



FINANSIERINGSLTERNATIV FÖR VÄSTSVENSKA PAKETET

Rapport

2015-01-28

FÖRORD

Föreliggande rapport har tagits fram på uppdrag av Göteborgs Stad, Stadsledningskontoret. Kontaktperson hos beställaren var Ann-Louise Hohlfält (031-368 06 45, ann-louise.hohlfalt@stadshuset.goteborg.se).

Uppdragledare på WSP var Katja Vuorenmaa Berdica (010-722 71 93, katja.berdica@wspgroup.se).

Övriga medarbetare som involverades i arbetet från WSPs sida är:

- Dirk van Amelsfort (expert)
- Christer Anderstig (expert)
- Karin Brundell-Freij (expert)
- Mattias Frithiof (expert)
- Peter Jörgensen (handläggare)
- Kristina Schmidt (expert)
- Anders Wärmark (expert)
- Björn Öhman (bitr uppdragsansvarig)

Arbetet genomfördes under första halvan av januari 2015 och ingår som en del i utredningen *Alternativa förslag till finansiering av det Västsvenska paketet vid ett borttagande av trängselskatten* som Stadsledningskontoret tagit fram på uppdrag av Kommunstyrelsen Göteborg Stad.

INNEHÅLL

1	INLEDNING	5
1.1	Bakgrund	5
1.2	Upplägg och avgränsningar	5
2	EN ÖVERSIKT	6
2.1	Inledning	6
2.2	Medfinansiering som förekommer idag	6
2.3	Tänkbara nya finansieringskällor för infrastruktur	7
3	OFFENTLIG-PRIVAT SAMVERKAN (OPS)	10
3.1	Huvudsakliga principer och funktioner	10
3.2	För- och nackdelar	12
3.2.1	Fördelar	12
3.2.2	Nackdelar	13
3.3	Exempel på tillämpning	15
3.4	Förutsättningar inom Västsvenska paketet	18
3.5	Intäktpotential	18
4	KONCESSIONSALTERNATIV	21
4.1	Huvudsakliga principer och funktioner	21
4.2	För- och nackdelar	21
4.3	Exempel på tillämpning	22
4.3.1	Koncessioner i många former	22
4.3.2	Ny lagstiftning	23
4.4	Förutsättningar inom Västsvenska paketet	24
4.5	Intäktpotential	24
5	VÄRDEÅTERFÖRING GENOM FÖRHANDLING	26
5.1	Huvudsakliga principer och funktioner	26
5.2	För- och nackdelar	26
5.3	Exempel på tillämpning	27
5.4	Förutsättningar inom Västsvenska paketet	28
5.5	Intäktpotential	30

6	VÄRDEÅTERFÖRING GENOM EXPLOATERINGSAVGIFTER	31
6.1	Huvudsakliga principer och funktioner	31
6.2	För- och nackdelar	31
6.3	Exempel på tillämpning	32
6.4	Förutsättningar inom Västsvenska paketet	32
6.5	Intäktspotential	33
7	BRUKARAVGIFTER	35
7.1	Huvudsakliga principer och funktioner	35
7.1.1	Om funktionen hos ett vägavgiftssystem	35
7.1.2	Vägavgift från tunga fordon	36
7.2	För- och nackdelar	36
7.3	Exempel på tillämpning	37
7.3.1	Avgifter på enstaka vägar	37
7.3.2	Avgiftssystem	38
7.4	Förutsättningar inom Västsvenska paketet	38
7.5	Intäktspotential	40
8	YTTERLIGARE FINANSIERINGSALTERNATIV	41
8.1	Allmänt	41
8.2	EU-finansiering	41
8.3	Transit Oriented Development (TOD)	41
8.4	Skatt på parkeringsplatser	42
8.4.1	Work Place Levy	42
8.4.2	Extra moms på parkeringsavgifter	42
8.4.3	Annan beskattning av parkeringsplatser	42
8.5	Regionalt differentierad fordonskatt	42
8.6	Regionalt differentierad bränsleskatt	42

1 INLEDNING

1.1 Bakgrund

Finansieringsmodellen för infrastrukturåtgärderna i det Västsvenska paketet förutsätter trängselskatter som en betydande finansieringskälla (14 miljarder av paketets totala kostnad på 34 miljarder kronor i 2009 års prisnivå). I Folkomröstningen om trängselskatter i Göteborg vann emellertid nej-sidan en klar seger, varför frågan om alternativa finansieringsformer aktualiserats.

2008 gjordes en studie av WSP om alternativ för finansiering av K2020. I huvudsak behandlades brukaravgifter och exploateringsavgifter som möjliga finansieringslösningar av infrastruktur. Den studien ligger till grund för det arbete som nu efterfrågas, som innebär en uppdatering och breddning av rapportmaterialet för att tydligare relatera till det Västsvenska paketet.

Noteras bör att utredningen initierats av folkomröstningsresultatet men situationen är komplex, i det att trängselskatten i avtalen om Västsvenska paketet betraktas som regional medfinansiering trots att det konstruktionsmässigt är en statlig inkomstkälla.

1.2 Upplägg och avgränsningar

Efter en kort översikt över olika finansieringskällor och finansieringslösningar beskrivs och diskuteras i ordning fem olika finansieringsformer:

- Offentlig-privat samverkan
- Koncessionsalternativ
- Värdeåterföring genom förhandling
- Värdeåterföring genom exploateringsavgifter
- Brukaravgifter

För de olika alternativen beskrivs huvudsakliga principer och funktioner, för- och nackdelar samt exempel på hur finansieringsformen tillämpats. Därefter kommenteras förutsättningarna inom det Västsvenska paketet, följt av en överslagsmässig och teoretisk bedömning av intäktpotentialen.

I ett avslutande kapitel görs en internationell utblick, med en översiktlig presentation av ytterligare några alternativ till infrastrukturfinansiering som kan vara intressanta att studera närmare i det vidare behandlingen av finansieringsfrågan.

Arbetet består av en inventering baserad på befintligt kunskap och omfattar ingen nyutveckling av alternativa finansieringsformer. De olika finansieringsalternativen är inte heller renodlade former som helt går att hålla isär, vilket är bra att hålla i minnet.

Finansiering via kommunala och regionala skatteuttag utreds på annat håll och studeras därför inte i detalj inom ramen för detta uppdrag.

2 EN ÖVERSIKT

2.1 Inledning

I detta avsnitt ges en kort översikt över olika finansieringskällor och finansieringslösningar. Flera former av medfinansiering används i stor utsträckning redan i dag. Om fördelarna med medfinansiering bedöms överväga kan inslaget av medfinansiering komma att öka, bl.a. som en följd av ett reformerat planeringssystem. Förutom de finansieringskällor som används i dag är det då sannolikt att nya källor växer i betydelse i framtiden, främst olika former av brukaravgifter.

De olika formerna för medfinansiering ställer nya krav på planeringen – särskilt viktigt är att finna fungerande former för förhandlingar utan att förlora möjligheten till nationell eller regional styrning mot planeringsmålen. I det följande beskrivs kort de finansieringskällor som finns i dag och några ytterligare som kan tänkas bli aktuella framöver.

2.2 Medfinansiering som förekommer idag

Den vanligaste formen för finansiering av infrastrukturåtgärder är i dag skattefinansiering eller med ett annat ord *anslagsfinansiering*. Investeringen betalas med löpande skatteinkomster. När investeringarna är betalda skrivs de i regel av direkt. Om det uppstår drifts- och underhållsbehov eller reinvesteringsbehov betalas detta löpande, även då med medel som kommer från skatteintäkter.

Det finns inte någon fastlagd definition av begreppet. I direktiven till Medfinansieringsutredningen nämns bidrag från kommunal och privat sektor eller inkomster från trängselskatt eller brukaravgifter. Dessutom kan några former av förskottsfinansiering där ett privat företag finansierar en investering och på olika sätt får ersättning i efterhand möjligen betraktas som medfinansiering. Koncession, funktionsentreprenad eller andra former av prestationsbaserad ersättning är exempel. I praktiken handlar det i dessa fall dock om en omfördelning av budgetbelastningen i tiden, ibland kombinerat med ett visst risktagande från det privata företagets sida.

Med *bidrag från offentlig sektor* fördelas finansieringsansvaret mellan statlig, regional och lokal nivå samt ibland även EU-nivå. Denna form av medfinansiering är idag dominerande och utgörs i huvudsak av skattefinansierade bidrag. *Förskottering* kan också definieras som medfinansiering. Här går kommunen (eller någon annan) in med egna medel som sedan återbetalas enligt en viss återbetalningsplan. Ett villkor är att lånet är räntefritt¹, vilket i praktiken betyder en medfinansiering. Förskottering har sedan lång tid tillbaka varit ett relativt vanligt inslag i finansieringen av den svenska infrastrukturen.

¹ Se Trafikverkets regleringsbrev 2010.

Det finns ett fåtal exempel på väg- och järnvägar som byggts med medfinansiering från enskilda aktörer i Sverige. I den senaste åtgärdsplaneringen finns dock flera exempel² och sammanlagt utgjorde dessa bidrag närmare 3 miljarder kronor, varav merparten kom från LKAB:s medfinansiering av utbyggnaden av malmbanan.

Internaliserande avgifter (exempelvis trängselskatter) ska täcka kostnader som uppstår till följd av trafikantens beteende. Det betyder att trafikanten ska bära hela eller delar av de kostnader som uppstår när infrastrukturen används (t.ex. olycks- och miljökostnader). Gränsen mellan internaliserande och finansierande avgifter är inte skarp och intäkterna från internaliserande avgifter används ofta för att finansiera infrastruktur. I förra åtgärdsplaneringen³ ingår medfinansiering via trängselskatter i Stockholm och Göteborgsregionen på sammanlagt ca 37 miljarder kr. Intäkterna används för att medfinansiera infrastruktur. Dessutom ingår höjda banavgifter som används för att finansiera ett nytt signalsystem för järnvägen (ERTMS).

Finansierande avgifter innebär att de som drar nytta av infrastrukturen får betala den, och att intäkterna från avgifterna används för att betala trafikanläggningarna. När man talar om vägtullar menar man oftast sådana finansierande avgifter. I den förra åtgärdsplaneringen ingår vägavgifter för att medfinansiera två objekt (Rv 50 Mjölby-Motala och E4 Sundsvall). Andra exempel på trafikanläggningar som finansieras med avgifter är Öresundsbron och Svinesundsbron. Förutom finansieringsformen utmärks dessa sistnämnda av att de förbinder Sverige med grannländer och alltså inte utgör en del av den nationella infrastrukturen. Även exploateringsavgifter och koncessionsavgifter kan ses som former av finansierande avgifter.

Slutligen finns även finansieringskällor som innebär att privata företag finansierar en investering och får ersättning i efterhand. Sådana former, som i begränsad omfattning har använts i Sverige, är koncessioner och funktionsentreprenader. Prestationsbaserad ersättning förekommer utomlands. Ett skäl till att definiera dessa källor som medfinansiering är att besparingar kan uppnås genom effektiviseringar. I huvudsak handlar det snarare om alternativa sätt att konstruera en finansieringslösning, än om medfinansiering i egentlig mening.

2.3 Tänkbara nya finansieringskällor för infrastruktur

Möjliga finansieringskällor som har diskuterats till och från och som också har använts tidigare i viss utsträckning är främst olika former av brukaravgifter eller öronmärkta skatter. Motivet för att pröva dessa finansieringskällor är att få mer medel till infrastrukturinvesteringar och/eller en effektivare användning av trafikanläggningarna.

Öronmärkta skatter skiljer sig från traditionell anslagsfinansiering genom att det handlar om särskilda skatter som tas ut för att användas till förutbestämda åtgärder. Öronmärkta skatter förs ofta fram som en finansieringsform för att kunna möta det stora behovet av infrastrukturinvesteringar. Bland annat har Sveriges Kommuner och Landsting föreslagit att investeringar och drift och underhåll av kommunala gator ska kunna finansieras med en fast årsavgift som betalas av fastighetsägarna i respektive kommun. Gatuavgiften skulle omfattas av självkostnadsprincipen (liksom

² Det gäller i allmänhet mindre objekt som utfarter, rondeller och anslutningsspår.

³ Åtgärdsplaneringen är den process som leder fram till bl.a. nationell plan och länsplaner.

andra kommunaltekniska avgifter) och bestämmas av kommunfullmäktige. Plan och byggutredningen lämnade 1996 ett liknande förslag till finansiering av den kommunala väghållningen. Befintliga skatter som vore tänkbara att öronmärka för finansiering av infrastruktur är fordonsskatt eller bränsleskatt och propåer om detta har ibland kommit från motororganisationer m.fl. En nackdel med sådan öronmärkning är att det ger en bristande flexibilitet, så att vissa enskilda budgetposter drabbas direkt om motsvarande skatteintäkter minskar av yttre skäl. Exempelvis har man i USA knutit finansiering av väginfrastruktur direkt till intäkterna från bränsleskatten. Detta har lett till svårigheter att finansiera framtida infrastruktur när bränsleförsäljningen minskat (bland annat till följd av mer bränslesnåla fordon).

