viktigt att tillämpa trippel-helix samverkan d.v.s. samverkan mot gemensamma mål för politik, näringsliv och högskola/universitet.

I den nationella strategin för arbetet med EU:s regionala fonder skrivs ” I ett glest befolkat land som Sverige, med många små lokala arbetsmarknadsregioner, innebär regionförstoring att dessa bättre knyts ihop. I större regioner förbättras även förutsättningarna för en mer differentierad arbetsmarknad och en ökad specialisering av näringsliv, arbetskraft och utbildning. Regionförstoring kan minska regioners sårbarhet, samtidigt som regioner kan uppnå en högre grad av specialisering, vilket är viktiga förutsättningar för konkurrenskraft.”

En sådan regionalisering pågår nu i Mälardalen. Befolkningstrycket beräknas till plus 600 000 –800 000 om 25 till 30 år. För att väl möta denna framtid krävs den långa sikten i satsningen på infrastrukturen. Regionaliseringen behöver också stöd i medveten regionförstoring. Brister i kommunikationer och bostäder hämmar tillväxten i Mälardalenregionen och därmed också för Sverige. I regeringsrapporten ”Alternativa förslag till samverkan i Mälardalen” förordas regionförstoring och en storstadspolitik, fastlagd av regering och riksdag. Denna rapport lämnades till regeringen den 15 februari 2006.

Regionförstoringen bör bygga på teorier om ett s.k. polycentriskt synsätt, vilket innebär att utvecklingen sker i regionernas befintliga städer och tätorter. Ett monocentriskt synsätt, med nya tätorter kring Stockholm, har ringa gehör i dag. Ostlänken blir ett mycket viktigt bidrag till regionförstoringen. Man kan likna dess betydelse vid tillkomsten av Stockholms tunnelbanesystem i mitten av femtiotalet. Då handlade det om pendling inom Stor-Stockholm. För framtiden gäller pendling inom Mälardalen och Östergötland.

Det är också viktigt att sätta in Ostlänken i ett större sammanhang. Ostlänken är den första delen av Götalandsbanan som sträcker sig till Göteborg, men också en del av Europabanan.

I enlighet med regeringens direktiv har vi haft kontakter med ett antal aktörer – privata och offentliga. Vi vill tacka berörda företrädare för sakunderlag och givande möten med kommunerna, länsstyrelserna, statliga verk och privata företag. Denna hjälp har starkt bidragit till både idé och sakinnehållet i vår rapport.

Sammanfattningsvis;

Ostlänken beräknas ha betydligt högre samhällsekonomiska effekter jämfört med tidigare utredning. Banverkets nya studieuppvisar också en stor resandeökning för järnvägen Ostlänken. Sträckan får störst resandevolym bland alla järnvägsträckor i hela Mälardalen. Ostlänken får också stor betydelse för miljön genom mindre gods och persontrafik på vägarna. Jämställdheten gynnas med större arbetsmarknader för främst kvinnorna. Den större arbetsmarknaden kommer också för männen.

Med hänvisning till redovisat faktaunderlag och kontakter med företrädare för stat och kommun framläggs följande överväganden och förslag;

1. Regeringen bör besluta att ge Banverket och berörda länsstyrelser 120 respektive 10 miljoner kronor för att prioritera och påskynda pågående planering av Ostlänken. Sakområdena är järnvägsutredning, tillåtlighetsprövning samt miljö- och kulturmiljöprövningar. Dessa pengar tas från redan budgeterade investeringsmedel som finns för Ostlänken i framtidsplanen åren 2010-2014 (totalt finns 2,4 miljarder).
2. Regeringen bör inför kommande prioriteringar av infrastrukturen precisera byggstarten av Ostlänken till år 2010.
3. Regeringen bör överväga lämplig form för avtal mellan stat och kommun – vad gäller stationer/resecentrum – vid en eventuell tidigareläggning av Ostlänken. Detta för att säkerställa en bra lokal medfinansiering.
4. Regeringen kan överväga tre finansieringsalternativ av själva investeringsutgiften: genom anslag alternativt genom internt lån i riksgäldskontoret, genom en sk OPS lösning eller genom ett direktanslag till Banverket.
5. Regeringen bör överväga lämpliga former för en sammanhållning mellan stat och kommun inför genomförandet av Ostlänken. Detta genom en statlig samordnare i kontakt med lokala arbetsgrupper – för att klara åtagandena i de parallella processerna.
6. Regeringen bör utse en statlig förhandlingsperson som prövar möjligheterna att förkorta byggtiden. Förkortad planeringstid och en förkortad byggtid skulle tillsammans ge en klart tidigarelagd trafikstart av Ostlänken. Byggstarten är viktig, men trafikstarten är viktigast.
7. Regeringen bör överväga att tillsätta ett nationellt pilotprojekt för Ostlänken som ett sammanhållet järnvägs- och samhällsbygge. Då får man en samverkan mot gemensamma mål inom politik näringsliv och akademi, enligt trippel-helix. Målet bör vara regional mobilisering och nationell sammanhållning mellan berörda statliga myndigheter.

Stockholm den 15 december 2006

Bo Holmberg

Annelie Nylander

Uppdraget

Regeringen har den 20 december 2005 givit generaldirektören Bo Holmberg i uppdrag ”att som förhandlingsman föra diskussioner med Banverket och lokala och regionala aktörer som förutom staten har ett intresse av en utbyggd spårkapacitet på sträckan Stockholm – Nyköping – Linköping (Ostlänken).

Uppdraget är att pröva förutsättningarna för en eventuell tidigareläggning av järnvägsutbyggnaden. Det innebär också att förhandling skall föras om möjligheter till medfinansiering av projektet.

Förhandlingsmannens uppdrag skall resultera i ett förslag på utbyggnadsordning av järnvägen som tar sin utgångspunkt i resultatet av de ovan nämnda diskussionerna. Uppdraget skall i övrigt genomföras inom ramen för den av regeringen fastställda nationella banhållningsplanen för perioden 2004–2015, vilket innebär att den där angivna ekonomiska ramen ligger fast och att en ombyggnad av bangården i Norrköping ska ingå i en första etapp av utbygganden.

Uppdraget skall redovisas till regeringen (Näringsdepartementet) senast den 15 december 2006, detta efter en månads förlängningstid.

Bakgrund

Regeringen har genom beslut den 17 februari respektive den 28 oktober 2004 fastställt den nationella banhållningsplanen för perioden 2004–2015. Objektet Ostlänken (nytt dubbelspår inklusive bangårdsombyggnad i Norrköping) ingår i planen med byggstart under perioden 2010–2015. Ostlänken ingår med 2,4 miljarder kronor 2010–2015. Resterande kostnader för utbyggnaden, ca 9 miljarder kronor, ligger utanför planen, dvs. efter år 2015.

Ostlänken-projektet omfattar nybyggnad av en cirka 14 mil lång dubbelspårig järnväg mellan Järna och Linköping. Syftet med den nya järnvägen är dels att stärka kommunikationerna i regionen och att knyta Östergötland, Stockholm – Mälardalen närmare varandra, dels att utgöra en del av Södra stambanan mellan Stockholm och Malmö. Den är också tänkt att avlasta Västra stambanan mellan Järna och Katrineholm. Utbyggnaden av Ostlänken var ett av de projekt som Stockholmsberedningen förordade i sitt delbetänkande ”Långsiktig utvecklingsstrategi för transportsystemet i Stockholm–Mälardalsregionen” (SOU 2002:11).

Banverket arbetar för närvarande med en järnvägsutredning för Ostlänken som beräknas vara klar under 2007. Denna kommer att utgöra underlag för regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken. Efter beslut om tillåtlighet skall järnvägsplaner fastställas.”

I Banverkets framtidsplan är byggstart planerad till 2014

1. Planeringsprocessen

Ostlänken

Ostlänken är en cirka 14 mil lång planerad dubbelspårsjärnväg mellan Järna och Linköping. Därmed kan snabbtåg sättas in på sträckan Stockholm – Nyköping – Norrköping – Linköping. Den nya järnvägen ska stärka kommunikationerna inom regionen och knyta Östergötland, Stockholm - Mälardalen närmare varandra. Järnvägsbygget kommer att påskynda regionaliseringen av Mälardalen. Ostlänken är också en länk i den framtida Götalandsbanan mellan Stockholm och Göteborg via Jönköping och Borås. Den ska också stärka förbindelserna mellan Stockholm och Malmö och är således ett stort nationellt intresse och projekt. EU:s vision är att knyta ihop Sverige med andra länder i Europa genom projektet Nordiska Triangeln som är en del av det Trans Europeiska Nätverket TEN.

Efterfrågan ökar på tätare och snabbare tågtrafik inom och utanför berörda regioner. Med Ostlänken och Citybanan (pendeltågstunneln i Stockholm) utbyggda kommer hela regionen att få ett transportnät som ger möjlighet för fler tåg och kortare restider samt smidiga byten mellan olika tåg och trafikslag. Även godstrafiken får större utrymme för effektiva transporter. Med Ostlänken läggs också grunden för stärkta förbindelser mellan Stockholm och Malmö – Köpenhamn.

Ostlänkens utredningskorridorer passerar Natura 2000-områdena Tullgarn Ost och Tullgarn södra. Banverket genomför en särskild miljöprövning enligt 7 kap miljöbalken. Banverket genomför även en förstudie mellan Linköping C och Mantorp främst för att anpassa Linköping C till den nya järnvägen.