Ett närbesläktat förslag är införa regionala fastighetsskatter. Statens utgifter för vägar och järnvägar skulle då överföras från staten till storregioner som för att täcka dessa utgifter får rätt att ta ut fastighetsskatt. Ett motiv är att värdet av investeringar i vägar och järnvägar kapitaliseras i värdestegringar för fastigheter nära vägar och stationer. Med regionala fastighetsskatter skulle det gå bättre än med statliga skatter att skilja mellan de som får nytta av transportinvesteringar och de som inte får det. Ytterligare ett argument för detta är att brukarnas politiska representanter skulle få starkare incitament att genomföra sådana investeringar som är värda skattebetalarnas uppoffringar.

Så kallade exploateringsavgifter är avgifter som kan tas ut för att få företag att vara med och betala för kommande vinster som uppstår för företaget till följd av infrastrukturåtgärder, t.ex. förbättringar i kollektivtrafiken eller utbyggda vägar eller spår. I detta fall är det således snarare den tillgänglighet som skapas genom trafiken som avgiftsbeläggs än själva användningen av trafikanläggningarna. Tanken är att denna tillgänglighetsökning kommer att återspeglas i ökade markvärden. Exploateringsavgifter har använts i exempelvis Köpenhamn och Helsingfors i samband med samprojektering av exploateringsområden och infrastrukturinvesteringar.

Under åren 1974–1993 hade Sverige ett kilometerskattesystem för dieseldrivna fordon. Det togs bort för att beskattningen vid gränspassagerna innebar gränshinder som kunde komma i konflikt med EG:s regler om fri rörlighet. Under senare år har dock kilometerskatter kommit att diskuteras igen, exempelvis i Vägtrafikskatteutredningens betänkande Skatt på väg (från 2004). Den föreslagna kilometerskattens syfte var att påverka beteendet genom att den skulle baseras på samhällsekonomiska marginalkostnader. I praktiken förutsågs dock intäkterna kunna komma att kanaliseras till infrastrukturen. Om skatten skulle användas även som intäktskälla för finansiering av ny infrastruktur ansågs det dock vara ett principiellt avsteg från den svenska transportpolitikens kostnadsansvar.

I Utredningen om vägavgifter på E6 (SOU 2006:33) diskuterades en finansierande kilometerskatt som kan höjas under en tid när en investering ska finansieras. Man ansåg att nivån då borde höjas inte bara på den aktuella vägen utan i hela regionen. Detta för att minska risken för problem kopplat till exempelvis olycksrisk och andra samhällsekonomiska kostnader vid en omfördelning av trafiken till andra vägar.

Det kan i sammanhanget nämnas att i Sverige tas vägavgift ut av tung trafik med stöd av lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon. Lagen bygger på ett EG-direktiv, det så kallade Eurovinjettdirektivet. Utländska fordon betalar i Sverige vägavgift för att använda motorvägar. Dessutom betalar de för att använda hela E10, E12 och E14 samt delar av E4, E22 och E65. Från svenska fordon tas avgift ut för rätten att använda hela det svenska vägnätet. För svenska fordon betalas väg-

avgiften för en avgiftsperiod om ett år oberoende av i vilken utsträckning vägnätet faktiskt används. Vägavgiftsbeloppet är beroende av antalet axlar och vilka utsläppskrav fordonet uppfyller. Vägavgifterna har i Sverige utformats som en skatt efter mönster av fordonsskatten och kan alltså inte i ett nationellt perspektiv ses som en finansieringskälla. De gemensamma vägavgifterna fördelas dock mellan länderna enligt särskilda i ett avtal fastställda regler och kan på den nivån möjligen betraktas som en form av ersättning för kostnader.

Nya EU-direktiv har skapat ökat utrymme för medlemsländerna att införa kilometerskatt och den nya regeringen har också uttryckt intresse för frågan.

Tabell 1. Sammanställning alternativa finansieringsformer

Betalning Finansiering	Nu (direktavskrivning)	Utspridd
... via skatter	Anslagsfinansiering	Offentlig lånefinansiering
	Öronmärkta skatter	Förskottering
	Delat finansieringsansvar stat/region	Funktionsentreprenad Prestationsbaserad ersättning
...via avgifter	Exploateringsavgifter	Koncessioner
		Styrande/internaliserade avgifter
		Finansierande avgifter

I tabell 1 har några olika finansieringsformer kategoriserats efter två dimensioner; dels med avseende på om finansieringen sker genom skatter eller avgifter, dels med avseende på om investeringen betalas av direkt eller om det sker i form av avbetalningar över en längre period. Sammanställningen har främst som syfte att illustrera att begreppet alternativ finansiering används om många finansieringslösningar som ger helt olikartade verkningar för ett givet investeringsändamål. Vissa av dem innebär i första hand en omfördelning av utgifterna i tiden medan andra främst ger en omfördelning av betalningsansvaret mellan olika grupper.

En reflektion i sammanhanget kan också vara att olika alternativa finansieringsformer är överlappande och inte sällan sammanblandas med det som snarare är alternativa sätt att organisera infrastrukturhållningen. Som exempel kan nämnas att Offentlig-Privat Samverkan (OPS), som primärt är en organisationsform, således i sig kan inbegripa element av anslagsfinansiering, finansierande avgifter, funktionsentreprenad, prestationsbaserad ersättning samt koncessioner.

3 OFFENTLIG-PRIVAT SAMVERKAN (OPS)

3.1 Huvudsakliga principer och funktioner

Offentlig – privat samverkan är samlingsnamnet för olika former av samarbeten mellan den offentliga sektorn och privata företag. För den offentliga parten är motivet oftast att tillgodose ett allmännyttigt behov och för företagen att leverera varor eller tjänster. Samarbetet är ofta långsiktigt och syftar till att utnyttja respektive parts specifika kompetens för att genomföra förbättringar eller skapa något nytt, t.ex. ny infrastruktur.

Vanligen innebär det att den offentliga parten (den myndighet som har till uppgift att tillhandahålla infrastrukturen) sluter avtal med en privat partner, vanligen ett projektbolag som bildats för ändamålet, som åtar sig att finansiera, projektera, bygga samt att sköta drift och underhåll av en anläggning under en viss koncessionsperiod. Projektbolaget ägs vanligen av ett konsortium av företag.

Infrastrukturhållaren specificerar vilka krav på prestanda som anläggningen ska uppfylla, men överläter utformningen och konstruktionen på projektbolaget. Tanken med en sådan s.k. funktionsentreprenad⁴ är att utföraren ska få incitament att utveckla nya lösningar och att göra en avvägning mellan investeringskostnader respektive kostnader för drift och underhåll som minimerar totalkostnaden för anläggningen under avtalsperioden.⁵

Projektbolaget får betalt när anläggningen är klar att tas i bruk, antingen i form av en periodisk ersättning av infrastrukturhållaren eller genom avgifter som användarna/trafikanterna betalar. Rätten att få betalt under driftperioden utgör säkerhet för den kommersiella finansieringen. Intäkterna ska täcka kapitalkostnaderna och driftkostnaderna samt ge ägarna av projektbolaget en viss vinst. Efter kontraktstidens slut överförs anläggningen i offentlig ägo mot en i förväg överenskommen ersättning.

Projektbolaget kan som nämnts få betalt antingen med en periodisk ersättning (hyra) från staten eller med avgifter från trafikanterna. I det förra fallet kan ersättningen baseras på utnyttjandet av anläggningen (skuggtull) eller hur olika funktionskrav, t.ex. kapacitet, tillgänglighet och säkerhet, tillgodoses (prestation).

⁴ Man brukar skilja mellan tre former entreprenader: generalentreprenad, totalentreprenad och funktionsentreprenad. Vid en generalentreprenad omfattar uppdraget bara byggande, vid en totalentreprenad ingår både projektering och byggande och vid en funktionsentreprenad projektering, byggande och underhåll under en längre period (Bruzellius 1998).

⁵ Alternativ finansiering av vägar och järnvägar, Ekonomistyrningsverket 2007.

Skuggtullar brukar inte rekommenderas eftersom marknadsrisken då överförs på en part, dvs. projektbolaget, som saknar förutsättningar att hantera den på ett effektivt sätt, bl.a. när det gäller efterfrågepåverkan från politiska beslut. Med en prestationsrelaterad hyra står den offentliga parten för marknadsrisken, men får möjlighet att justera den periodiska ersättningen med hänsyn till anläggningens tillgänglighet och till hur olika funktionskrav tillgodoses.

Offentlig-privat samverkan kan ske i många olika former och är därför svårt att avgränsa definitionsmässigt. Myndigheter kan önska samarbete med privata aktörer i ett eller flera områden – exempelvis design, konstruktion, underhåll och drift. Privata aktörer kan återvinna sina kostnader genom brukaravgifter eller genom att myndigheter betalar avgifter till den privata aktören. OECD⁶ ⁷ menar att den gemensamma nämnaren för OPS (på engelska PPP för Public Private Partnership) är den offentliga sektorns mål om att tillhandahålla adekvat infrastruktur sammanförs med den privata sektorns mål om att göra vinster, och att nyckelfaktorn för en lyckad OPS är fördela risker till den privata sektorn i rätt form och mängd. Nedan beskrivs kort några typer av OPS-lösningar.

Build-Develop-Operate (BDO)	Privat aktör leasar infrastruktur från det offentliga, finansierar själv åtgärder på infrastrukturen och driver infrastrukturen enligt kontrakt.
Build-Own-Operate (BOO)	Privat aktör bygger ny infrastruktur enligt kontrakt med staten, och behåller ägarskapet och driften på obestämd tid.
Build-Operate-Transfer (BOT)	Privat aktör bygger, äger och driver infrastruktur efter kontrakt, varefter offentlig aktör övertar såväl ägarskap som driftsansvar.

Av beskrivningen ovan följer att OPS i sig inte kan ses som en alternativ finansieringsform i den meningen att den tillför nya intäktskällor. Huvudeffekten från finansieringssynpunkt är istället att det offentligas utgifter omfördelas i tiden och sprids ut över en längre period. Vissa resurser kan dock frigöras om privata aktörer kan effektivisera byggandet, förvaltningen eller användningen av trafikanläggningarna och om riskfördelningen mellan offentliga och privata aktörer leder till en bättre riskhantering.

⁶ OECD (2008), Public–Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money, OECD Publishing.

⁷ Meaney, A.; Hoper, P. (2012). *Alternative ways of financing infrastructure Investment: potential for “novel” financing models*. Discussion Paper no. 2012-7, OECD.

3.2 För- och nackdelar

3.2.1 Fördelar

Ändamålsenlig arbetsfördelning

Den form av OPS som innebär att det offentliga upphandlar infrastruktur, t.ex. en väg eller järnvägsanläggning, som ska uppfylla vissa specificerade funktionskrav (funktionsentreprenad) och överläter åt den privata partnern att svara för projektering, byggande, finansiering samt drift och underhåll av anläggningen under en längre tidsperiod antas ofta möjliggöra en ändamålsenlig arbetsfördelning mellan upphandlare och utförare.

Enligt departementspromemorian DS 2000:65, *Alternativ finansiering genom partnerskap* har parterna från olika utgångspunkter ett intresse av att minimera projektets totala kostnader, vilket såväl kortsiktigt som framförallt långsiktigt minskar statens kostnader. Myndigheternas längre erfarenheter och större kunnande inom tidiga skeden används främst till myndighetskontakter, tillstånd och till att ställa rätt funktionskrav på anläggning och drift. Den privata sektorns kunnande och kreativitet inriktas på att skapa och genomföra lösningar som ger lägsta totalkostnad med avseende på projektering, byggande, drift och underhåll.

En privat aktör förmodas även i många fall kunna förkorta byggtiden genom en omsorgsfull planering och en bättre styrning genom projektets olika skeden, vilket i sin tur ger en lägre produktions- och finansieringskostnad samt ett tidigare drifttagande.⁸

Hantering av risker

Möjligheterna till en ändamålsenlig riskhantering framhålls ofta som en fördel med partnerskapsmodellen.

En effektiv riskfördelning innebär att risk hanteras av den part som har de bästa förutsättningarna att bedöma, påverka och kalkylera denna. Hur en sådan riskfördelning kan se ut i samband med ett infrastrukturprojekt åskådliggörs i nedanstående tablå, som hämtats från en rapport från Vägverket om alternativ finansiering av väginvesteringar. Riskerna delas där in i planeringsrisker, byggnadsrisker, underhållsrisker, finansiella risker, politiska eller legala risker, marknadsrisker och avkastningsrisker.

⁸ Ds 2000:65, 47-48.

Tabell 2. Sammanställning av risker i samband med ett vägprojekt

	Beställare	Finansiär	Entreprenör
Planering	X		
Byggande			X
Underhåll			X
Drift			X
Finansiering		X	
Politiska/legala beslut	X		
Marknaden (utnyttjande)		X	
Avkastning		X	

Källa: Vägverket (1999)

Att överlåta risker förknippade med projektering, byggande och finansiering på en privat entreprenör är givetvis inte gratis utan kommer att avspeglas i den ersättning bolaget kräver av den offentliga parten. Ju större risker den privata aktören tar på sig desto större blir riskpremien.

3.2.2 Nackdelar

Höga transaktionskostnader

Partnerskapsmodellen är förknippad med höga transaktionskostnader: Det slutliga avtalet mellan den offentliga beställaren och utföraren måste föregås av en omfattande anbudsomgång, ett komplicerat förberedelse- och förhandlingsarbete såväl när utförare valts som när vägen överlämnats till väghållaren efter kontraktstidens slut. Man kan heller inte utesluta att avtalet måste omförhandlas under sin löptid.

Erfarenheter av partnerskapslösningar i andra länder pekar på att en förutsättning för framgång är att man inför varje projekt noga överväger och tydliggör ansvarsfördelningen mellan olika parter. Man måste också kunna hantera situationer där grundläggande förhållanden ändrats på ett sådant sätt att avtalet behöver förhandlas om helt eller delvis.

De krav som ställs på infrastrukturhållarens kompetens som kravställare och upphandlare är alltså stora. Dessutom måste uppdragsgivaren följa upp och kontrollera att funktionskraven uppfylls. Det måste alltså framgå av avtalet med projektbolaget vad som händer om anläggningen i vissa avseenden inte uppfyller eller överträffar funktionskraven.

Transaktionskostnaderna ska vägas mot de effektivitetsvinster som kan uppnås med OPS-modellen. Projekten behöver alltså vara förhållandevis stora, vilket även kan förmodas vara nödvändigt för att internationella entreprenörer och finansiärer ska vara intresserade av att medverka. Transaktionskostnaderna är naturligtvis höga också för de privata entreprenörerna.

Finansiell styrning

OPS kan innebära nackdelar för samhällsekonomin om sådana lösningar väljs främst för att omfördela offentliga utgifter över tiden. Enligt Ekonomistyrningsverket är det inte förenligt med en sund finansiell styrning i offentlig sektor att välja finansieringslösningar enbart med hänsyn till på vilken sikt budgetutrymme tas i anspråk.⁷ Valet av finansieringssätt bör istället göras med hänsyn till vad som för en given funktion bedöms vara förenat med lägsta möjliga kostnad för samhället och staten.

Ekonomistyrningsverket påpekar också att finansiering genom partnerskap innebär en komplikation i det nuvarande systemet för ekonomisk styrning i staten. För att ekonomistyrningen ska fungera på ett tillfredställande sätt måste statens samtliga ekonomiska åtaganden, oavsett finansieringsform, så långt det är möjligt kunna preciseras samtidigt som ansvaret för finansiering, uppföljning och redovisning bör vara entydigt. Eftersom investeringar inte budgeteras och redovisas på ett enhetligt sätt i staten är det svårt för riksdagen att överblicka statens ekonomiska åtaganden om flera olika former av finansiering av infrastrukturinvesteringar används.⁹

Begränsningar i den transportpolitiska handlingsfriheten

Utmärkande för OPS är bl.a. långa kontraktstider och en noga avvägd riskfördelning mellan olika parter. Eftersom den valda riskfördelningen är avgörande för finansierarnas och projektbolagets ekonomiska värdering av ett infrastrukturprojekt, kommer varje ändring av avtalet, särskilt om den berör i riskfördelningen, att utlösa krav på kompensation i form av ökad riskpremie. Det finns därför en risk att såväl komplexiteten i själva omförhandlingsprocessen som de extra kostnader olika förändringar i det ursprungliga OPS-avtalet kan medföra, lägger restriktioner på den offentliga partens vilja eller förmåga att anpassa ett OPS-projekt till nya förutsättningar. I förlängningen kan det leda till att den transportpolitiska handlingsfriheten begränsas lokalt, regionalt eller nationellt.

Samtidigt är det lätt att inse att utvecklingen i teknisk, ekonomisk eller andra avseenden kan ge nya funktionskrav som kan vara kostsamma att genomdriva mot bakgrund av att projektbolaget ska ha ersättning för ändrade villkor. Inom vägområdet kan man t.ex. peka på den nya planerings- och utformningsförutsättningar som väjerräckena medförde för ett antal år sedan.

Omvärldsutvecklingen kan ge helt nya utgångspunkter som kan vara svåra att förena med ett etablerat OPS. Det enda svenska OPS-projektet – Arlandabanan – har exempelvis till och från uppfattats som ett betydande hinder för en önskvärd utveckling av trafikförsörjningen i Mälardalsregionen eftersom man inte utan höga avgifter kunnat etablera tågtrafik till Arlanda i den utsträckning som lokala och regionala myndigheter önskat. I en tid när bland annat klimatfrågan gör förutsättningarna för den framtida organisationen av transportsystemet alltmer osäker kan det framstå som ett betydande risktagande att ingå långsiktiga avtal som reglerar hur viktiga delar av infrastrukturen ska utformas och användas 25-50 år framåt i tiden.

⁹ ESV: Remissyttrande över skrivelsen Alternativ finansiering genom partnerskap (Ds 2000:65) (Dnr 13-1401/2000).

3.3 Exempel på tillämpning

USA

I USA har s.k. turn-pikes (tullvägar) förekommit sedan lång tid i vissa delstater och för vissa enskilda projekt. Efterhand som budgeten blivit alltmer ansträngd har diskussionen om alternativ finansiering av vägar och järnvägar ökat under senare år. Flera olika projekt med avgiftsfinansiering har också tillkommit. Bland annat har i flera städer extra körfält lagts till befintliga vägar. Dessa har i många fall finansierats med avgifter/tullar och drivs i vissa fall av privata företag direkt eller som samverksprojekt.¹⁰ Virginia är en delstat som infört särskild lagstiftning kring OPS-projekt. Lagstiftningen har öppnat för ett antal stora OPS-projekt, bl.a. på vägnätet.

Storbritannien

Storbritannien har genomfört investeringsprojekt genom samarbeten i OPS-form sedan början av 1990-talet under benämningen Private Finance Initiative (PFI). Omkring 700 sådana projekt har genomförts sedan år 1992. Spridningen mellan olika sektorer har varit stor, men väg- och järnvägsprojekt har genomförts i stor omfattning på nationell, regional och lokal nivå, i såväl städer som på landsbygd. Metoden har setts som ett medel att dels öka medlen för finansiering av t.ex. transportinfrastruktur, dels för att öka effektiviteten i genomförande och leverans av projekt. Den stora mängd projekt som har genomförts har lett till att betydande belopp varje år belastar den offentliga ekonomin för att betala de företag som driver olika projekt i PFI-form.

National Audit Office¹¹ har kommit fram till att projekt organiserade som OPS genomförts snabbare och till lägre kostnad än projekt genomförda på traditionellt sätt. Det har samtidigt förekommit en hel del kritik mot OPS-projekten under senare år. Dels har bristande avtalsreglering uppmärksamats och medfört kritik mot "övervinster" i OPS-kontrakt. Dels har det ifrågasatts om inte den offentliga sektorn riskerar att hamna i ett beroendeförhållande i förhållande till privata aktörer som kontrollerar monopol tillgångar under lång tid. I ett antal uppmärksammade fall har dessutom staten varit tvungen att ta över projekt från externa parter där konkurshot inte kunnat avväjas på annat sätt.

¹⁰ Björn Hasselgren: *Transportinfrastrukturens framtida organisering och finansiering*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2013:4.

¹¹ Storbritanniens motsvarighet till Riksrevisionen i Sverige.

Bland annat mot bakgrund av denna kritik har regeringen initierat ett omfattande översynsarbete kring den fortsatta användningen av OPS. Översynen har lett fram till ett åtgärds paket för att stärka regleringen av projekten när det gäller insyn i projekten, redovisning och bokföring samt riskfördelningen mellan offentlig och privat sektor i projekten. Exempelvis ska den offentliga sektorn i fortsättningen tillförsäkra sig möjligheten att få del i vinst som uppstår i projekten. Huruvida dessa medel kommer att användas till infrastrukturinvesteringar är oklart. Den uppdaterade formen av OPS-projekt som den brittiska regeringen nu avser att fortsätta med benämns i det nya upplägget för "PF2".¹²

Tyskland

Sedan år 2005 belastas den tunga lastbilstrafiken i Tyskland med särskilda avgifter som tas ut på det övergripande vägnätet. Tullarna/avgifterna ger omkring 4,5 mdr EUR per år. Avgiftsintäkterna används för att finansiera projekt på det övergripande vägnätet som hanteras via det federalt ägda företaget VIFG (Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft). VIFG bildades 2003 för att arbeta med olika former av avgiftsfinansierade projekt på vägnätet, vilka huvudsakligen kommit att utföras i form av OPS.

Fyra projekt har hittills byggts och ytterligare två pågår. Dessa projekt består huvudsakligen av konstruktion av ytterligare körfält på redan befintliga motorvägar. I något fall har det också innefattat brokonstruktioner. Det rör sig i allmänhet om sträckor på 50-70 km som byggs om på detta sätt. Löptiden på kontrakten är ca 30 år. Projektbolag svarar för genomförande och finansiering medan VIFG står för den årliga avgiftsbetalningen till projektbolagen. Avgiften bestäms av regeringen och måste vara förenligt med EU-regelverket.

Ett upplägg med ett mer långtgående privat ansvar har prövats i två tunnelprojekt i norra Tyskland. Båda dessa projekt har förhandlats om efter färdigställandet eftersom bl.a. trafikprognoserna för projekten visade sig vara för optimistiska.

Norge

I Norge har man genomfört tre vägprojekt med en OPS-modell. Det gäller tre projekt på väg E39 respektive E18. Finansiärer har varit Nordiska Investeringsbanken (NIB), privata banker och i två av fallen Europeiska Investeringsbanken (EIB). Bland entreprenörerna märks Skanska, Veidekke och Bilfinger Berger bland de större. Planeringen av projekten är nära samordnade med Statens vegvesen när det gäller inplacering i det övergripande vägnätet. Stortinget har också fattat de avgörande besluten kring projektens genomförande.

¹² Björn Hasselgren: *Transportinfrastrukturens framtida organisering och finansiering*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2013:4.

Kontraktstiden för OPS projekten är 25 år, vilket innebär att de löper fram till mellan 2030 och 2034. Man tillämpar s.k. tillgänglighetsbaserad ersättning, dvs. operatören får ersättning i förhållande till ett eller flera mått på anläggningens tillgänglighet. Det innebär samtidigt att operatören av vägen tar en begränsad marknadsrisk, dvs. risken att den faktiska trafikvolymen inte når upp till trafikprognoserna. Staten tar istället den risken och täcker ev. skillnad mellan de tullintäkter som samlas in på vägavsnittet och den prognos som gjorts. Operatören av vägen erhåller också ersättning för den extra driftskostnad som uppstår om trafikvolymen blir högre än prognosticerat.

Finland

OPS-modellen har också använts i Finland för tre större vägprojekt. Det senaste gäller en delsträcka på E18 från Helsingfors och österut. Projektet omfattar 53 km ny motorväg och ett antal anslutningar m.m. Projektkostnaden uppgår till 623 miljoner EUR och projektet löper fram till 2026. Projektbolaget svarar för planering, byggande, finansiering och underhåll av vägen fram till 2026 då vägen överlämnas till finska staten.

Finska Trafikverket är beställare. Ett större antal finansiärer och ingår i OPS-konstruktionen. Företaget Meridiam står bakom upplägget och äger också en del av service-bolaget som bygger vägen. I övrigt finns pensionsfonder m.m. med som finansiärer. OPS-projekten i Finland har en konstruktion där staten betalar s.k. skuggtullar eller andra ersättningar till OPS-företaget. Det förekommer alltså inte några direkta vägavgifter i dessa projekt.

Den finska staten har även försökt att utforma en OPS-lösning för ett större järnvägsprojekt i Österbotten. Enligt uppgift fick man tre anbud i den upphandling som gjordes. Dock bedömdes prisnivån/villkoren som ogynnsamma för staten och projektet byggs nu istället som en traditionell statlig finansiering. En förklaring till den ogynnsamma prisnivån kan ha varit att staten förde över för mycket risk till de privata parterna.¹³

Sverige

I Sverige är Arlandabanan det enda exemplet på offentlig-privat samverkan. Banan ägs av staten via Arlandabanan Infrastructure AB som är ett helägt statligt aktiebolag. Trafikrättigheterna fram till år 2040 innehas av A-train AB, som betalar årliga koncessionsavgifter, som motsvarar ca 2,5 procent av den ursprungliga investeringskostnaden för banan, ca 57 mkr per år. Över den 40-åriga koncessionstiden kommer således järnvägens initiala investeringskostnad att ha återbetalats.

I den senaste svenska infrastrukturpropositionen (prop. 2012/13:25) behandlas bl.a. finansieringen av infrastrukturen. Regeringen gör därvid bedömningen att offentlig-privat samverkan (OPS) i form av extern lånefinansiering (dvs. lån utanför Riksgäldsskontoret) bör som huvudregel inte användas vid utbyggnaden av transportinfra-

¹³ Björn Hasselgren: *Transportinfrastrukturens framtida organisering och finansiering*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2013:4.

strukturen.¹⁴ Enligt regeringen är det osäkert om OPS generellt kan innebära effektivitetsvinster i förhållande till övriga entreprenadformer, och regeringen bedömer att en mycket stor del av de fördelar som anges för OPS kan uppnås genom funktionsentreprenader och funktionsentreprenader med helhetsåtaganden. Det är enligt regeringen otvivelaktigt att staten lånar billigare än ett privat bolag och att kapitalkostnaderna för staten skulle öka vid ett val av OPS som finansieringsform.