Regeringen har genom beslut den 17 februari respektive den 28 oktober 2004 fastställt den nationella banhållningsplanen för perioden 2004–2015. Objektet Ostlänken (nytt dubbelspår inklusive bangårdsombyggnad i Norrköping) ingår i planen med byggstart under perioden 2010–2015. Ostlänken ingår med 2,4 miljarder kronor 2010–2015. Resterande kostnader för utbyggnaden, ca 9 miljarder kronor, ligger utanför planen, dvs. efter år 2015.”

Banverket arbetar för närvarande med en järnvägsutredning för Ostlänken. Denna kommer att utgöra underlag för regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken. Banverket hittillsvarande tidplan är byggstart år 2014.

Förhandlingsuppdraget är att till regeringen förslå en utbyggnadsordning som eventuellt gör det möjligt att tidigarelägga byggstarten av Ostlänken. Utbyggnadsordningen innehåller flera moment och berör både staten och kommunerna. Situationen kompliceras ytterligare av att flera statliga myndigheter deltar och därtill fem kommuner. Detta med utgångspunkt från olika lagar och författningar.

Utbyggnadsordningen på den statliga sidan omfattar förstudie, järnvägsutredning, tillåtlighetsprövning, järnvägsplaner samt byggnationen (bygghandlingar och trafikstart). Därtill kommer den kommunala planeringsprocessen. Denna komplicerade situation förklarar i sin tur den långa planeringstiden för att uppnå byggstart. Normal planeringstid är minst 6–8 år från regerings- och riksdagsbeslut till möjlig byggstart.

Vi har haft möten med Banverket, de fem berörda kommunerna – Södertälje, Trosa, Nyköping, Norrköping och Linköping – samt länsstyrelserna i Stockholm, Södermanland och Östergötland. Det föreligger en bred uppslutning kring ambitionen om en tidigarelagd byggstart av snabbjärnvägen. Detta gäller också för det lokala näringslivet. Sj och Jernhusen är också positiva till en tidigarelagd Ostlänk.

Till vårt utredningsarbete har Banverket på kort tid gjort ett fördjupat arbete om planerings och finansieringsläget: "Ostlänken – eventuell tidigareläggning av byggstart." I denna PM sammanfattas förutsättningarna och de insatser som krävs för en snabbare planperiod. Denna "mycket grova och offensiva tids- och finansieringsscenario innebär att byggstart påbörjas ca 2 år efter det att tillåtlighet medgivits och förutsätter finansiering utöver Framtidsplanen för 2007-2015. Utan sådan kan byggstart uppskattas till ca 2014".

När det gäller Natura 2000 området vid Tullgarns slott och banstandarsfrågorna vid hastigheter över 200 km/tim har Banverket ansökt om fyra alternativa trafiklösningar. Länsstyrelsen har i beslut den 8 december godkänt Banverkets samtliga fyra förslag. Banverket förordar också att genomförandeavtal med kommunerna upprättas i god tid före byggstart. Det arbetet har startat ute i kommunerna. Arbetsplaner för vägar kan också behöva samordnas med erforderliga järnvägsplaner.

Planeringsläget och träffade samverkansavtal

Efter den gjorda förstudien har år 2003 en gemensam avsiktsförklaring och separata avtal träffats mellan berörda kommuner och Banverket. De tre länsstyrelserna samverkar i sina åtaganden till järnvägsutredningen och Banverket. Avtalen med kommunerna innehåller flera viktiga sak- och samverkansområden.

Det pågår i dag en parallell planeringsprocess för Ostlänken mellan Banverket och berörda kommuner. Banverket skall utarbeta en järnvägsutredning enligt järnvägslag och kommunerna skall planera i enlighet med plan- och bygglagen (PBL).

Det är positivt att samarbetet mellan Banverket och kommunerna inletts med en gemensam avsiktsförklaring. Därefter har kommunvisa avtal upprättats med Banverket från Södertälje kommun i norr och till Mjölby kommun i söder.

Initiativ från förhandlingspersonen

Avtalen innehåller många frågeställningar – utöver vad som krävs enligt järnvägslag och PBL (plan och bygglagen). På vårt förslag har därför kommunerna gjort en "rensning" av avtalen. Beslut togs i respektive kommun under juni månad 2006, för att kunna förkorta planeringsarbetet och för byggstart 2010.

Nuvarande järnvägsutredning Järna-Linköping omfattar inte Linköping C utan denna stannar vid anslutningen av Tjust-/Stångådalsbanan till Södra stambanan. Ostlänkens nytta kräver dock att resandet och trafiken kan nå Linköping C. Efter våra samråd med Linköpings kommun och Banverket ingår nu Linköping C i Järnvägsutredningen. Ett viktigt ställningstagande för att

Ostlänken skall kunna uppvisa full kapacitet i resande, sysselsättning och samhällsekonomi. För planeringsprocessen är ledarskapet i stat och kommun av stor betydelse. Ledarskapet kan påverka både planinnehåll och tidsplan. Det krävs ett tydligt ledarskap särskilt när planarbetet är fördelat på olika lagstiftningsområden, myndigheter och kommuner samt därtill är utsträckt i tiden. Med regeringens förhandlingsuppdrag har Ostlänksprojektet nu lyfts till högsta ledningsnivå i stat och kommun. Detta är viktigt för en förkortad utbyggnadsordning. På ledningsnivån sker det viktiga prioriteringarna.

Överväganden och förslag

Sammanfattningsvis är min bedömning att regeringen kan anta en utbyggnadsordning som tidigarelägger byggstarten av Ostlänken till 2010. Det vill säga en tidsvinst med fyra år. Detta genom att påbörja ett arbete med parallella planeringsprocesser inom a) kommunerna, b) inom staten och c) mellan stat och kommun.

Detta kräver i sin tur ökade ekonomiska och personella resurser till Banverket och berörda länsstyrelser. Myndigheterna måste också inom sig prioritera Ostlänken. Banverket bör tilldelas ökade anslag med 120 miljoner kronor och berörda Länsstyrelser med 10 miljoner kronor. En parallell planeringsprocess och resursförstärkning gör det möjligt att tidigarelägga byggstarten. Pengarna tas från redan budgeterade medel i framtisplanen, åren 2010–2014.

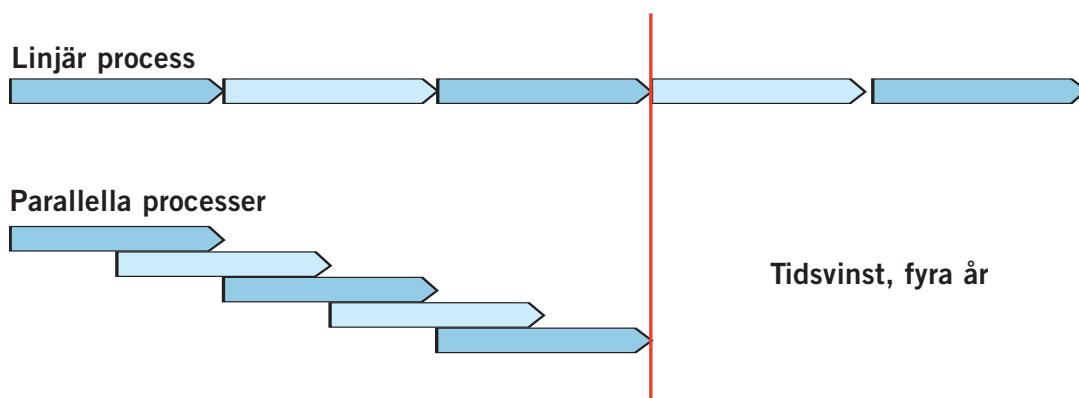
För kommunerna gäller därtill att ha en god framförhållning och bra utformade detaljplaner, som inte i onödan försäkras överklagande till regeringen. Här finns en bra planberedskap och avsiktsförklaringar som antagits av de berörda kommunerna. Ostlänken AB håller samman de kommunala åtgärderna inom hela Ostlänksprojektet.

För staten gäller att Banverket arbetar med parallella processer och med kontakter i regeringskansliet främst när det gäller den s.k. tillåtlighetsprövningen enligt 17 kap i miljöbalken.

Länsstyrelserna tidigarelägger sina insatser inom miljö- och kulturhistoria och utvecklar tidig information till berörd allmänhet. Länsstyrelserna ökar också sina informella kontakter inom respektive länsstyrelse, mellan länsstyrelserna och i rådgivning med berörda centrala verk, t.ex. Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet. Länsstyrelserna tar sitt samordningsansvar inom "den statliga familjen".

Tillsammans har således Banverket, kommunerna och Ostlänken AB, samt länsstyrelserna presenterat plattformar för den tidigarelagda byggstarten från år 2014 till år 2010.

Skillnaden mellan dagens planeringsprocess och den föreslagna parallella processen illustreras genom de tre följande bilderna. Av den första bilden framgår att det med linjära processer blir byggstart 2014. Och med parallella processer kan det bli byggstart 2010.