Regeringen bedömer därutöver att OPS på samma sätt som intern lånefinansiering kan innebära risk för att budgetdisciplinen försvagas. Vidare ser regeringen det som ett problem att OPS under investeringsperioden kan urholka den styrande funktion som utgiftstaket innebär samt medföra risk att inte tillräcklig hänsyn till belastning på finansiellt sparande och ökad bruttoskuldssättning tas, eftersom utgifterna dyker upp på statsbudgeten först när objektet öppnas för trafik.

3.4 Förutsättningar inom Västsvenska paketet

OPS tillför i sig inga nya intäktskällor – i princip rör det sig om en kombination av funktionsentreprenad, koncessionsupphandling och brukaravgift. Huvudeffekten från finansieringssynpunkt är att det offentligas utgifter omfördelas i tiden och sprids ut över en längre period. Samma effekt uppnås dock även med exempelvis lån via Riksgälden.

Vissa resurser kan frigöras om privata aktörer kan effektivisera byggandet, förvaltningen eller användningen av trafikanläggningarna och om riskfördelningen mellan offentliga och privata aktörer leder till en bättre riskhantering. Att utvinna sådana vinster kräver dock omfattande förberedelser i upphandlingsskedet.

Risken är stor att eventuella effektivitetsvinster i bygg- och driftsfaserna äts upp av ökade transaktionskostnader för upphandling, uppföljning och omförhandlingar.

I rapporten *En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar* pekades bl.a. E 6/45 Ny Älvförbindelse ut som möjlig att utforma som ett OPS. Även Västlänken omnämns men bedöms mindre lämpad som OPS-projekt.¹⁵

3.5 Intäktpotential

Som tidigare beskrivits medför inte avtal om offentlig-privat samverkan att någon ny intäktpotential kan tas i anspråk. Om projektbolaget helt och hållet svarar för finansieringen av investeringsutgiften (dvs. tar upp lån på kapitalmarknaden) belastas emellertid inte den offentliga partens budget förrän anläggningen står färdig att tas i bruk. Budgetsaldot belastas därefter under avtalsperioden med den periodiska ersättningen (hyran) till projektbolaget.

Budgetbelastningen under avtalsperioden kan reduceras om avgifter tas ut av brukarna. Detta är dock ingen egentlig effekt av OPS-lösningen i sig utan hänger mera samman med utformningen av brukaravgifter i stort, vilka beskrivs närmare i kap 7.

¹⁴ Prop. 2012/13:25, s.66.

¹⁵ *En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid Infrastrukturinvesteringar*, Rapport framtagen av en för Banverket, VTI och Vägverket gemensam arbetsgrupp.

Hur partnerskapsmodellen påverkar statsbudgeten har beskrivits av Ekonomistyrningsverket i enlighet med nedanstående redovisningsexempel.¹⁶

Redovisningsexempel: offentlig – privat samverkan

Förutsättningar: Investering i väganläggning på en miljard kronor med en beräknad avskrivningstid på 20 år. Anläggningen byggs och färdigställs under loppet av ett år (år 0). Investeringsutgiften finansieras av projektbolaget med lån på marknaden. Anläggningen redovisas som tillgång i projektbolagets balansräkning. Staten betalar årlig hyra från år 1 då vägen tas i drift till år 20 då kontraktet med projektbolaget löper ut. Hyran ska täcka projektbolagets kapitalkostnader samt kostnader för drift och underhåll under avtalsperioden.

Statsbudget år 0 (investeringstillfället)	
Utgiftsområde 22 Kommunikationer:	Ingen påverkan
Utgiftstak:	Ingen påverkan
Riksgäldskontorets nettoutlåning:	Ingen påverkan
Statsbudgetens saldo:	Ingen påverkan

Statsbudget år 1–20	
Årligt belopp	
Utgiftsområde 22 Kommunikationer:	Årlig hyra
Utgiftstak:	Årlig hyra
Riksgäldskontorets nettoutlåning:	Ingen påverkan
Statsbudgetens saldo:	Årlig hyra

Eftersom avtalstiden för OPS-projekt är lång (25 år och uppåt) finns det få resultat för hela kontraktstider som belägger den ökade effektivisering och de sänkta kostnader man hoppas på.

Utredningar från bl.a. National Audit Office (Storbritanniens "riksrevision") har dock visat att OPS-projekt genomförts snabbare och till lägre kostnad än motsvarande projekt genomförda helt i offentlig regi. Den brittiska regeringen har också studerat ett antal projekt beställda av lokala myndigheter för att kartlägga besparingar och samla erfarenheter som kan användas inom hela den offentliga sektorn. Preliminära resultat från denna uppföljning tyder på att besparingar på över 5 procent är möjliga att uppnå i många fall.¹⁷

¹⁶ Alternativ finansiering av vägar och järnvägar, Ekonomistyrningsverket 2007.

¹⁷ HM Treasury: Operational PPP/PFI Savings.

Liknande resultat har rapporterats från Norge. Enligt en utvärdering som gjorts av Transport Ökonomisk Institut (TÖI) och Dovre International AS på uppdrag av Samferdselsdepartementet ser man flera positiva erfarenheter av OPS-modellen.¹⁸ Man menar att kortare byggtid (och "snabbare nytta på plats") som ger lägre kapitalkostnad är en väsentlig sådan. Ett större fokus på livscykelkostnader rapporteras som en annan positiv effekt, liksom en hög grad av innovation i byggprocessen.

Samtidigt finns alltså kritik mot OPS-projekten i Storbritannien för bristande avtalsreglering och "övervinster". I ett antal fall har staten fått ta över projekt från externa parter när konkurshot inte kunnat avväjas på annat sätt.¹⁹

Om lägre kostnader genom effektiviseringar och bättre riskhantering antas uppgå till hela 10 procent av livscykelkostnaden för en investering skulle det för en 20-miljardersinvestering med livslängden 40 år motsvara ett minskat intäktsbehov om ca 50 mkr/år. Det handlar således inte om minskade intäktsbehov av den omfattningen att de avlastar den offentliga budgeten i mer betydande omfattning eller att kostnadsbesparingarna kan ersätta brukaravgifter av den storleksordning som trängselskatten representerar.

¹⁸ Evaluerings av OPS i vegsektoren, Transport Ökonomisk Institut, rapport 890/200/, Oslo, 2007.

¹⁹ HM Treasury: A new approach to public private Partnerships, December 2012.

4 KONCESSIONSALTERNATIV

4.1 Huvudsakliga principer och funktioner

En koncession innebär en upphandling som innebär att en befintlig eller planerad offentlig tillgång upplåts till en koncessionsinnehavare under en viss tidsperiod. I allmänhet får koncessionsinnehavaren rätt att ta upp användaravgifter eller andra intäkter som tillgången avkastar under koncessionstiden (typiskt sett 25-99 år) i utbyte mot kostnaderna för att bygga eller driva, underhålla och utveckla anläggningen under koncessionstiden. En koncession är normalt en del av ett kontrakt om offentlig-privat samverkan men den kan också utformas som en mer fristående upplåtelse av rättigheter.

I rapporten *En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar* särskiljer man i något fall koncessioner från OPS med utgångspunkt i ersättningsformen.²⁰ Man föreslår således att det avtal eller den ensidiga rättshandling som innebär att en offentlig organisation har rätt att projektera, konstruera, finansiera, underhålla och driva en infrastruktur eller en tjänst för en längre tidsbestämd period ska kallas för:

- Koncession när företaget uppbär ersättning genom avgifter som till största delen erläggs av användarna
- OPS när företaget i huvudsak kompenseras ekonomiskt av en offentlig myndighet och omfattas av reglerna för offentlig upphandling.

Detta är dock inga definitioner som tillämpas generellt och den nyligen avslutade utredningen om upphandlingsregler för bygg- och tjänstekoncessioner behandlar t.ex. byggkoncessioner som en möjlig del av offentlig-privat samverkan.²¹

4.2 För- och nackdelar

En "klassisk" koncession, som ger innehavaren rätt att ta upp brukaravgifter eller andra intäkter från en trafikanläggning under koncessionstiden så att kostnaderna för att bygga, driva, underhålla och utveckla anläggningen täcks, har fördelen att det offentliga avlastas dessa kostnader.

Från ekonomisk synpunkt kan konstruktionen också ha den fördelen att den ger koncessionsinnehavaren starka drivkrafter att optimera det företagsekonomiska utfallet av förvaltningen av tillgången. Det betyder att en anläggning kommer att "trimmas" så att den inte byggs, underhålls och drivs på ett mer kostsamt sätt än vad som bedöms vara motiverat utifrån trafikanternas betalningsvilja och att avgiftsnivån löpande kommer att justeras för att maximera överskottet av driften.

²⁰ *En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid Infrastrukturinvesteringar*, Rapport framtagen av en för Banverket, VTI och Vägverket gemensam arbetsgrupp.

²¹ En lag om upphandling av koncessioner, Slutbetänkande av Genomförandeutredningen (SOU 2014:69)

En nackdel är samtidigt att en företagsekonomisk optimering enligt ovan inte nödvändigtvis (eller ens som regel) överensstämmer med vad som är samhällsekonomiskt optimalt. Det är stor risk att avgifter sätts så högt att trafik som skulle vara samhällsekonomiskt lönsam trängs undan från anläggningen.

En koncession begränsar också den transportpolitiska handlingsfriheten i ungefär samma utsträckning som en OPS (där ju en koncession ingår som en del). En koncessionslösning i klassisk mening, som utformas så att samtliga kostnader täcks med intäkter från trafik (tullar) kan också vara svår att integrera på ett naturligt sätt i ett sammanhängande trafiknät (i avsnitt 7.4 diskuteras sådana effekter när det gäller finansiering av Marieholmstunneln).

4.3 Exempel på tillämpning

4.3.1 Koncessioner i många former

Koncessioner i olika former förekommer i ett stort antal länder i alla världsdelar och omfattar i princip hela transportsektorn med bl.a. busstrafik, passagerar- och godstrafik på järnväg samt vägar, hamnar och flygplatser.

I Sverige är koncessioner vanliga inom vissa samhällssektorer, exempelvis när det gäller prospektering och utvinning av naturresurser och anläggningar för utvinning av energi och kraftöverföring.

Även på transportområdet har koncessionslösningar tidigare förekommit främst i fråga om kollektivtrafik samt järnvägs- och flygtrafik. SJ:s tidigare ensamrätt till trafik på det s.k. affärsbanenätet kunde t.ex. uppfattas som en koncession. På transportområdet har ensamrätter av detta slag dock till stor del avvecklats och ersatts av fritt marknadstillträde eller vanlig upphandling av anläggningar och tjänster. Särskilda bestämmelser för koncessionsupphandlingar finns dock på kollektivtrafik- och luftfartsområdet.

När det gäller infrastrukturanläggningar representerar tullmotorvägar av kontinentalt snitt en klassisk koncessionslösning.

Våren 2012 aviserade Storbritanniens regering ett förslag om att nya avgiftsfinansierade motorvägar och motortrafikleder ska kunna byggas av privata företag med koncession. Dessa lösningar syftar till längre gående separationer från staten än Private Finance Initiative-projekten gjort (jfr OPS). Man har bl.a. diskuterat en modell med avgiftsfinansiering av det övergripande vägnätet som Highway Administration förvaltar och en växling mellan skatter och en abonnemangsavgift som skulle tas ut per månad av brukarna av vägnätet. Något slags avgiftsmodell skulle även provas för de rörliga kostnaderna. Ett huvudsyfte med modellen är att få en lösning som ligger utanför statens balansräkning. Därför diskuteras, vid sidan av en fortsatt myndighetslösning, modeller där privata intressen tar över vägnätet, finansierat exempelvis av pensionskapitalförvaltande fonder. En regleringsmyndighet, liknande

den som finns t.ex. för järnvägen, skulle med denna modell inrättas för tillsyn och uppföljning av verksamheten.²²

Ytterligare ett brittiskt exempel på en koncession är projektet som omfattar den ca 100 km långa höghastighetsjärnvägen mellan kanaltunneln och London med stationen St. Pancras och tre ytterligare stationer. Två kanadensiska pensionsfonder äger bolaget High Speed 1 Ltd via bolaget Borealis Infrastructure som har koncessionen för järnvägen. Borealis köpte de 30-åriga koncessionsrättigheterna för 2,1 mdr GBP i november 2010.²³

Bolags- och finansieringskonstruktioner som används för byggandet och förvaltningen av Öresundsbron, Svinesundsbron, Botniabanan m.fl. projekt i Sverige har drag av koncessionslösningar, men lever inte upp till kriterierna i alla delar. Öresundsbrokonsortiet kommer sannolikt närmast i detta avseende.

4.3.2 Ny lagstiftning

Genom europaparlamentets och rådets direktiv (2014/23/EU) gäller sedan februari 2014 nya regler om tilldelning av byggkoncessioner och tjänstekoncessioner. Den s.k. Genomförandeutredningen²⁴ lämnade i september förra året förslag om att direktivet skulle införlivas i svensk rätt genom en ny om upphandling av koncessioner (LUK). Lagtexten har enligt utredningen getts ett så direktivnära form som möjligt och LUK ansluter också till den lagtekniska struktur som gäller för övriga upphandlingslagar.

Mycket av det som LUK föreslås innehålla motsvarar alltså vad som gäller också för övriga upphandlingsområden vad avser allmänna principer, uteslutning av leverantörer, val av anbud, och miljöhänsyn och sociala hänsyn samt hänsyn till arbetsrättsliga förhållanden och villkor. När det gäller koncessionsupphandling föreslås dock inte några detaljerade regler ens för de upphandlingar som uppgår till eller överstiger tröskelvärdet på 5 186 000 euro, motsvarande drygt 45 miljoner kronor.

Med byggkoncession avses enligt LUK ett skriftligt kontrakt med ekonomiska villkor genom vilket en eller flera upphandlande myndigheter eller enheter anförtror utförande av byggtreprenad till en eller flera leverantörer, där ersättningen för arbetet utgörs antingen av endast rätten att utnyttja det byggnadsverk som är föremål för kontraktet eller av en kombination av sådan rätt och betalning. Samma sak gäller för tjänstekoncession med den skillnaden att det här handlar om tillhandahållande och förvaltning av tjänster som inte avser utförande av byggtreprenad.

²² Björn Hasselgren: *Transportinfrastrukturens framtida organisering och finansiering*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2013:4.

²³ Björn Hasselgren: *Transportinfrastrukturens framtida organisering och finansiering*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2013:4.

²⁴ En lag om upphandling av koncessioner, Slutbetänkande av Genomförandeutredningen (SOU 2014:69)

I båda fallen gäller att tilldelning av byggkoncessioner ska innefatta att en påtaglig verksamhetsrisk överförs till koncessionshavaren. Verksamhetsrisken kan vara en efterfrågerisk eller utbudsrisk eller båda. Koncessionshavare ska anses överta verksamhetsrisken om denne, vid normala verksamhetsförhållanden, inte är garanterad att kompenseras för de investeringar som gjorts och de kostnader som uppstått vid utnyttjandet av det byggnadsverk eller tillhanda hållandet av de tjänster som är föremål för koncessionen.

I LUK anges ett antal områden där lagen inte är tillämplig. Till undantagen hör tjänstekoncessioner för vissa lufttransporttjänster samt koncessioner för kollektivtrafik som regleras av Europaparlamentets och rådets förordning om kollektivtrafik på järnväg och väg. Projektering, byggande och förvaltning av trafikanläggningar av skilda slag omfattas däremot av lagförslaget.

4.4 Förutsättningar inom Västsvenska paketet

En renodlad koncessionslösning, som ger innehavaren rätt att ta upp brukaravgifter från trafik så att kostnaderna för trafikanläggningarna täcks, är en möjlig lösning om rimliga alternativa förbindelser med avsevärt lägre avgift saknas. Västlänken och förbindelser över Göta älv skulle teoretiskt kunna uppfylla dessa krav. Det återstår dock att visa att trafikefterfrågan blir tillräckligt stor med de höga passageavgifter det skulle bli fråga om. Som tidigare framgått omnämns Västlänken och E 6/45 Ny Älvsförbindelse i rapporten *En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar*²⁵, vilket innebär att myndigheterna bakom rapporten då bedömde dem som aktuella i OPS-sammanhang.

För nya bandelar som tillförs det statliga järnvägsnätet, som Västlänken, finns i princip möjligheter att ta ut banavgifter som ger full kostnadstäckning. Detta skulle emellertid leda till mycket högre avgifter än idag och det är tveksamt om det finns tågtrafik som kan bära en sådan avgiftsnivå. En renodlad koncessionslösning med åtföljande avgiftsnivåer skulle sannolikt få mycket ogynnsamma samhällsekonomiska återverkningar för Göteborgsregionen.

4.5 Intäktpotential

Rent teoretiskt har renodlade koncessionslösningar sannolikt en betydande intäktpotential, dels genom tillflöde av privat kapital, dels genom minskat intäktsbehov genom effektiviseringar i förvaltningen av infrastrukturen.

Internationellt finns det många exempel på finansiärer som varit villiga att satsa stora belopp för att få ensamrätt till förvaltningen av en trafikanläggning för en längre period. Dessa satsningar sker dock med utgångspunkt i kalkyler som visar att anläggningen kan ge tillfredsställande avkastning och finansiärerna möjligheter att återbetala lånen och få en attraktiv vinst på det egna kapitalet.

²⁵ *En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid Infrastrukturinvesteringar*, Rapport framtagen av en för Banverket, VTI och Vägverket gemensam arbetsgrupp.

Detta kan samtidigt begränsa möjligheterna att utnyttja koncessionslösningar i praktiken. Således kan de redan från början betydande negativa följdverkningarna av en koncessionslösning troligen komma att växa snabbt med avgiftsnivån. Det kan mot den bakgrunden vara mycket svårt att få allmän acceptans för koncessionslösningar som bygger på full kostnadstäckning. Detta kan antas gälla i särskilt hög grad om anläggningarna ligger insprängda i ett integrerat trafiknät av det slag som finns i större tätorter. System med växling mellan skatter och avgifter, vilket diskuterats bl.a. i Storbritannien, kan möjligen öka acceptansen. De leder dock till att intäktpotentialen minskar i motsvarande grad.

En företagsekonomiskt optimerad koncessionslösning skulle sannolikt – förutom avgifter som ger kostnadstäckning – även medföra anpassningar i trafikanläggningarnas utformning för att sänka investeringarnas livscykelkostnader. Drivkrafter för att utforma trafikanläggningarna så att de närmare överensstämmer med trafikanternas betalningsvilja och därmed undvika olika typer av "överstandard" bör dock kunna uppnås även på andra sätt.

5 VÄRDEÅTERFÖRING GENOM FÖRHANDLING

5.1 Huvudsakliga principer och funktioner

Särskilda förhandlingar används ofta när den ordinarie modellen för finansiering, baserad på inriktnings- och åtgärdsplanering, inte lyckats tillföra tillräckliga resurser eller överbrygga meningsskiljaktigheter. Värdeåterföring som finansieringsform syftar till att motivera ett flertal aktörer till en gemensam finansieringslösning, genom att identifiera vilka nyttor som transportförbättringen genererar, och hur dessa nyttor är fördelad mellan aktörer.

I hittillsvarande svenska tillämpningar har det framför allt handlat om olika kommuner och regioner, men liknande förhandlingslösningar skulle även kunna involvera privata aktörer, t.ex. fastighetsbolag och andra kommersiella aktörer.

Förhandlingar om gemensamma finansieringspaket leds av tillsatta förhandlingsmän som har i uppgift att förena parternas intressen. Förhandlingslösningar sker oftast i storstadsregioner med flera intresserade aktörer och komplex planeringssituation.

5.2 För- och nackdelar

En stor fördel med förhandlade paketlösningar baserade på värdeåterföring är att det möjliggör omsättande av nyttor från flera parter till en gemensam investeringsvilja. Identifiering av nyttor för en ytterligare aktör innebär potentiellt en ytterligare finansieringskälla.

Men med antalet parter ökar också svårighetsgraden. I förhandlingar baserade på värdeåterföring är det viktigt att åstadkomma en "win-win" lösning som övertygar samtliga parter.

Det finns dessutom risk att identifieringen av gemensamma nyttor och strävan efter ömsesidig finansieringsvilja medför ett fokus på regional- och kommunalekonomiskt konkreta parametrar som rör tillväxt, skatteuttag och företagsetableringar, på bekostnad av samhällsekonomiska nyttor som miljöförbättringar och bullerminskningar.

Själva förhandlingsansatsen som sådan är behäftad med flera risker²⁶:

- Otydliga förutsättningar för deltagande parter, exempelvis med avseende på juridiska förutsättningar, ansvarsfördelning, konfliktlösning och hur bindande överenskommelsen ska vara.
- Brist på engagemang bland deltagande parter, som kan uppstå när en gemensam vision saknas som utgångspunkt för förhandlingen, eller nödvändigheten av åtgärder är oklar för deltagande parter.

²⁶ Se även Medfinansiering av Transportinfrastruktur, SOU 2011:49

- Missnöje med förhandlingsprocessen eller överenskommelsen, om det sker ensidiga eftergifter som parterna har svårt att förankra i sina respektive organisationer, eller om finansieringsfrågan inte blir helt löst.
- Komplexitet, genom att den tänkta finansieringslösningen uppfattas som en odelbar helhet med stora, komplicerade och kontroversiella projekt, som är svåra att förstå och kommunicera.

5.3 Exempel på tillämpning

Under tidigt 1990-tal förhandlades det s.k. Dennispaketet under ledning av Bengt Dennis, i syfte att ena Stockholmsregionens aktörer för att lösa framkomlighets- och miljöproblem. Dennispaketet i Stockholm innehöll satsningar på kollektivtrafik för 14,3 miljarder kronor och på trafikleder för 13,9 miljarder kronor (1990 års penningvärde). Kompletterande avtal krävdes dock för det fulla genomförandet av de i uppgårelsen medtagna investeringsprojekten. De leder som sköts till ett senare förhandlingsdatum (1992) avsågs finansieras med vägavgifter. Förhandlingen havererade slutligen, delvis till följd av de faktorer som redogjorts för under 6.2²⁷.

Göteborgsöverenskommelsen ("Göken") baserades på det s.k. Adelsonpaketets åtgärder som 1991 avtalades mellan staten och ett antal kommuner i Göteborgsregionen, i syfte att åstadkomma ökat kollektivtrafikresande, leda bort genomfartstrafik, stärka huvudvägnätet, minska bilanvändningen och belastning på övriga leder, minska miljöpåvekan och förbättra trafiksäkerheten. 1995 konstaterades emellertid att Adelsonpaketet inte stöddes av alla parter, främst på grund av oklarheter om vägtullar som finansieringskälla. Göteborgsöverenskommelsen liknade Adelsonpaketet, med skillnaden att vägtullar inte ingick i finansieringen utan kompenenserades med ytterligare statlig finansiering, att kollektivtrafiken fick en större andel av pengarna, och att Götatunneln ingick i paketet. Avtalet formulerades så att parterna inför byggstart av varje projekt skulle komma överens i ett separat avtal om en finansieringsplan för respektive projekt²⁸. Sådana separata avtal inom ramen för Göken har dock kommit till stånd endast i mycket begränsad omfattning.

Stockholmsförhandlingen, under Carl Cederschiöld, ligger till grund för finansiering av bl.a. förbifart Stockholm och, som tillägg, Citybanan. Ett flertal län och kommuner utgjorde parter i förhandlingarna. Kringliggande läns del av finansieringen baserades på beräknad fördelning av restidsnyttan. Citybanans finansiering kom att bli ett tilläggsuppdrag inom Cederschiöldsförhandlingen. Parterna var trafikhuvudmännen i Uppsala, Södermanlands, Örebro och Västmanlands län, Landstinget i Östergötland, Linköpings och Norrköpings kommuner samt staten, företräd av förhandlingsmännen. Den enighet om Citybanans nationella och regionala nytta som Mälardalens aktörer redan tidigare uttryckt, kunde användas som grund för att motivera en medfinansiering utanför den egna länsgränsen. Att redovisa hur nyttan av City-

²⁷ Malmsten, B.; Persson, M. *Dennis – lösningar och lösningar*. RTK 2000.

²⁸ Bearbetning av Göteborgsöverenskommelsen, 1997, GR.

banan skulle komma att fördela sig geografiskt mellan länen bildade också underlag för en opartisk fördelning av medfinansieringen.²⁹

Överenskommelsen om tunnelbanans utbyggnad i Stockholms län finansieras till viss del av Stockholms stad samt Solna, Järfälla och Nacka kommuner, vilka ser stora nyttor med tunnelbanans utbyggnad. Medfinansieringen skiljer sig mellan tunnelbanesträckningarna³⁰. Intressant är att staten medfinansierar, medan SLL endast tar på sig driftskostnader, trots att det här handlar om infrastruktur för regional kollektivtrafik som hittills betraktats som en regional finansieringsfråga.

I Oslo framförhandlades det s.k. Oslopakke 3 på initiativ av ett flertal politiker i regionen, med den ömsesidiga utgångspunkten att den statliga finansieringen inte var tillräckligt för att möta Osloregionens infrastrukturella utmaningar.

5.4 Förutsättningar inom Västsvenska paketet

Västsvenska paketet innebär en medfinansieringslösning genom förhandling som skiljer sig från tidigare paket i Göteborgsregionen, då det inkluderar införandet av brukaravgifter i form av trängselskatt.

En grundförutsättning för att man skall kunna åstadkomma en bredare finansieringslösning för Västsvenska paketet med fler involverade aktörer, är troligen att alla parter är med i förhandlingarna från början. Om nu gällande finansieringslösning av Västsvenska paketet inte går att genomföra finns utrymme för modifieringar av investeringsplanen, vilket öppnar upp för ett omtag i finansieringsfördelningen mellan Göteborgs stad, Region Halland, Västra Götalandsregionen och eventuell involvering av fler parter.