Planeringsprocessen idag

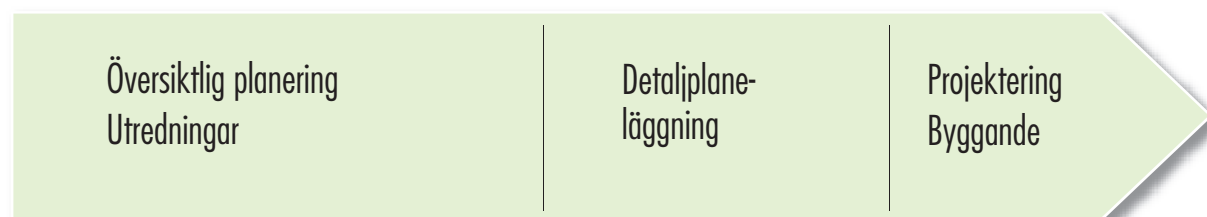
Staten (Banverket/regeringen)



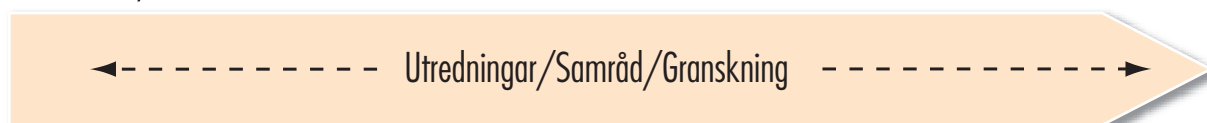
Banverket – kommunerna



Kommunerna



Länsstyrelsen



Regionerna



Parallella processer

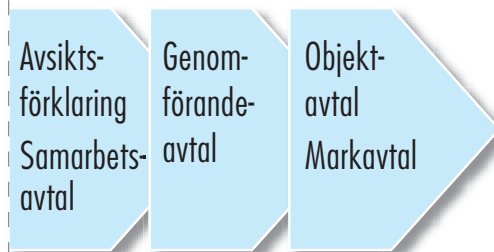


Planeringsprocessen imorgon

Staten (Banverket/regeringen)



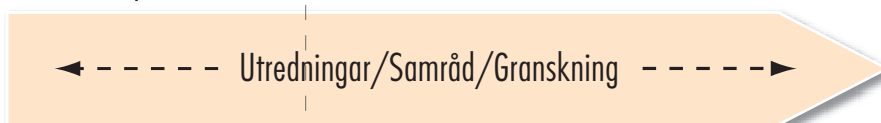
Banverket – kommunerna



Kommunerna



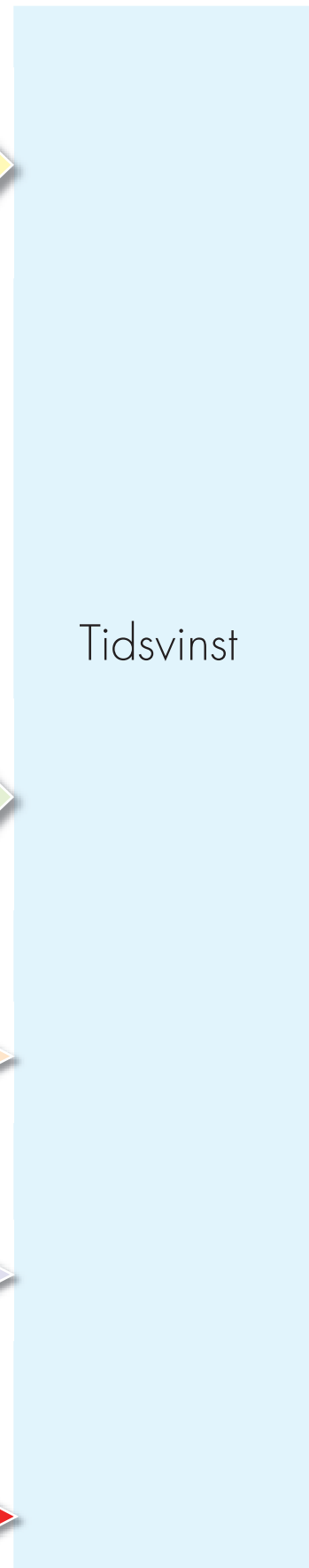
Länsstyrelsen



Regionerna



Parallella och koordinerade processer



Viktiga frågor i planeringsprocessen

1. Linköping kommer att omfattas av Ostlänksprojektet och inordnas i gällande tidsplan. Det vill säga att nödvändiga beslut tas för Linköping och att kommunen inordnas i järnvägsutredningen som fastställs 2007. Kommunen och Banverket är överens om detta.
2. Våra överläggningar har resulterat i "kommunala kontrakt" som i målsättningsperspektivet (översikts- och detaljplanen) innehåller följande ambitioner:

- Ostlänken är både ett järnvägs- och samhällsbygge,
- I anslutning till järnvägen kommer befintliga orter och städer att växa och knytas ihop i boende, arbete och fritid,
- Samhällsbygget sätts in i perspektiven regionalisering och regionförstoring av Mälardalen,
- Målet är att fokusera på människan och det goda livet,
- Kommunerna tar – vid ett regeringsbeslut om tidigareläggning - ett huvudansvar för finansieringen av station/resecentrumområde.

Kommunerna har ansvar för detaljplanerna. Dessa kan också överklagas till regeringen. Det är därför angeläget att kommunerna har samråd med allmänheten och gör väl utarbetade detaljplaner. Viktigt är att kommunerna har god framförhållning i sitt arbete med detaljplanerna. Och att detta drivs av kommunledningen och vidare redovisas i den kommunala beslutprocessen.

När det gäller perspektivet att bygga både järnväg och samhälle finns en redan fastlagd kommunal grund för detta. Ett sådant framåtsyftande arbete sker också inom Nyköping–Östgötalänken AB. Detta utifrån bland annat följande dokument: "Långsiktiga effekter av en utbyggnad av Ostlänken – krav på samhällsbyggandet" av Gösta Oscarsson och Bo Wictorin, aug. 2004 samt "Regionförstoring med Ostlänken" av Christina Andersson, oktober 2005, "Kommunal och regional planering med Ostlänken" febr. 2006.

3. Parallella processer har påbörjats mellan kommunerna och Banverket. Först i en gemensam avsiktsförklaring och sedan i kommunvisa avtal. På initiativ från förhandlingsmannen har avtalen förenklats. Detta för att kunna förkorta planeringsprocessen. De nya avtalen togs av respektive kommun i juni 2006.
4. De tre länsstyrelserna fördjupar och snabbar upp sin påbörjade samverkan om miljö- och kulturhistoria. Länsstyrelserna gör ett underlag till Banverkets arbete med järnvägsutredningen. En samverkan mellan de tre Länsstyrelserna i Östergötland, Sörmland och Stockholm är etablerad. En arbetsgrupp är tillsatt för att komma snabbt fram med MKB-arbetet (miljö och konsekvensbeskrivningar). Arbetet ska vara klart våren 2007. Ledningarna i länen ger således Ostlänken hög prioritet. Länsstyrelserna har kontakter med kommunerna för att undvika formella fel i detaljplanerna. Detta kan i sin tur begränsa antalet överklaganden.
5. I vårt kontaktarbete med berörda kommuner och länsstyrelser har vi betonat vikten av öppenhet och dialog med allmänheten. Därmed kan samverkan åstadkommas mellan myndigheter och allmänhet vad gäller de lokala järnvägsdragningarna.
6. En tidigareläggning av Ostlänken ställer också krav på prioriteringar av arbetet i regeringskansliet. Inom Regeringskansliet finns en interdepartemental arbetsgrupp för större infrastrukturärenden. I gruppen ingår tjänstemän från berörda departement, dvs. Försvars-, Social-, Jordbruks-, Närings- samt Miljödepartementet. Medlemmarna i gruppen informeras när ett nytt ärende kommit in och de får då också del av samtliga handlingar. När det gäller Ostlänken är det värdefullt att denna grupp informeras om Banverkets arbete långt innan ärendet lämnas in till regeringen. Handläggarna kan då tidigt informeras om ärendet och även uppmärksammas på särskilda problem eller intressekonflikter så att man är påläst när ärendet kommer in. Handläggarna

kan vid dessa träffar även lämna råd till Banverket om kompletteringar kan behöva göras etc. Det är dock viktigt att poängtera att ansvaret för underlaget ligger på Banverket. En sådan samverkan har genom vårt arbete och med de sakkunniga inletts mellan Banverket och Regeringskansliet.

7. Jämställdhet. Skillnaderna i pendling är avsevärt större mellan olika grupper av förvärvsarbetande och det finns framför allt en betydande genusbetingad skillnad. Män pendlar i allmänhet avsevärt längre än kvinnor. Och skillnaden kan framför allt hänföras till skillnaden i pendling med bil. I genomsnitt (för hela landet) pendlar män dubbelt så långt per arbetsdag med bil som kvinnor, 14 km jämfört med 7 km. Mest pendlar män med högre utbildning och vars pendling till i mycket stor del grundas på bilresor¹. Med Ostlänken ökar kvinnors möjlighet till pendling och därmed tillgång till fler jobb i större arbetsmarknader.

Sammanfattningsvis: I dag är kvinnorna instängda i regionernas elva lokala arbetsmarknader, medan akademiskt utbildade män pendlar i färre. Såväl ur tillväxtskympunkt som ur ett jämställdhetsperspektiv finns det särskild anledning att försöka vidga kvinnors arbetsmarknader.