En ny förhandling av Västsvenska paketet med involvering från andra parter än idag kräver att finansieringen motiveras, för att i lösningen även inkludera t ex privata aktörer och andra regionala intressenter. Kanske kan fastighetsbolag ha intresse av att delta som medfinansiärer. Då realisering av markvärdesökningar för Göteborgs stad utgjort finansieringskälla i den tidigare finansieringsstrukturen för Västsvenska paketet, är de kommunala bolagens markvärdesökningar att betrakta som en redan ingående finansieringskälla.

Den senaste Stockholmsförhandlingen har öppnat för att staten kan gå in och finansiera regional infrastruktur, så som tunnelbana, för vilken ansvaret egentligen ligger på de ny regionala trafikmyndigheterna (tidigare länstrafikhuvudmännen). Motiveringen är att staten får löfte om att kommunala aktörer ser till att nationellt betydelsefulla investeringar kommer till stånd. Detta möjliggör att staten skulle kunna bidra i större utsträckning också i delar av Västsvenska paketet, även om de enligt praxis står under regionens finansieringsansvar.

²⁹ Av de 2 miljarder som regionala och kommunala aktörer beslöt att medfinansiera, stod Uppsala och Södermanlands län för 30 % vardera, Västmanland för 29 %, Örebro län för 9 %, och Östergötlands län (landstinget, Linköpings kommun, Norrköpings kommun) för 2 %.

³⁰ Utbyggd tunnelbana för fler bostäder – delrapport från 2013 års Stockholmsförhandling.

I en underlagsrapport³¹ till Göteborgs stad om finansieringsmöjligheter till K2020-arbetet, där man redogör för ett antal finansieringsförhandlingar, identifierar WSP ett antal framgångsfaktorer från tidigare förhandlingar. Dessa presenteras nedan.

Tydligt egenintresse är en förutsättning för delat ansvar

Såväl regionen som staten bör ha ett egenintresse av att gå in i en förhandling och vara beredd att i något avseende dela ansvaret för genomförandet av den uppgörelse som förhandlingen leder till. Ansvaret kan vara både administrativt och ekonomiskt. Målet bör vara en "win-win"-lösning så att alla parter känner motiv att delta i det följande arbetet.

Vision eller objektslista

Om målet är uppslutning kring en vision och en avsiktsförklaring kan sakfrågan vara omfattande och en uppgörelse kan täcka ett stort antal åtgärder. Om det däremot redan finns en vision, och det är bindande avtal om genomförande och finansiering som eftersträvas, bör sakfrågan vara mer begränsad – till ett eller ett fåtal objekt. Risken med en alltför lång objektslista är nämligen att förändrade förutsättningar för delar av objekten stjälper uppgörelsen i dess helhet.

Enas om sambandet mellan mål och nytta

Parterna bör vara överens om nyttan med ett effektivt och attraktivt transportsystem. Det kan exempelvis gälla kollektivtrafikens bidragande möjlighet att nå klimatmålen och den ökade arbetsmarknadsregionen som grund för ekonomisk tillväxt. Även kollektivtrafikens bidrag till att stadens struktur kan förtätas kan lyftas fram, vilket bidrar till både ökad tillgång på arbetskraft för näringslivet och ett mer hållbart resande. På samma sätt kan den ökade resefterfrågan som befolkningsökningen leder till vara ett motiv.

Tydliggör samband mellan objekts kostnad och nytta

Parterna bör ha samma bild av hur kostnader för olika åtgärder står i proportion till nyttan. Det är exempelvis lätt att komma överens om att bygga i tunnlar i stället för på ytan. Sådana lösningar kan emellertid vara förödande ur ekonomisk synpunkt och leda till att ett projekt aldrig genomförs. De mest strategiska och kostsamma objekten (exempelvis Citybanan i Stockholm) kan finansieras genom samfinansiering. Om kostnadsansvaret fördelas efter en nyttoprincip, där den kommun som får störst andel av nyttan också betalar störst andel av kostnaden, underlättar detta troligen förhandlingen.

Förtroende för förhandlingspersonen

Den förhandlingsperson som utses ska ha alla parter förtroende och regeringens fullmakt att inom givna ramar sluta en överenskommelse. Vikten av förtroendefulla personrelationer mellan övriga parter visar också exemplet i Oslo på.

³¹ WSP (2008). Översikt finansieringsmöjligheter – Ett underlag i K2020-arbetet.

Ge förhandlingspersonen frihet

När väl syftet med förhandlingarna och vad regeringen och andra parter vill att förhandlingarna ska resultera i är tydliggjort och överenskommet, kan vägen från start till mål sedan se olika ut. Den som leder förhandlingsprocessen bör ha möjlighet att styra utformningen av förhandlingen. Att direktiven för förhandlingarna är väl förankrade hos berörda parter har visat sig vara en annan framgångsfaktor. Erfarenheter visar att samråd kring direktiven kan vara ett första steg i förhandlingen och bädda för ett bra resultat.

Realistisk avtalstid och vård av uppgörelsen

Det är viktigt att avtalstiden anpassas till arten av överenskommelse. Om långsiktiga överenskommelser eftersträvas, bör det finnas avstämningstider med jämna mellanrum med möjlighet att anpassa uppgörelsen till aktuella förutsättningar. Ett exempel på hur detta kan hanteras är den statliga beredning som tillsattes för att "vårda" avtalet i Stockholmsförhandlingen. Att tidsplanerna för genomförandet blir realistiska är också ett sätt att undvika falska förhoppningar och därmed vinna förtroende för uppgörelsen.

Låt det bli en bred politisk uppslutning kring överenskommelsen.

Uppgårelsen behöver inte omfatta alla politiska partier, men ska vara tillräckligt bred för att uppgörelsen ska överleva ett eller flera val – oavsett utgången. De partier som inte är med i uppgörelsen kan bli en motverkande kraft mot dess genomförande. I Oslo var det en avgörande framgångsfaktor att initiativet var väl förankrat i lokalpolitiken och att en bred allians ställde sig bakom den.

5.5 Intäktpotential

Intäktpotentialen för en pakettösning är hög. I och med att staten nu visat sig villig att i större utsträckning finansiera projekt som normalt ligger under regionens ansvar, finns eventuellt möjlighet att den regionala medfinansieringens andel av finansieringsbördan kan vara lägre än i tidigare lösning. För att en ny finansieringslösning ska komma till stånd krävs tid till omförhandling av paketets innehåll och finansieringsbördans fördelning mellan parterna. Privata aktörer, främst fastighetsägande företag, kan också integreras i förhandlingar.

6 VÄRDEÅTERFÖRING GENOM EXPLOATERINGSAVGIFTER³²

6.1 Huvudsakliga principer och funktioner

När transportsystemet förbättras kan betydande värden skapas för fler aktörer den som tar initiativ till förbättringsåtgärden. Det mest framträdande exemplet är fastighetsägare, som kan se värdet på sina tomter öka till följd av tillgänglighetsförbättringar. Exploateringsavgifter kan användas för att skapa en finansieringskälla genom att det offentliga tillgodoräknar sig de markvärdesstegringar som uppkommer genom förbättringar i transportsystemet.³³ Exploateringsavgifter som finansieringsform används ofta i samband med samprojektering av exploateringsområden.

Det finns flera olika sätt att ta ut exploateringsavgifter.³⁴ De som skulle kunna vara aktuella för Västsvenska paketet är:

- Generell lokal fastighetsavgift.
- Proportionell lokal fastighetsavgift, som differentieras efter förväntad markvärdesstegring.
- Försäljning av offentligt ägd mark, där värdeökningen som transportåtgärden ger upphov till kan ses som ett finansieringstillskott.
- Försäljning av byggrätter, på tomter som gynnas av transportförbättringar.

6.2 För- och nackdelar

Exploateringsavgifter kan uppnå hög politisk acceptans genom en tydlig koppling till nyttor och mervärden som uppstår i det område som gynnas av transportförbättringen. Dessutom är exploateringsavgifter en möjlighet att dela det skapade värdet mellan privat och offentlig sektor.

När försäljning av offentligt ägd mark används som finansieringsmetod innebär det att en del av det offentliga markkapitalet omvandlas till infrastrukturkapital. Det är viktigt att klargöra att markförsäljning i sig inte är ett finansieringstillskott, utöver den markvärdesökning som transportförbättringen genererar.

³² Med Exploateringsavgifter menas här även avgifter kopplade till värdestegring på redan exploaterad mark. Se vidare förslag i *Storstädernas infrastruktur, Underlagsrapport från Storstadsutredningen*, SOU 1989:112.

³³ Jämför möjligheten att dra nytta av markvärdesökningarna genom att fastighetsägarna medverkar till finansiering genom frivilliga avtal enligt den modell som beskrivs i kapitel 5 *Värdeåterföring genom förhandling*

³⁴ En bra sammanfattning finns i Enoch, M.; Potter, S.; Ison, S.(2005). *A strategic approach to financing public transport through property values*. Public money and management, 25(3), pp. 147-154.

Möjligheten att använda exploateringsavgifter som finansieringsmetod är beroende av hur den lokala efterfrågan på mark och fastigheter ser ut. Därför är exploateringsavgifter som finansieringsform konjunkturrelaterad. Därutöver kan uttaget av exploateringsavgifter vara tämligen avancerad och ställa tuffa kunskapskrav på den offentliga aktören³⁵.

6.3 Exempel på tillämpning

Intäkter från markförsäljning utgjorde delfinansiering till utbyggnaden av Köpenhamns tunnelbana, som var del i en ambition att bygga och kollektivtrafikförsörja ett pärlband av stadsdelar. Offentligägda bolag har skött upplåning och investeringar, och återvunnit kostnaderna genom biljettintäkter och försäljning av mark som man köpt billigt från kommuner, till exploatörer av de nya stadsdelarna. Markförsäljningen har utgjort 39 procent av finansieringen. Staten och Köpenhamns kommun ansvarar för bolagets skulder vilket möjliggjort låg låneränta.

I Finland kan kommunerna utöver försäljning av mark använda markanvändningsavgifter för att finansiera infrastrukturprojekt. Avgiften inkrävs av markägaren, som därefter kan sälja vidare marken med byggrätt. Utgångspunkten för att räkna på markpriser är det genomsnittliga marknadspriset för likvärdiga tomter. Exploateringsavgifter har använts för utbyggnad av Tunnelbanan i Helsingfors. Den lagliga grunden för detta förfarande finns i den finska markanvändnings- och bygglagen. Varje kommun som tillämpar markanvändningsavgiften beslutar själva hur de utformar den, vilket gör att avgiften ser olika ut i olika kommuner. Maximalt får man ta ut 60 procent av vinsten. Värdesättningen av marken sker genom förhandling mellan kommunen och markägaren och är oftast baserad på det genomsnittliga marknadspriset för likvärdiga tomter. Om det inte är marknadspriset som är väsentligt kan man använda hyreskostnaden som underlag. I några fall har markägare fått dra av kostnader.

I Stockholmsförhandlingen om utbyggd tunnelbana undersöks möjligheter till värdeåterföring av genererade markvärdesökningar och exploateringsnyttor. Exploateringsvinster för fastighetsägare har i det sammanhanget beräknats till flera miljarder kronor³⁶.

6.4 Förutsättningar inom Västsvenska paketet

Tidigare exploateringsavgifter i Göteborg har haft ett utgiftsperspektiv, och har syftat till att täcka utgifter kopplade till ett enskilt projekt och exploateringsområde, inte på att återvinna fastighetsägares nyttor av en transportförbättring. Avgiften har fastställts i samband med upprättande av exploateringsavtal vid detaljplan. I exploateringsavtalen fastställs ansvarsfördelningen för genomförande av detaljplan. Finansiering av utbyggnad av allmänplats fördelas genom förhandling mellan exploatör och kommun. Finansieringen kan bland annat omfatta infrastrukturförbättringar, gator, parker och andra anläggningar inom och i anslutningen till exploateringsområdet samt administrationskostnader. Det finns följaktligen ingen schablon för avgifternas

³⁵ Huxley, J. *Value Capture Finance – making urban development pay its way*. Urban land institute.

³⁶ Utbyggd tunnelbana för fler bostäder – delrapport från 2013 års Stockholmsförhandling.

storlek. Utgångspunkten vid exploatering har vanligen varit att varje objekt ska stå för sina egna exploateringskostnader.

Internationellt sett har exploateringsavgifter varit vanligare när regionen har ansvar för både transportsatsningar och nya exploateringsområden. Användande av exploateringsavgifter som finansieringskälla har troligen hög acceptansgrad.

I nuvarande finansiering av Västsvenska paketet ingår realisering av markvärden med 750 miljoner, byggt på ett antagande om att åtgärderna medför motsvarande markvärdesökningar för medfinansiärerna³⁷ (Trafikverket och Göteborgs stad).

En viktig faktor är när exploateringsavgiften tas ut. Information om en transportförbättring kan generera höjda markvärden redan *innan* exploateringsavgiften tas ut. Om mark bytt ägare efter att informationen blev tillgänglig, kan den nya informationen redan ingå i det pris som ägaren har betalat. Att då belägga den nye fastighetsägaren med exploateringsavgift blir en slags dubbelbetalning. När det gäller nyttor som kommer från stationernas placering eller utformning finns utrymme för att använda exploateringsavgifter, men beror även här på när informationen görs tillgänglig.

6.5 Intäktpotential

Det finns ingen etablerad schablon för beräkning av exploateringsavgifter. Priset vid försäljning av mark beror på i detaljplan fastlagda bestämmelser kring användning, exploateringsgrad, m.m. Göteborg har tidigare uttalat ambitioner om att inte pressa upp markpriser i regionen, dvs. en marknadspassande snarare än marknadsledande ansats.

För tunnelbanans utbyggnad i Stockholm har WSP³⁸ skattat fastighetsvärdesökningar på 1,3–1,5 miljarder kronor, efter kartläggning av privata fastighetsägare, bestånd och fastighetstyper.

För att mer precist bedöma potentialen för exploateringsavgifter behövs ett empiriskt underlag som på detaljerad områdesnivå och för olika fastighetstyper visar uppskattade markvärdeseffekter till följd av Västsvenska paketet. I avsaknad av ett sådant underlag gör vi här en mycket överslagsmässig bedömning som avser effekter på kommunernas genomsnittliga markvärde, enligt följande.

I samband med järnvägsutredningen för Västlänken genomfördes en analys av regionala utvecklingseffekter, baserad på beräknade tillgänglighetsförbättringar till följd av Västlänken³⁹. Dessa beräkningar avser förändringar av kommunernas genomsnittliga tillgänglighet, till arbetskraft och arbetsplatser. Västlänken utgör en tung del av hela paketet, även om övriga delar också bidrar till förbättrad tillgänglighet.

³⁷ Avtal om medfinansiering av transportslagsövergripande infrastrukturåtgärder i Västsverige. Hämtat från www.trafikverket.se

³⁸ WSP (2013). Effekter på handelsfastigheter vid etablering av nya tunnelbanelinjer i Stockholmsregionen.

³⁹ Anderstig och Berglund (2006), *Västlänkens regionala utvecklingseffekter*, Inregia/WSP på uppdrag av Banverket Västra Banregionen. I rapporten redovisas beräknad tillgänglighetsförändring per kommun.

Sambandet mellan förbättrad tillgänglighet och ökat markvärde har skattats med en preliminär version av en modell som på uppdrag av Trafikverket håller på att utvecklas för kommande regionalekonomiska analyser av det s.k. Sverigebygget.

Enligt denna modell kan det uppskattade sambandet uttryckas med en elasticitet på 0,4. Det betyder att en förbättring av kommunens genomsnittliga tillgänglighet med 1 procent förväntas medföra att det genomsnittliga markvärdet i kommunen ökar med 0,4 procent.

Med tillämpning på beräknad tillgänglighetsförändring per kommun, till följd av Väst-länken, beräknas den samlade markvärdeseffekten uppgå till runt 7 miljarder kronor, för all mark i berörda kommuner i Västra Götaland. Effekten motsvarar knappt 2 procent av det samlade markvärdet i dessa kommuner år 2012. Det vore dock knappast möjligt att tillgodoräkna sig hela den beräknade värdestegringen genom exploateringsavgifter.

7 BRUKARAVGIFTER

7.1 Huvudsakliga principer och funktioner

Brukaravgifter avser avgifter som tas ut direkt av användarna. Exempel på sådana avgifter är olika typer av vägavgifter. Även kollektivtrafikavgifter, parkeringsavgifter samt olika typer av skatter som kilometerskatt, fordonskatt och bränsleskatt utgör i princip brukaravgifter. Brukaravgifter förekommer som en del i andra finansieringsformer som behandlats tidigare i rapporten.

Denna utredning fokuserar på avgifter på väg som en del i offentlig finansiering och de övriga formerna av brukaravgifter som nämndes ovan behandlas inte här.

Att ta ut en avgift för att finansiera enstaka vägar eller broar är en ganska vanlig företeelse ute i världen. Likaså att man tar ut någon form av avgift eller kilometerskatt för lastbilar. Avgifter som tas ut på ett helt vägsystem är inte lika vanligt.

Skall man ta upp en avgift på infrastruktur som redan är byggd så säger den svenska lagen att en sådan avgift utgör en skatt. Anledningen är att den nya vägen anses vara en specificerad motprestation från det allmänna för den erlagda vägavgiften. Vad gäller befintliga vägar är dessa sedan tidigare betalda. Vägavgifter på dessa karaktäriseras därför som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation, och utgör därmed en skatt.

7.1.1 Om funktionen hos ett vägavgiftssystem

Vägavgiftssystem kan ha två huvudsakliga syften: finansiering eller styrning av trafiken för att uppnå t.ex. bättre framkomlighet och/eller önskvärda miljöförbättringar. Olika principer gäller för utformningen beroende på vilket syftet är.

Ett avgiftssystem utformas med avseende på läge, avgiftsnivå för olika fordonstyper samt tider då avgifter tas ut. Tillgänglig och lämplig teknik är också en viktig förutsättning vid den praktiska utformningen, liksom i viss utsträckning juridiska och administrativa aspekter. Vad intäkten används till kan också få betydelse för vilka effekter systemet får. Vilken utformning man väljer är helt avhängigt av vilket det huvudsakliga syftet med systemet är.

Om syftet är rent finansierande strävar man efter att systemet får så **lite** påverkan på trafiken som det är möjligt. Avgiften skall vara så hög att man får in en rimlig intäkt men inte högre än att de allra flesta väljer att betala istället för att förändra sitt beteende. Avgiftsstationerna bör därför placeras där många fordon passerar (då blir avgiften per passage låg) och så att det inte går att undvika genom att välja annan väg.

Om syftet är att komma tillrätta med trängselproblematik skall avgifterna utformas styrande. Man kan t.ex. utforma avgiftsnivåerna så att de är höga i rusningstid och avgiften tas i första hand ut på de vägar där det är kapacitetsproblem.

Att utforma ett avgiftssystem som främst är miljöstyrande är mer komplicerat. Utsläppen påverkas av mängden trafik, hur fordonsflottan ser ut och hur mycket tung trafik som förekommer. Dessutom påverkas utsläppen i viss mån av körförloppet, dvs. förekomst av kökörning och antalet start och stopp. Men samtidigt skall styr-

ningen se till att effekten blir störst där utsläppens negativa skadeverkningar blir stora, dvs. i områden där många bor eller som på andra sätt är känsliga ur miljösynpunkt. Ett avgiftssystem skall utformas så att det blir allmänt dämpande, vilket innebär att man bör sätta relativt höga avgifter, så att många väljer bort bilresandet. Avgifterna bör sättas högre för fordonstyper som bidrar mest till miljöstörningar, t.ex. tunga och/eller gamla fordon, och lägre för miljöklassade fordon. Helst skall man utforma avgiften så att den är avståndsberoende och avgiften bör också tas ut under hela dygnet för att få störst effekt på de sammanlagda utsläppen.

För att avgiftssystemet skall kunna accepteras måste man, samtidigt som man strävar efter att uppnå rätt styrning också se till att avgifterna inte leder till orimliga tillgänglighetsförsämringar för människor och företag, eller att systemet får stora oönskade fördelningsmässiga effekter.

7.1.2 Vägavgift från tunga fordon

De länder inom EU som väljer att ta ut vägavgifter av tunga fordon måste göra det enligt de regler som beskrivs i Eurovinjettdirektivet. Olika länder har skilda lösningar för att ta ut vägavgifter - ibland även inom det egna landet. Avgifterna kan vara antingen tidsbaserade (eurovinjett) eller distansbaserade (kilometerskatt). Vissa länder har inga avgiftssystem alls.

Sverige har idag ett tidsbaserat system med så kallad vägavgift för lastbilar över tolv ton. Denna vägavgift är egentligen en skatt som betalas årsvis till Skattemyndigheten. Vägavgiften, även kallad Eurovinjett, ger ett fordon rätt att trafikera det svenska vägnätet under ett år. Svenskregistrerade fordon får rätt att trafikera hela vägnätet, medan avgiften ger utländska fordon rätt att trafikera motorvägsnätet och det så kallade TEN-vägnätet.

Med ett sådant tidsbundet avgiftssystem ställer direktivet krav på att inga ytterligare vägavgifter tas ut av den tunga trafiken. Undantag gäller för broar, bergspass och tunnlar. Särskilda undantag gäller också rätten att ta ut vägavgifter i tätort (*urban road charges*) och sådana styrande avgifter som har till syfte att minska trängseln i vägnätet.

7.2 För- och nackdelar

Direkta brukaravgifter på t.ex. en nybyggd bro framstår som ett enkelt och rättframt sätt att finansiera infrastruktur. Idag finns väl utvecklad teknik som gör det möjligt att låta bilar passera utan att stanna och betalning kan administreras på ett smidigt sätt. För att nå ett specifikt intäktsmål måste man se till att tillräckligt många betalar vilket de inte gör om kostnaden blir för hög. När det finns en alternativ väg så finns det risk för att så många väljer den vägen att intäktsmålet inte nås, samtidigt som den samhällsekonomiska nyttan av infrastrukturen uteblir. I så fall måste man ta till åtgärder för att inskränka attraktiviteten på den alternativa vägen, t.ex. minska kapacitet eller hastighet eller ta upp en avgift även på den gamla vägen.

Erfarenheter från flera europeiska forskningsprojekt är att det är betydligt lättare att få acceptans för avgifter på en nybyggd väg än en befintlig. Detta eftersom man då upplever en tydligare koppling mellan avgiften och nyttan man får för den.

När det gäller system av avgifter som också tas ut på redan finansierad infrastruktur kan sådana ge många möjligheter och de går att utforma så att man når de intäktsmål man satt upp. Men ett vägavgiftssystem har både vinnare och förlorare. Om man inte erbjuder alternativ till att betala eller inte upplever att man får något tillbaka för pengarna finns det risk att systemen kan upplevas som orättvisa av några.

Vägavgift för enbart tunga fordon tycks välavgränsat, enkelt och kan bidra till intäktsmål men riskerar att medföra snedvriden konkurrens mellan företag. Finns alternativa vägar kommer det att bli svårt att förutse hur många som betalar, detta därför att betalningsviljan sannolikt varierar mycket mellan olika transportföretag. Man ska också ha i minnet att det är kunderna som slutgiltigt kommer att betala för de dyrare transporterna.

7.3 Exempel på tillämpning

7.3.1 Avgifter på enstaka vägar

Brukaravgifter är ett vanligt sätt att finansiera såväl broar som motorvägar på många håll i världen. I Sverige har vi hittills haft de båda grännsbroarna Öresundsbron respektive Svinesundsbron. Öresundsbron är ett klassiskt exempel på en ny länk som kan finansieras med avgifter i juridisk bemärkelse. Den ägs av ett statligt konsortium som tar ut avgift tills bron är betald.

I fallet med Svinesundsförbindelsen sker avgiftsupptagning på den gamla respektive nya Svinesundsbron. Här fastställdes att den svenska avgiften på den nya bron formellt sett är just en avgift medan motsvarande på den gamla bron skulle vara en skatt. För att minimera problematiken med olika juridisk status på vägavgiften inom ramen för samma betalsystem bestämdes att avgifterna i båda riktningar skulle administreras i Norge av Svinesundsförbindelsen AS, som ägs av Statens vegvesen. Avgiftsintäkterna från den nya bron fördelas årligen mellan de två länderna och i proportion till återstående skuld för den nya Svinesundsförbindelsen i respektive land.

Nya exempel i Sverige är broarna vid väg 50 i Motala och E4 i Sundsvall. Båda dessa broar är nyöppnade och avgiftsupptaget startar 1 februari 2015. I båda orterna finansieras en tredjedel av kostnaden för bron med statliga anslag och två tredjedelar med lån, vilka återbetalas med broavgifterna. Återbetalningstiden beräknas bli ca 40 år i Motala och 35 i Sundsvall. Avgiften blir 5 kronor för passage av personbil och för lastbilar över 3,5 ton 11 kronor i Motala. I Sundsvall blir kostnaden 9 respektive 20 kronor.

Även bron över Skurusundet i Nacka kommun kommer att delfinansieras med vägavgifter.

Det är svårt att hitta exempel som visar att man kan avgiftsfinansiera en bro som har relativt närliggande alternativ utan avgift. I belgiska Antwerpen har man dock gjort detta. Liefkenhoecktunnel öppnade år 1991 och är finansierad med en avgift på €5.50 för personbilar och €18.00 för tung trafik. Enligt uppgift sänker man vid vissa tillfällen avgiften temporärt för att det inte ska leda till överbelastning på alternativvägen. Dessutom har man vidtagit framkomlighetssänkande åtgärder, tex hastighetsnedsättningar på ett av alternativen.