8. Miljö. Med utbyggd järnvägstrafik kan miljöförstörelsen minskas. Erfarenheterna från Svealandsbanan är att pendling med bil minskades. Resandet på Svealandsbanan har ökat med 700 procent. "Under en enkel resa Stockholm–Göteborg släpper en genomsnittlig bil ut 44,5 kilo koldioxid i luften. Ett helt SJ-tåg med upp till 300 passagerare släpper ut fyra hekto. Skillnaderna blir ännu större vid jämförelse med flyg. Ett flygplan släpper ut så mycket som 6 ton koldioxid. "Om inte tåget fanns skulle vi behöva 4,6 miljoner fler busstransporter eller 93 miljoner fler biltransporter. För varje tåg som ställs in ökar persontransporterna på vägnätet med 6 bussar eller 133 bilar. Ett dubbelspår motsvarar 13 körfält i central tätort eller 8 körfält på motorväg".²

I tabell om förändrade luftföroreningar och koldioxid från Banverkets studie: "Beräkning av samhällsekonomiska effekter" sammanfattas förändrade volymer av luftföroreningar (NOx, VOC, partiklar och SO2) samt koldioxid (CO2) uppdelat på respektive färdmedel.

Tabell 22: Förändrade luftföroreningar och CO2, ton år 2020

Ämne	Tåg	Personbil	Buss	Flyg	Buss Skavsta	Totalt
NOx	0	- 2,5	- 1,3	- 4,6	-12,0	-20,3
VOC	0	- 7,9	- 0,3	- 1,2	-3,2	- 12,6
Partiklar	0	- 0,3	0,0	- 0,1	-3,2	- 3,6
CO2	0	-9 020	- 160	-582	-1506	-11 268
SO2	0	- 0,2	0,0	-0,1	-0,3	- 0,6

9. Ostlänken får stor resandeökning. Transportarbetet på direkt berörda linjer ökar med 24 procent. Snabbtågstrafiken mellan Stockholm och Malmö/Köpenhamn får cirka 25–30 minuters kortare restid. Idag går tågen via Katrineholm med en högsta hastighet på 200 km/tim. Interregiotågen via Nyköping får resetidsvinster på 35–45 minuter per tåg till en följd av bättre banstandard.

1 RAPPORT NR 1:2003 Effekter av framtida regionförstörelse i Stockholm-Mälardalenregionen

2 Från SJs hemsida och VD Jan Forsbergs OH bild från Alstom dagen den 16 november 2006

10. Under vårt arbete har frågor ställts om hur gods, hamnar och flyg bör samordnas med Ostlänken? Längs sträckan finns hamnarna Oxelösund och Norrköping samt Flygplatserna Skavsta, Norrköping och Linköping. De här frågorna ingår inte i vårt uppdrag från regeringen. Frågorna behöver inte heller besvaras inför en tidigareläggning av järnvägsbygget. Men järnvägens koppling till flyg och hamnar är viktigt för den ekonomiska tillväxten och den framtida samhällsutbyggnaden i regionen och för nationen. Regeringen har lagt ut ett utredningsuppdrag på Banverket och Bengt-Owe Birgersson. Uppdragen syftar till att peka ut ett begränsat antal strategiskt viktiga kombiterminaler i vilka staten är beredd att ta ett särskilt ansvar samt att peka ut ett begränsat antal hamnar till vilka staten är beredd att prioritera infrastruktur på land och i färleder. Den primära strukturen för gods behöver redas ut – för att öka samverkan mellan trafikslagen. För flyg finns flygplatsutredningen som leds av Christina Rogestam, med syftet att lämna förslag till inriktning och prioritering av det långsiktiga ansvaret för flygplatser i Sverige.

Sammanfattningsvis

Vår bedömning är att regeringen kan anta en utbyggnadsordning som tidigarelägger byggstarten av Ostlänken till 2010. En tidsvinst med fyra år, genom att påbörja ett arbete med parallella planeringsprocesser inom a) kommunerna, b) inom staten, c) mellan stat och kommun. Detta kräver i sin tur ökade ekonomiska och personella resurser till Banverket och berörda länsstyrelser, med 120 respektive 10 miljoner kronor. Dessa pengar tas från redan budgeterade investeringsmedel som finns för Ostlänken i framtidsplanen åren 2010–2014 (totalt finns 2,4 miljarder).

För kommunerna gäller därtill att ha en god framförhållning och bra utformade detaljplaner, som inte i onödan förorsakar överklagande till regeringen. Kommunerna mobiliserar nu i sina olika planprocesser under arbetet med järnvägsutredningen (Banverket) och inför Ostlänkens byggande.

För staten gäller att Banverket arbetar med parallella processer och med kontakter i regeringskansliet främst när det gäller den s.k. tillåtlighetsprövningen enligt 17 kap. miljöbalken. Med denna arbetsmetod och med en resursförstärkning kan Banverket påskynda järnvägsutredningen och tidigarelägga byggstarten.

Länsstyrelserna, kan med en resursförstärkning, tidigarelägga sina insatser inom miljö- och kulturhistoria och utvecklar tidig information till berörd allmänhet. Länsstyrelserna ökar också sina informella kontakter inom respektive länsstyrelse, mellan länsstyrelserna och i rådgivning med berörda centrala verk, t.ex. Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet. Länsstyrelserna tar sitt samordningsansvar inom ”den statliga familjen”. Berörd landshövding har som sakkunnig under utredningens gång haft huvudansvaret för detta arbete. Regeringen bör överväga ett sådant fortsatt uppdrag för planering och bygge av Ostlänken.

Banverket och kommunerna samarbetar i parallella processer och med de rensade och nya samverkansavtalen från juni 2006. Motsvarande samverkan sker mellan Banverket och Länsstyrelserna i miljö- och kulturhistoria.

2. Finansiering av Ostlänken

Dispositionen av detta kapitel är en indelning i fem sakområden. Först kommer samhällsekonomin. Därefter finansiering av planering, stationer/resecentrum och den stora järnvägsinvesteringen. Sist kommer ett avsnitt om Ostlänken som ett samhällsbygge.

Samhällsekonomin

Regeringen säger i sin budgetproposition att stor vikt bör läggas vid samhällsekonomiska bedömningar. Citat: "Samhällsekonomiska analyser skall spela en viktig roll vid prioriteringen av infrastrukturinvesteringar." Banverket har konstaterat brister i sitt nuvarande bedömningsunderlag för sina järnvägsinvesteringar. Vi gör motsvarande bedömning. Det är angeläget att förbättra underlaget för samhällsekonomiska bedömningar.

Samhällsekonomin kan belysas och därmed bedömas i olika perspektiv. När det gäller Ostlänksprojektet kan här två perspektiv presenteras. Först det snävare utifrån regeringens beslutsunderlag med den s.k. nettonuvärdeskvoten (NNK). För det andra och i det vidare perspektivet med fler samhällsfaktorer som spelar roll i utvecklandet av samhällsekonomin.

I regeringens och Banverkets framtidsplan finns en negativ nettonuvärdeskvot på -0,5. I förstudien till Ostlänken finns en positivare bedömning på +0,5 till +0,7. Det är otillfredsställande med så olika resultatbedömningar. Vad är rätt och fel? Efter diskussioner i vårt sakkunnigemöte har Banverket därför gjort en ny och fördjupad studie (se bilaga 1 Banverkets studie: "Beräkning av samhällsekonomiska effekter"). Denna visar att trafikvolymen och därmed samhällsnyttan har underskattats i tidigare beräkningar. Resultatet visar följande: "Totalt genererar Ostlänken beräkningsbara nyttoeffekter på drygt 25 miljarder kronor respektive 22 miljarder kronor utan Götalandsbanan. Det innebär att Ostlänken kan bära en investeringskostnad på cirka 15–17 miljarder kronor." I studien har Banverket gjort alternativa beräkningar beroende på utvecklingen av flyget vid Skavsta flygplats i Nyköping.

Därför föreslår vi att regeringen tillämpar resultatet av den nya studien inför kommande prioriteringar av olika järnvägsbyggen. Motsvarande fördjupningsstudier finns inte för de andra projekten i framtidsplanen.

Vid en samhällsekonomisk bedömning kan man också beräkna "vinsten" med en tidigare byggstart på fyra år. Detta genom utebliven KPI uppräkningskostnad på nästan 1 miljard.

I det vidare perspektivet vill vi också hänvisa till studier om Ostlänken och om Mälardalen.

I anslutning till den regionalpolitiska utredningen (SOU 2000:7) finns en studie om Ostlänkens betydelse för arbete och ekonomi. Detta är ett sakunderlag för en bättre samhällsekonomisk bedömning. Därtill finns en studie om samhällsnyttan med Ostlänken gjord av Bo Victorin och

Gösta Oscarsson – Regionförstoring med Ostlänken. Studien visar på klart positiva effekter på både ekonomin och sysselsättningen.

I vårt tidigare regeringsuppdrag ”Alternativa förslag till samverkan i Mälardalen” redovisas studier om Stockholm/Mälardalen som tillväxtmotor för hela landet. I rapporten framhålls också betydelsen av nya studier för innovationer och studier om internationella jämförelser. När det gäller samhällsekonomin vill vi hänvisa till denna rapport. Det är angeläget att de samhällsekonomiska underlagen inte bara är nationella utan också får en tydligare regional dimension.

Det är naturligtvis svårt att värdera alla effekter av strukturbygget Ostlänken. Men en sammanställning av gjorda studier skulle ge regeringen ett klart bättre underlag för samhällsekonomiska bedömningar än den hittillsvarande nettonuvärdeskvoten.

Finansiering av planeringen

Vårt förslag från delrapporten är att regeringen tilldelar Banverket 120 miljoner kronor och Länsstyrelserna 10 miljoner kronor. I berörda myndigheter krävs också en intern prioritering av Ostlänken. Därmed kan planeringsprocessen förkortas.

Det finns möjligheter till medfinansiering från EU då Ostlänken är en del av den nordiska triangeln som ingår i det TEN (trans europeiska nätverket). I TEN finns stöd på femtio procent för utredningsarbete och stöd till byggnation på 10–20 procent. För att få medel till planering och bygge av Ostlänken är det viktigt att Sverige har med Ostlänken i den MIP (Multi annual indicative programme) ansökan som ska presenteras för kommissionen under 2007. Det är viktigt att det i ansökan söks medel till både planering och till byggnation av Ostlänken. När väl Ostlänken är med i MIP måste sedan Sverige skicka in en ansökan för Ostlänkenprojektet och att EU-kommissionen beviljar denna.

År 2006 formar EU ett nytt regionalpolitiskt stöd som kommer att gälla från 2007–2013. I den nationella strategin för arbetet med EU:s regionala fonder skrivs ”I ett glest befolkat land som Sverige, med många små lokala arbetsmarknadsregioner, innebär regionförstoring att dessa bättre knyts ihop. I större regioner förbättras även förutsättningarna för en mer differentierad arbetsmarknad och en ökad specialisering av näringsliv, arbetskraft och utbildning. Regionförstoring kan minska regioners sårbarhet, samtidigt som regioner kan uppnå en högre grad av specialisering, vilket är viktiga förutsättningar för konkurrenskraft.” EU-medel kommer att finnas i EU:s regionala fonder där ökad tillgänglighet är en av prioriteringarna under kommande programperiod 2007-2013.

Banker i Östergötland har tagit initiativ till att låna ut de 120 miljoner kronor som Banverket behöver föra att kunna tidigarelägga sitt planeringsarbete. Banverket får inte ta upp lån vid sidan av regeringskansliet. Detta är reglerat i lag om statlig upplåning.

Finansiering av stationer/resecentra

Principen bör vara att järnväg och perrong finansieras av staten. Resecentrum med kringsservice föreslås här med en betydande kommunal medfinansiering. I ett särskilt avtal regleras statens finansieringsansvar för spår och perrong. Praxis är att gångväg eller tunnel mellan plattform och resecentrum regleras i samfinansiering – stat och kommun.

Medfinansieringen – vid en tidigarelagd byggstart? Här är det positivt att samtliga berörda kommuner beslutat att ”ta ett huvudansvar för hur finansiering av station/resecentrumområde skall ske” (se bilaga). Ett regeringsbeslut om tidigarelagd byggstart av Ostlänken betyder således huvudfinansiering med ”lokala OPS-avtal”. Motsvarande lösningar gäller för en eventuell stationslösning vid Stockholm/Skavsta flygplats i Nyköping. Ägarna till Skavsta Flygplats har i ett ”letter of intent”

(bilaga 2 ägaren Skavsta: "letter of intent") visat sitt intresse för att vara delaktiga av utvecklandet av tågstationen på flygplatsen. Jernhusen och SJ vill också bidra till uppbyggnaden av de nya resecentra. Det föreligger således både ett kommunalt och statligt intresse för medverkan och medfinansiering i en tidigare byggstart av Ostlänken.

Fjärde storstadsregionens (Linköping-Norrköping) näringsliv har startat ett projekt med syfte att ta fram underlag och visa på nyttan för näringslivet av en tidigareläggning av igångsättandet av projektet Ostlänken. Det lokala näringslivet kommer sannolikt att delta i finansieringen av resecentra.

Finansiering av järnvägsinvesteringen

För den stora järnvägsinvesteringen presenteras tre huvudförslag finansieringsförslag för investeringsutgiften – anslag, riksgäldsån, alternativt OPS (Offentlig Privat Samverkan). Ett alternativ till den vanliga anslagsfinansieringen kan vara att ett särskilt anslag för Ostlänken anvisas. Det finns skäl att särskilja investeringsutgifter i denna storlek, inte minst ur ett informationsperspektiv till Riksdagen. Vidare kan man genom en sådan lösning anvisa tillräckligt mycket resurser så att investeringsarbetet sker i en optimal takt utan att andra investeringar skall behöva bromsas upp vilket kan vara en riskfaktor då stora investeringsobjekt anslagsfinansieras. Särskilt utförligt beskrivs OPS-alternativet eftersom det hitintills inte finns en OPS-lösning för järnväg i Sverige – utöver Arlandabanan.

Valet mellan finansieringssätten anslag respektive lån i Riksgäldskontoret handlar inte i första hand om finansiering av transportinfrastrukturens anspråk på reala resurser (vilket förutsätter att privat konsumtion eller privata investeringar trängs undan) utan om finansiell styrning.

- med beslut om anskaffningsutgifter eller
- med beslut om utgifter för räntor och amorteringar.

Finansieringssätten innehåller i sig en hel del komplikationer som kräver särskilda överväganden från regeringen. Det kan dock nämnas att valet av finansieringsmetod påverkar när och vilka utgifter som uppkommer under det statliga utgiftstaket. Därtill kommer frågor om arbets- och maktfördelningen mellan regering och riksdag. Vår uppgift är inte att gå in i dessa frågor. Vi har här stannat vid att påvisa finansieringsalternativet statliga anslag alternativt riksgäldsån.

OPS är en samverkansform mellan det offentliga, oftast staten eller regeringen, och den privata sektorn i krediter och investeringar. Denna modell kan vara en finansieringsform, upphandlingsform eller en kombination av båda dessa former. Idén är att den privata sektorn tillhandahåller en offentlig tjänst. Tanken är att en privat entreprenör kan bygga billigare än staten.

Det finns i dag ingen erfarenhet av denna samverkansmodell inom svensk järnväg, förutom Arlandabanan. Därför har vi kontaktat ett antal aktörer – dels för att samla kunskap och dels för att efterhöra intresset för medverkan till en OPS-lösning för Ostlänken. Intresset är stort för både finansierings- och upphandlingsformerna. Aktörerna ser också Ostlänken som en både intressant och viktig järnvägssatsning i Sverige. Man ser gärna detta projekt på 14 mil ny snabbjärnväg som ett första OPS-projekt för järnväg i Sverige.

Resultat från våra kontakter är sammanfattningsvis;

- Ett teoriunderlag finns "En komparativ analys av OPS-modeller och implikationer för projektet Ostlänken", Staffan Hultén och Gunnar Alexandersson, Handelshögskolan i Stockholm.

- I möte med representanter för Svensk Exportkredit (SEK) framkom att det finns både intresse och privat kapital för en OPS-lösning av Ostlänken. För en sådan lösning har en offert överlämnats till förhandlingsmannen.
- Skanska har presenterat sina arbetsinsatser i andra länder för Offentligt Privat Samarbete, OPS, i bland annat Norge, Finland och Polen (se bilaga 3: Skanska PPP).
- Företrädare från Alstom (företaget bygger tåg) har sagt sig beredda att ställa upp med sin kunskap om teknikutveckling och som också har erfarenhet från part i Arlandabanan.

I ett möte med advokatbyrån Setterwalls begärde vi ett sakunderlag med alternativa och privata finansieringslösningar av Ostlänken. Setterwalls presenterade ett PM med helhetsgrepp i marknad, teknik, industri, infrastruktur, miljö, flyg och arbetstillfällen. Från sakunderlaget vill vi lyfta fram följande:

Citat

- driva och underhålla Ostlänken;
- finansiera projektering, konstruktion, byggnation, drift och underhåll av Ostlänken;
- vara spårinnehavare och ställa järnvägen till förfogande för allmän trafik; samt
- överlämna järnvägen till Banverket.

Särskilt om koncessionsavtalet

- Projektbolagets rättigheter enligt koncessionsavtalet förutsätts utgöra säkerhet för kommersiell finansiering.
- Staten förutsätts ha rätt att vid olika tidpunkter säga upp koncessionsavtalet och överta ansvaret för drift och underhåll av Ostlänken.
- Om staten utnyttjar sin rätt att säga upp koncessionsavtalet i förtid förutsätts kompensation utgå till projektbolaget.

Struktur och ansvarsfördelning vid OPS – Offentlig Privat Samverkan – som avtalsform vid genomförande av en tidigareläggning av Ostlänken.

Av bifogade strukturskiss (*se bilaga*) framgår att staten genom ett upphandlingsförfarande byggt på en i förväg väl genomarbetad kravspecifikation träffar avtal med ett av flera tänkbara projektbolag som alla lämnats tillfälle att lämna konkurrerande anbud beträffande ett genomförande av Ostlänkenprojektet. Med staten avses här Banverket. Med projektbolaget avses det bolag som, med en eller flera ägare, är statens motpart i ett koncessionsavtal med en löptid om 30–40 år. Banken representerar den motpart till projektbolaget genom vilken finansiering säkerställs för ett genomförande av Ostlänkenprojektet.

Inom ramen för ett koncessionsavtal ansvarar staten för att:

- anskaffa och vidmakthålla tillstånd enligt lagen om byggande av järnväg;
- anskaffa mark och ställa den till projektbolagets förfogande;
- uppbära avgifter från nyttjare;
- erlagga periodisk ersättning (koncessionsavgift) till projektbolaget för genomförande av Ostlänkenprojektet; samt
- bevaka statens intressen.