7.3.2 Avgiftssystem

Det händer att överskott på intäkter från avgiftsfinansierade objekt används för att delfinansiera andra projekt. Det är betydligt mer ovanligt med avgifter som tas ut på redan finansierade vägar för att finansiera annan infrastruktur. I många kommuner i Norge, däribland i Oslo, har man emellertid satt detta i system. I Oslo infördes vägavgifter – eller bompeng – 1990 med syftet att finansiera investeringar i ny infrastruktur. Bakgrunden var bland annat att vägnätet i Oslo med omnejd i början av 1980-talet ansågs ha ett stort eftersläpande investeringsbehov – förutom E6 norr om Oslo hade inte några större investeringar gjorts sedan början av 1970-talet. Samtidigt såg man en möjlighet att genom att bidra med lokala medel i form av vägavgifter få loss statliga medel. På sin tid var det ett politiskt mycket kontroversiellt beslut. Därför var man mån om att initiativet till avgifterna skulle komma från lokal nivå.

I Oslo ligger delar av den befintliga avgiftsringen ganska långt ut från centrum medan andra delar ligger nära. Stationerna ligger i en ring på de stora infarterna och deras alternativa vägar utanför en ring av halvcentrala större gator. Avgift betalas vid passage in mot centrala Oslo. Då huvudsyftet är finansierande har man valt att ta ut avgift hela dygnet, alla veckans dagar. Samtidigt kan förhållandevis billiga månadsabonnemang köpas. Tunga fordon betalar dubbelt så hög avgift som personbilar. Avgifterna är designade för att många ska betala och för att de inte ska påverka trafiken särskilt mycket.

Till skillnad mot i Oslo hade trängselavgiftssystemet i Stockholm inte från början ett i första hand finansierande syfte. Istället ville man höja framkomligheten i centrala Stockholm och dessutom minska utsläpp av miljöskadliga ämnen och därmed få en bättre luftkvalitet. Avgiftssystemet täcker en ganska liten yta (något större än miljözonen i Göteborg), är igång under vardagsdygnet mellan 6:30 och 18:30. Under rusningstid är avgiften dubbelt så hög som mitt på dagen. Avgiften är samma för person- som lastbilar och man betalar vid både in- och utfart i zonen. Miljöbilar var från början undantagna från avgift, men inkluderas senare då undantaget riskerade att erodera systemets trängselminskande effekt. Med tiden har intäkterna från systemet i Stockholm öronmärkts för särskild användning. Trots detta har utformningen av systemet styrts av strävan att uppnå en samhällsekonomiskt motiverad styrning av trafiken. Den målsättningen gäller både den nuvarande utformningen av systemet, och de framtida förändringar som utretts och beslutats.

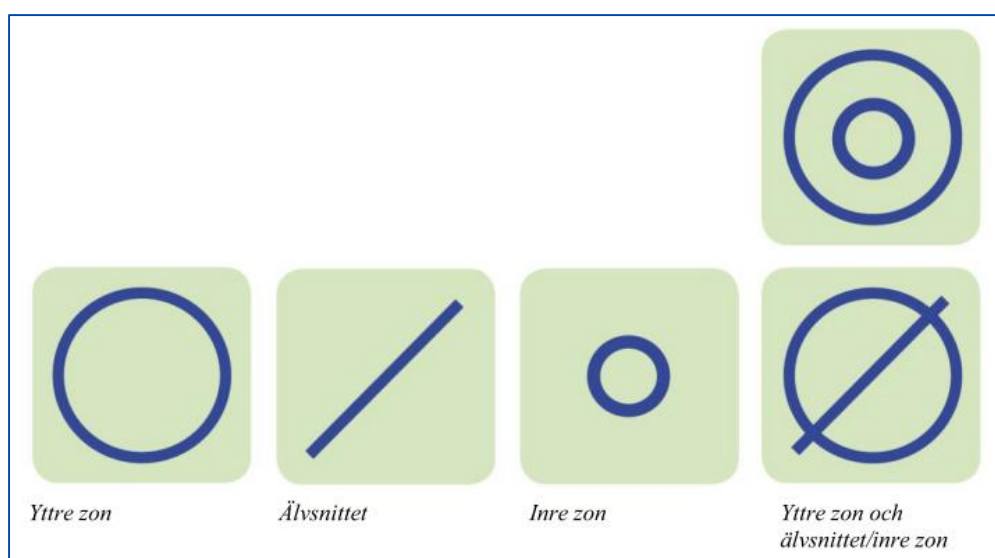
7.4 Förutsättningar inom Västsvenska paketet

Utredningen om avgiftsfinansiering av Marieholmsförbindelsen⁴⁰ visade att Marieholmsförbindelsen lämpar sig väl för att delfinansieras av avgifter men att avgifter behöver läggas på både Marieholms- och Tingstadstunneln för att intäktsmålen ska nås. Med avgift på enbart Marieholmstunneln skulle alltför många välja andra vägar. Juridiskt blir då avgiften på Marieholmstunneln en avgift medan den i Tingstadstunneln blir en skatt.

⁴⁰ WSP rapport 2008:16 – Ny älvförbindelse i Göteborg – möjligheter till alternativ finansiering.

Den nya Hisingsbron kan sannolikt delvis finansieras med brukaravgift på samma sätt som Marieholmtunneln. Ett lägre trafikflöde ger dock en lägre intäkt alternativt en högre avgift för samma finansieringsgrad.

I rapporten från trängselskatteutredningens första fas ⁴¹ redovisas några principiellt olika utformningar av ett trängselskattesystem i Göteborgsområdet. Det är tre alternativ med betalstationer i en zon, samt två där en yttre zon kombineras med antingen betalstationer i älvsnittet i en inre zon. Översiktliga effektberäkningar för de olika utformningsprinciperna genomfördes och måluppfyllnad för såväl intäktsmål, trängsel, miljö och färdmedelsförändring mättes.



Figur 1. Principiella lösningar av trängselskattesystem för Göteborgsområdet

Intäktsmålet bedömdes kunna nås med alla utformningsprinciperna men det är lättast med tvåzonsalternativet. För övrigt har de olika principerna olika måluppfyllningsgrad för de olika kriterierna enligt nedanstående tabell som också är hämtad ur rapporten.

⁴¹ Banverket och Vägverket november 2009. Utredning om införande av trängselskatt i Göteborg som en del av västsvenska infrastrukturpaketet.

Tabell 3. Uppfyllelse av intäktsmålet med olika principiella trängselskattesystem i Göteborg.

	Yttre zon	Älvsnitt	Inre zon	Yttre zon och inre zon	Yttre zon och älvsnitt
Intäktsnivå	JA	KANSKE	JA	JA	JA
Trängsel	NEJ	JA	JA	JA	KANSKE
Miljökvalitetsnormen	NEJ	KANSKE	JA	JA	KANSKE
Önskvärda ruttval	NEJ	KANSKE	JA	JA	KANSKE
Färdmedelsförändring	KANSKE	KANSKE	JA	JA	JA

7.5 Intäktpotential

En utformning med en renodlad finansierande inriktning med Oslo som förebild skulle troligen kunna generera betydligt mer intäkter än vad dagens trängselskattesystem gör. Ett system i Göteborg som enbart inriktades på trängsel skulle sannolikt generera lägre intäkt än dagens system.

Tidigare utredning har visat att en avgift i Marieholmstunneln, som i så fall skulle tas ut för att finansiera denna, skulle leda till att så många skulle välja att köra Tingstadstunneln att man inte skulle få tillräckligt med intäkter med denna lösning. Alternativet är då att antingen försöka begränsa framkomligheten i Tingstadstunneln eller att belägga denna passage med skatt. I det fallet skulle avgiften i Marieholmstunneln kunna finansiera den tunneln medan skatten i Tingstadstunneln kan användas till annat. Tidigare utredning visar att en avgiftskonstruktion på 3-5 kronor för personbilar och 20-30 för tung trafik skulle ge en återbetalningstid på mindre än 25 år för 65 procent av investeringskostnaden samt generera ett bidrag till kollektivtrafiken på 1 miljard kronor⁴²

⁴² WSP rapport 2008:16 – Ny älvförbindelse i Göteborg – möjligheter till alternativ finansiering.

8 YTTERLIGARE FINANSIERINGSLTERNATIV

8.1 Allmänt

Diskussionerna om hur man ska finansiera infrastruktursatsningar är ett högaktuellt ämne inte bara i Sverige utan även internationellt. Om man vidgar syn och tillåter sig att kliva utanför den svenska juridiska kontexten så finns ett antal mer eller mindre kreativa förslag på lösningar som används på olika håll i världen. I detta kapitel ges ett axplock på en mycket översiktligt nivå. Det kräver mer ingående studier samt i många fall konstitutionella förändringar för att kunna åstadkomma en svensk implementering av liknande slag.

8.2 EU-finansiering

EU medfinansierar en del infrastruktur i TEN-T korridorer. Det är otydligt i vilken utsträckning Västsvenska paketet kan betraktas som att det bidrar till utveckling av transportkorridoren från Köpenhamn till Oslo, men det kan eventuellt finnas möjligheter att få en del EU finansiering den vägen.

8.3 Transit Oriented Development (TOD)

Transit Oriented Development är in princip ingen finansieringspolicy. Det är mer en metod eller tänkesätt för att utveckla eller uppgradera områden i och omkring städer, och anknyter till det som redovisats i kapitel 5 och 6 om möjligheterna att utnyttja den värdestegring som genereras för att finansiera investeringar i transportinfrastrukturen.

Centralt för Transit Oriented Development är att man bygger en blandning av bostäder och kommersiella fastigheter med relativ hög täthet omkring en kollektivtrafikknutpunkt/station. Finansieringsaspekter blir relevanta eftersom utvecklingen gör att markpriserna brukar stiga markant, fler fastigheter leder till höger fastighetsskatteintäkter och när man samtidigt anpassar normer för parkering och biltillgänglighet leder det till lägre anläggningskostnader. Detta gör att en del av de vinster som kan genereras i utvecklingen av området kan användas för att finansiera själva kollektivtrafiklinjen eller knutpunkten.⁴³

Konceptet Transit Oriented Development har funnits länge och många städer i Japan, Nederländerna och Danmark har utvecklats efter de principerna. Det är dock i USA som framförallt finansieringsaspekten har utvecklats mest.

Inom Västsvenska paketet görs en del satsningar inom kollektivtrafik där möjlighet ges för myndigheter att genom en proaktiv roll utveckla områden/bebyggelse samtidigt och därmed kapitalisera på framtidens intäkter för att finansiera infrastrukturen.

⁴³ Nyutkommen bok (med fallstudier från såväl industrialiserade som utvecklingsländer) finns på ämnet, skriven av Suzuki, H; Murakami, J; Hong, Y-H; Tamayose, B. *Financing transport oriented development with land values*. World Bank Group, 2015.

8.4 Skatt på parkeringsplatser

8.4.1 Work Place Levy

I Sverige finns redan förmånsbeskattning av parkeringsplats på arbetsplatsen. Många företag tycks inte lämna korrekta uppgifter för denna taxering och det vore önskvärt med en bättre efterlevnad av reglerna. Men även om man skulle uppnå en bättre efterlevnad så innebär inte detta ett finansieringstillskott eftersom det rör sig om en del av den statliga inkomstskatten. Ett alternativt sätt för att koppla utbudet av parkering till intäkter för det offentliga finns i Nottingham i UK, där man använder Work Place Levy. Det är en skatt per parkeringsplats som av arbetsgivaren erbjuds personalen. Det är arbetsgivaren som har betalningsansvaret, även om beloppet kan belasta medarbetaren i förlängningen. I Nottingham används intäkter av WPL för att finansiera förbättringar i kollektivtrafiken.

8.4.2 Extra moms på parkeringsavgifter

I t.ex. San Francisco, Pittsburgh, Miami, Los Angeles och Chicago tas en högre moms (VAT) ut på de parkeringsavgifter som kunderna betalar, även i privat ägda parkeringshus. På det sättet bidrar all avgiftsbelagd parkering till ett ekonomiskt tillskott till de offentliga finanserna.

8.4.3 Annan beskattning av parkeringsplatser

Med det underliggande målet att minska antalet parkeringsplatser i centrumområden har några Australiska städer introducerat skatt på parkeringsplatser. Det är varje fastighetsägares plikt att rapportera hur många parkeringsplatser som finns och hur de används. I Sydney finns en Parking Space Levy på \$800 per år, medan Perth och Melbourne har en differentierad avgift för att skapa incitament för att konvertera långtidsparkering till korttidsparkering. Policyn genererar intäkter som i Sydney används för att investera i infrastruktur.

8.5 Regionalt differentierad fordonskatt

I Nederländerna differentieras fordonskatten i olika regioner av landet. Regionerna lägger till olika belopp beroende på deras respektive infrastrukturbehov. Därmed blir fordonskatten högre i områden där högre tryck finns på befintlig infrastruktur och marginalkostnaden för utökad kapacitet är hög. Intäkter från fordonskatten går till investeringar och underhåll av infrastruktur.

8.6 Regionalt differentierad bränsleskatt

I USA kan stater lägga till bränsleskatt utöver den federala bränsleskatten. Intäkterna kan användas till investeringar i och underhåll av infrastruktur. USA har numera stora problem med infrastrukturfinansiering via bränsleskatt för att högre bränsleeffektivitet i fordonsparken lett till att de totala intäkterna blir mindre för varje år och därmed underskrider finansieringsbehovet.