Inom ramen för ett koncessionsavtal ansvarar projektbolaget för att:

- anskaffa och vidmakthålla tillstånd enligt järnvägssäkerhetslagen;
- projektera, konstruera och bygga Ostlänken.”

En särskild studie av "Alternativ finansiering av vägar och järnvägar ESV 2006:29" har gjorts av Anders Bergdahl och Ingemar Eriksson på Ekonomistyrningsverket. Av studien framgår följande:

Citat:"

Offentlig-privat samverkan är ett alternativt sätt att tillhandahålla infrastruktur, inte i första hand ett sätt att finansiera sådana anläggningar. Eftersom den privata partnern får ansvaret för projektering, byggande, finansiering samt drift och underhåll under en lång period antas han få incitament att minimera de totala kostnaderna för anläggningen under den tid kontraktet varar. Om investeringsutgifterna finansieras på kapitalmarknaden kan statens åtagande begränsas till att betala en överenskommen periodisk ersättning till den privata partnern när anläggningen tagits i drift samt att stå vissa risker som denne inte kan hantera på ett effektivt sätt, t.ex. förändringar av förutsättningarna för projektet till följd av politiska beslut.

- Staten kan normalt låna på kapitalmarknaden till en lägre kostnad än ett privat företag. Staten har också kapacitet att bära de risker som är förknippade med investeringar i infrastruktur i större omfattning än privata företag. I den mån risktagandet överförs på en privat partner får staten betala en premie för detta.
- Ett vinstdrivande och konkurrensutsatt företag kan ha starkare incitament att välja kostnadseffektiva metoder för att bygga och underhålla en anläggning än en statlig myndighet och vara bättre på att kontrollera eller hantera risker i samband med byggande, underhåll och drift än en myndighet. För att dessa fördelar ska tas till vara bör projektbolaget få fria händer när det gäller utformningen av anläggningen och få ansvar för drift och underhåll under lång tid. Statens roll blir att ställa krav på anläggningens funktion samt att övervaka och följa upp att funktionskraven uppfylls.
- Partnerskapsmodellen ställer stora krav på den offentliga partners upphandlingskompetens. Långsiktiga projekt som det här är fråga om kräver ofta långa och komplicerade förhandlingar. Partnerskapsmodellen är därför förenad med höga transaktionskostnader. Detta innebär i sin tur att den bara lämpar sig för stora projekt.
- Partnerskapsmodellen innebär en komplikation i det nuvarande systemet för ekonomisk styrning i staten. Det är nödvändigt att statens samtliga ekonomiska åtaganden, oavsett finansieringsform, kan preciseras samtidigt som ansvaret för finansiering, uppföljning och redovisning bör vara entydigt. Om flera olika former av finansiering av infrastrukturinvesteringar används och dessa inte budgeteras och redovisas på ett enhetligt sätt, kan det bli svårt att överblicka statens ekonomiska åtaganden.

Det kan poängteras att det finns andra alternativ än OPS för att ge företag incitament att välja kostnadseffektiva metoder för att bygga och underhålla en anläggning. Funktionsentreprenad ger dessa fördelar men skiljer sig från en OPS lösning genom att kapital inte i normalfallet lånas upp av projektbolaget.

Sammanfattningsvis

Detta kapitel innehåller förslag om resursförstärkning för snabbare planeringsprocess och därmed byggstart 2010.

Här redovisas också förslag till medfinansiering av stationer/resecentra. Kommunerna gör en utfästelse att i avtal stå för huvuddelen av kostnaderna för stationer/resecentra. Detta om regeringen beslutar att tidigarelägga byggstarten. Kontakter finns också för insatser från det lokala näringslivet. Ägare för Skavsta flygplats har i "letter of intent" bundit sig för en medfinansiering av stationsläge vid flygplatsen. SJ och Jernhusen har också uttalat intresse för tidigare byggstart och medverkan till nya stationer/resecentrer. Sammanfattningsvis är inriktningen "lokala OPS" för stationer/resecentra i Södermanland och Östergötland..

För den stora järnvägsinvesteringen föreslås en traditionell statlig finansiering (anslag eller lån i riksgälden), direktanslag till Banverket samt OPS. Vid val av OPS gäller det att noggrant analysera underlagen och formulera bra avtal. Kan ett privat företag genom effektivare byggande, dels i själva byggandet och dels i förkortad byggtid, ge ett bättre utfall? Kan staten och byggherren i så fall dela på den uppkomna vinsten? Detta är kärnfrågor vid övervägandena om OPS.

Regeringen bör också söka EU medel, både för planering och investeringskostnaderna.

3 Ostlänken också ett ”nytt” samhällsbygge

Det är angeläget att sätta in den nya snabbjärnvägen i ett samhällsperspektiv. Detta sker här utifrån faktamaterial från Ostlänken AB och fem sk FÖM-rapporter om Mälardalen som överlämnades till Regeringen 2005. I denna rapport redovisas också en ny studie från Banverket om en betydande ökning av resandevolymen på Ostlänken. Även samhällsnyttan är högre i den nya studien. Till sammantaget ger detta ett underlag för att säga – att med Ostlänken följer också ett ”nytt” samhällsbygge.

- Ostlänken är det största läns- och regionprojektet i Södermanland och Östergötland. Det är gemensamt prioriterat mellan kommunerna, regionförbunden och länsstyrelserna. Med vårt regeringsuppdrag har projektet också lyfts till ledningsnivå i både stat och kommun.
- Ostlänken får stor resandeökning. Transportarbetet på direkt berörda linjer ökar med tjugofyra procent. Snabbtågstrafiken mellan Stockholm och Malmö/Köpenhamn får ca 25-30 minuters kortare restid. Idag går tågen via Katrineholm med en högsta hastighet på 200 km/h. Interregiotågen via Nyköping får restidsvinster på 35-45 minuter per tåg till följd av bättre banstandard. I jämförelse kan nämnas den trafikökning på 700 procent som kom med Svelandsbanan – då i jämförelse med tidigare kollektivtrafik..
- Ostlänken är beroende av kapacitetsökning i Stockholm och att Citybanan byggs. Spårkapaciteten i Stockholm utreds nu av Hans Rodhe på vägverket och ska vara klar i december 2006.
- Stockholm har en tillräckligt stor kärna för att bilda en ekonomisk meningsfull storstadsregion. Med Ostlänken kan Östergötland knytas samman med Mälardalen. Därmed läggs grunden till en viktig regionförstoring.
- Tunnelbanan och pendeltågen byggdes på 50-talet så att man kunde bo och jobba i Stor-Stockholm. Med snabbtåg kan man arbeta och bo i hela Mälardalen och i Östergötland.
- Stockholm står inför befolkningsökning på 600–800 000 om 25-30 år. En sådan stor befolkningsökning ställer krav på en regionförstoring så att befintliga städer och mindre tätorter kan växa i Mälardalen och Östergötland. Detta betyder att regionförstoringen bör bygga på teorier om ett s.k. polycentriskt synsätt, vilket innebär att utvecklingen sker i regionernas befintliga städer och tätorter. Ett monocentriskt synsätt, med nya tätorter kring Stockholm, har ringa gehör i dag. Ostlänken blir ett mycket viktigt bidrag till regionförstoringen. Man kan likna dess betydelse vid tillkomsten av Stockholms tunnelbanesystem i mitten av femtiotalet. Då handlade det om pendling inom Stor-Stockholm. För framtiden gäller pendling inom Mälardalen och Östergötland.
- Det pågår idag en sammanflätning och regionalisering av Mälardalens olika kommuner och

tätorter. Därmed utvecklas större lokala arbetsmarknader, från 13 till 3, samt fler valmöjligheter i arbete och ökad ekonomisk tillväxt regionalt och för hela Sverige.

- Ostlänken bidrar till att minska miljöförstoringen. Miljökostnaden per person för flyget beräknad SJ till 112 kronor och för bilen med en passagerare till 70 kronor och för tåget visar SJ:s miljö-kalkyl en kostnad av 1 öre. Det sker även förändringar på volymen av luftföroreningar, se tabellen på sidan 13.
- Ostlänken planeras med nästa generations snabbtåg. Restiden till Nyköping kommer troligtvis att ligga runt 35 minuter, till Norrköping på 50 minuter och till Linköping på cirka 1 timma. Detta skapar naturliga förutsättningar för fortsatt s.k. regionförstoring mellan landets största respektive fjärde arbetsmarknadsområde. Inom de kommuner som direkt berörs av den nya järnvägen finns ca 440 000 kvinnor och män, 35 000 företag, universitet, hamnar och flygplatser.
- Jämställdhet. Skillnaderna i pendling är avsevärt större mellan olika grupper av förvärvsarbetande och det finns framför allt en betydande genusbetingad skillnad. Män pendlar i allmänhet avsevärt längre än kvinnor. Och skillnaden kan framför allt hänföras till skillnaden i pendling med bil. I genomsnitt (för hela landet) pendlar män dubbelt så långt per arbetsdag med bil som kvinnor, 14 km jämfört med 7 km. Detta betyder dessutom att de större möjligheterna till specialisering som större lokala arbetsmarknader erbjuder troligen inte kan nyttjas av alla grupper på arbetsmarknaden. Mest pendlar män med högre utbildning och vars pendling till i mycket stor del grundas på bilresor³. Med Ostlänken ökar kvinnors möjlighet till pendling och därmed tillgång till fler jobb i större arbetsmarknader
- En sammanhållen och ny samhällsplanering längs Ostlänks korridoren blir ett viktigt bidrag till en nationell tillväxtpolitik för 2000-talet. Regeringen kan initiera ett nationellt pilotprojekt för detta stora samhällsprojekt.

Sammanfattningsvis;

- Visionen är att knyta samman Stockholms puls med Mälardalens och Östergötlands gröna lungor och små städer – för det goda livet. Detta är en vision med människan i centrum.

Regionalisering av Mälardalen

En viktig iakttagelse är att Stockholm – Mälardalen håller på att regionaliseras. Detta faktum behöver större uppmärksamhet både regionalt och nationellt. Människorna känner till den globalisering som pågår och att denna också innefattar Sverige. Men hur många känner till att det pågår en regionalisering i Mälardalen? En regionalisering som också påverkar Sverige. Regionen levererar nämligen ekonomisk tillväxt för hela landet och står därtill inför ett underskattat utvecklingstryck i ekonomi, arbete och boende. Befolkningsprognosen är 6–800 000 fram till år 2030. Det är en angelägenhet för både regeringen och regionen – att rätt hantera denna situation.

Mälardalens betydelse för ekonomisk tillväxt och sysselsättning är också en underskattad faktor i svensk politik och samhälle. Och därmed underskattad för landets utveckling. Med rätta beskrivs Sveriges olika förutsättningar i arbete och boende. Men här finns ett besvärande gap mellan ord och handling. Därför behöver den samlade politiken också innehålla en mer uttalad och tydlig regional dimension. En politik som också i handling utgår från landets skilda förutsättningar.

Sveriges behov av starka storstadsregioner är i ett internationellt perspektiv viktigt i flera avseenden. Vi är ett glest befolkat och exportberoende land. Storstadsregionen Stockholm Mälardalen behövs för att få Sverige i en internationell konkurrens. Regionförstoring är därför en förutsättning

³ RAPPORT NR 1:2003 Effekter av framtida regionförstoring i Stockholm-Mälardalenregionen

för stark internationell konkurrenskraft. Tillgången till välutbildad arbetskraft och ett inflöde av människor, företag, idéer och innovationer – behövs för storstadsregionerna.

Det pågår också en befolkningsomflyttning mot storstadsregionerna. Under 1:a halvåret 2005 ökade Sveriges folkmängd med 12 794 personer. Stockholms län hade den största folkökningen bland länen och ökade med 7 396 personer. Skåne ökade med 3 284 personer och Västra Götaland med 2 308 personer. Övriga län i landet hade sammantaget en minskande befolkningsmängd. Samma utveckling syns i företagandet och i regionernas andel av landets BNP-tillväxt. Stockholm – Mälardalen är idag Sveriges starkaste tillväxtmotor.

Ser vi till den globala utvecklingen är koncentrationen till storstäderna än mer tydlig. Under 70-talet bodde 37 procent av världsmedborgarna i städer, medan resterande bodde på landsbygd. I dag är förhållandet i stort lika, och framtidsprognoserna pekar emot att en majoritet av världens befolkning kommer att bosätta sig i stadsmiljö de kommande åren. Storstäderna som centrum för tillväxt, förnyelse, kulturyttringar och lärande attraherar och skapar arbetstillfällen. Sverige har sedan 70-talets början genomgått en förvandling från industrisamhälle till kunskapsamhälle. Även detta leder till en koncentration av människor och kapital till storstadsregionerna med stor andel internationella företag, hög andel högutbildade och med innovativa, dynamiska miljöer. Tillsammans ger detta högre löner, högre BNP och ökad sysselsättning.

Storstadsregionernas globala konkurrenskraft:

OECD statistiken om den s.k. välbefärdsligan hade en försvagning för Sverige under 1970 och 1980-talen. Men Sverige har under de senaste tio åren legat över genomsnittet för ekonomisk tillväxt inom både OECD och EU. Denna positiva vändning behöver tillvaratas bland annat genom en nationell storstadspolitik. Förutsättningarna för Sveriges storstadsregioner att hävda sig på den globala finansmarknaden är goda de kommande åren.

Sveriges tre storstadsregioner spelar alla rollen av geografiska nav för ekonomisk tillväxt. Framåt är ambitionerna Stockholm i Östersjöregionen, Malmö i Öresundsregionen och Göteborg samarbetsavtal med Oslo ambitionerna sammanfaller med internationalisering. Stockholm som huvudstad spelar också en viktig roll som brygga till de nya EU-medlemsstaterna i öst och till Ryssland. Vilken position Sveriges storstadsregioner får i dessa internationella storregioner är av stor betydelse för vårt lands globala konkurrenskraft. En avgörande faktor för att nå denna position är Sveriges förmåga att attrahera företag, kompetens och kapital för nya investeringar i våra storstadsregioner.

Expansivt näringsliv och akademi i internationell konkurrens

Etablering av nya multinationella företag, möjligheten för mindre företag att växa och globaliseras, utvecklingen av företagskluster avgörs på nationell och regional nivå, i konkurrens med övriga världen. I den snabba utvecklingen på världsmarknaden, i exempelvis Asien, Indien och USA, har Sveriges storstadsregioner, trots sin relativa litenhet, en framskjuten position inom flera branschområden. Det gäller exempelvis inom finansmarknaden, kunskapsintensiva områden som IT-telecom, bioteknik/ biomedicin, upplevelsenäringsen. Men storstadsregionerna har också musikproduktion och matkultur i världsklass och ett flertal världsledande akademiska institutioner.

Regionalisering av Östergötland och Mälardalen

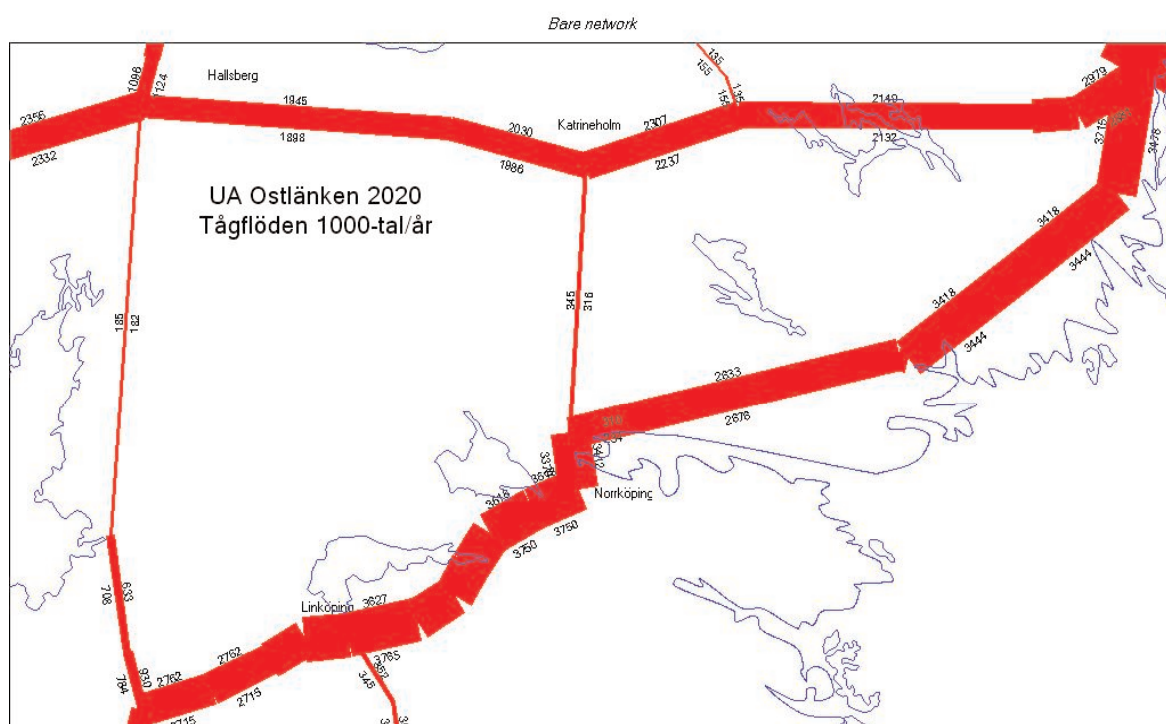
Banverkets nya studie visar på en stor resandeökning vid tillkomsten av Ostlänken. Detta talar för att Östergötland kan komma att växa ihop med Mälardalen. Citat från studien;

“Resandevolymer i utrednings- och jämförelsealternativ

De totala resandevolymerna på olika delsträckor i utrednings- och jämförelsealternativen redovisas i figur 1 och 2 nedan. I tabell 7 sammanfattas det prognostiserade totala resandet på några av de aktuella delsträckorna.”

Tabell 7: Totalt resande med tåg på några delsträckor, JA (nuvarande) och UA (med Ostlänken) år 2020

Delsträcka	Totalt resande år 2020	
	JA	UA
Linköping- Norrköping	5 623 000	7 392 000
Norrköping-Katrineholm	4 110 000	661 000
Norrköping-Nyköping	660 000	5 510 000
Nyköping-Järna	1 049 000	7 183 000



Nationell Jvsg 2020
Scenario 1001_J7(mv)g_2020(IC och X2000)VMD_PL 050525
2009-11-24 13:35 (larsson)

I studien ”Långsiktiga effekter av en utbyggnad av Ostlänken – krav på samhällsbyggandet” gjord av Gösta Oscarsson och Bo Victorin (2004-08-31) görs en framtidsanalys om Ostlänken (bilaga 5). Här redovisas effekterna av en regionalisering
 Stockholm – Nyköping
 Stockholm – Norrköping
 Stockholm – Linköping
 Man redovisar således tre utvecklingsscenarier.

I deras studier finns nedanstående tabeller. Där framgår att alternativ tre ger den bästa effekten både för ekonomin och för sysselsättningen.

Tabell 3 Konsekvenser för sysselsättningsutvecklingen till följd av vidgade lokala arbetsmarknader, relativ förändring och antal sysselsatta.

	Produktivitetseffekt, i procent	Produktivitetseffekt i miljarder kr	Sysselsättnings-effekt antal/år	Sysselsättnings-effekt, miljarder kr/år
Alternativ I	+ 0,8 %	+ 2,8 miljarder kr	+ 1 374	+ 0,36 kr/år
Alternativ II	+ 1,0 %	+ 3,3 miljarder kr	+ 876	+ 0,22 miljarder kr
Alternativ III	+ 3,9 %	+ 13,3 miljarder kr	+ 8 999	+ 2,4 miljarder kr

Tabell 5 Sammantagna effekter för tillväxten i alternativ I, II och III

	Sysselsättningsförändring Årlig	Teoretisk utveckling 1995–2002	Jmf. dagens struktur	Faktisk Utveckling 1995–2002
Dagens struktur				
Stockholm	1,73 %	+ 142 390		+ 150 600
Nyköping	0,05 %	+ 90		+ 1 100
Linköping	0,19 %	+ 1 466		+ 7 500
Norrköping	0,13 %	+ 678		+ 1 600
SUMMA		+ 144 624		+ 160 800
Alternativ I				
Stockholm/Nyköping	1,78 %	+ 150 085	+ 7 605	+ 151 700
Linköping/Norrköping	0,32 %	+ 4 159	+ 2 015	+ 9 100
SUMMA		+ 154 244	+ 9 620	+ 160 800
Alternativ II				
Stockholm/ 1/2Nyköping	1,75 %	+ 145 904	+ 3 469	+ 151 150
Linköping/Norrköping/1/2Nyköping	0,35 %	+ 4 849	+ 2 660	+ 9 650
SUMMA		+ 150 753	+ 6 129	+ 160 800
Alternativ III				
Stockholm/Nyköping/ Linköping/Norrköping	2,1 %	+ 207 614	+ 62 990	+ 160 800

Här två citat från rapporten:

" – stråket Mjölby/Linköping – Nyköping – Trosa har, närmast i rang efter våra traditionella storstadsregioner, nationellt mycket goda förutsättningar som innovativ miljö.

– när de regionala förutsättningarna ändras så radikalt som vad gäller oststråket finns det extra stor anledning att finna nya former för ömsesidig anpassning mellan stat, regioner och kommuner. "

I rapporten utpekas också tre viktiga faktorer för att bygga en framgångsrik region.

1. Ett väl fungerande samspel mellan högre utbildning och forskning samt med näringslivet. Här finns dynamik som stora regioner kan uppvisa.
2. Det gäller att skapa mycket hög kvalitet i bostadsbyggandet. Ty vackra städer har troligen en självständigt utvecklande roll, då en allt större del av arbetskraften ställer krav på just sådana kvaliteter.
3. Goda kommunikationer är centrala krav för de i Sverige till ytan stora storstadsregionerna.

Kommunal kraftsamling för Ostlänken

Till vårt arbete har Ostlänken AB gjort följande utfästelse och sammanfattning av de kommunala ambitionerna inför starten av snabbjärnvägen.

Citat:”

Gemensam kommunal kraftsamling för Ostlänken

Kommunernas utvecklingsplanering och Ostlänken

Ostlänken har mycket stor betydelse för kommunernas utvecklingsplanering. Den innebär att kommunerna och regionerna på ett annat sätt länkas samma inbördes och med Stockholmsområdet vilket får direkta återverkningar på kommunernas strategiska och långsiktiga arbete med bostadsplanering, arbetsplatsplanering, näringslivsplanering etc. Särskilt viktigt blir planeringen av resecentrumområdena som inte bara blir stora bytespunkter för trafiken utan inte minst utvecklingsområden för berörd kommun och regiondel. Arbetet i Södertälje, Trosa, Nyköpings, Oxelösunds, Norrköpings, Linköpings och Mjölby kommuner samt i Regionförbundet i Sörmland och Regionförbundet Östsam med anledning av Ostlänken är därför prioriterat och hanteras på ledningsnivå i respektive organisation.

En effektiv samverkan

Samhällsbyggnadsprojektet Ostlänken förutsätter en effektiv koordinering av kommunernas och Banverkets planeringsprocesser. I annat fall uteblir stora delar av hävstångseffekten av projektet Ostlänken. I samband med övergången från förstudien till järnvägsutredningen undertecknades därför en gemensam avsiktsförklaring och sju samarbetsavtal mellan Banverket och Södertälje, Trosa, Nyköpings, Oxelösunds, Norrköpings, Linköpings och Mjölby kommuner. Kommunerna har i maj- juni 2006 följt upp detta genom att markera en beredskap att fortlöpande uppdatera ingångna avtal för att säkerställa den fortsatta effektiva samverkan. De stora planeringsaktiviteterna i respektive kommun har således redan ett mycket starkt och nära koppling till Banverkets järnvägsplanering. Det har också bidragit till uppbyggnaden av en speciell och mycket kreativ laganda över organisations- och administrativa gränser.

Koncentration och avgränsning

Ostlänken ställer krav på stora kommunala planeringsinsatser. Det ställer också krav på genomtänkta prioriteringar av dessa insatser, dvs. göra rätt saker, i rätt ordning och vid rätt tidpunkt. Det är en gemensam insikt som vuxit sig allt starkare i kommunerna och blivit ledstjärnan som man nu arbetar utifrån. Det innebär att kommunerna gör en klar skillnad på vilka kommunala planerings- och utredningsfrågor som måste avgöras samtidigt som järnvägsplaneringen och när den kommunala planeringen i första hand är ett uttryck för en hög ambition att fullt ut separat dra nytta av de nya utvecklingsmöjligheter som följer av järnvägsplaneringen. Särskilda planeringsorganisationer har byggts upp eller håller på att byggas ut med utgångspunkt från vad denna prioriterade planeringsfråga kräver. Regelbundna möten mellan politiker och kommuner via bolaget syftar till att säkra en kontinuerlig och bra koordinering av planeringen i de berörda kommunerna och regionerna. Det innebär samtidigt att det finns en gemensam beredskap att snabbt öka planeringstakten i den utsträckning som krävs till följd av beslut om tidigareläggning av Ostlänken.

Viktigaste frågorna

De markanvändnings- och utredningsfrågor som måste avgöras direkt kopplade till järnvägsutredningen är i första hand resecentrumplaneringen längs banan med tillhörande trafikeringsfrågor medan övriga uppräknade planeringsambitioner till stor del är en anpassningsplanering till järnvägsplaneringen, dvs en hög kommunal ambition att parallellt och utan att påverka tidsplanen för

järnvägsutredningen tydliggöra utvecklingsmöjligheter som följer av Ostlänken som ökad trafikcapacitet, tillgänglighet mm. Sammanställningen har diskuterats och avstämts med berörda tjänstemän i respektive kommun.

En sammanställning understryker med eftertryck det mycket omfattande och engagerade arbete som läggs ner i kommunerna för genomförandet av det gemensamma samhällsbyggnadsprojektet, dvs kommunernas kraftsamling för Ostlänken.”

Sammanfattningsvis

Denna rapport visar att Ostlänken är både en regional och nationell angelägenhet. Banverkets nya utredning visar på en stor resandevolym för Ostlänken. Detta talar för att koppla järnvägsbygget till en planering för ett samhällsbygge i både stat och kommun.

Regeringen bör överväga att tillsätta ett nationellt pilotprojekt för Ostlänken som ett sammanhållet järnvägs- och samhällsbygge. Då får man en samverkan mot gemensamma mål inom politik näringsliv och akademi, enligt trippel-helix. Syftet är en regional mobilisering och en nationell samordning av de statliga verken.

Med Ostlänken framhålls visionen att förena Stockholms puls med Mälardalens och Östergötlands gröna lungor och små städer – för det goda livet. Denna vision sätter människan i centrum.

Övrigt sakunderlag

1. En komparativ analys av OPS-modeller och implikationer för projektet Ostlänken", Staffan Hultén och Gunnar Alexandersson, Handelshögskolan i Stockholm.
2. Advokatbyrån Setterwalls PPP - Public Private Partnership som finansieringsform för att tidigarelägga Ostlänken, 13 oktober 2006
3. En särskild studie av "Alternativ finansiering av vägar och järnvägar ESV 2006:29" har gjorts av Anders Bergdahl och Ingemar Eriksson på Ekonomistyrningsverket.
4. Studien "Långsiktiga effekter av en utbyggnad av Ostlänken – krav på samhällsbyggandet" gjord av Gösta Oscarsson och Bo Wictorin (2004-08-31)
5. Regionförbunden i Södermanland och Östergötland; Regional avsiktsförklaring