Handläggare
Kihlberg Jenny

Datum
2011-08-30

Diarienummer
KSN-2011-0405

Kommunstyrelsen

Näringsdepartementet: Betänkandet Medfinansiering av transportinfrastruktur - ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt riktlinjer och processer för medfinansiering mm (SOU 2011:49)

Förslag till beslut
Kommunstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till Näringsdepartementet enligt **bilaga 1**.

Ärendet
Näringsdepartementet har remitterat betänkandet Medfinansiering av transportinfrastruktur – Ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur (SOU 2011:49), se sammanfattning **bilaga 2**.

Regeringen har tillsatt en särskild utredare med uppdrag att föreslå processer och riktlinjer för medfinansiering av transportinfrastruktur samt analysera trafikverkens förslag till nytt planeringssystem och anpassa detta till utredarens förslag rörande medfinansiering

Föredragning
Kommunledningskontoret bedömer att förslagen i betänkandet överlag är bra, men vill lyfta fram några ytterligare förslag till förändring att ytterligare bereda i den fortsatta processen.

Ekonomiska konsekvenser
Ej aktuellt i detta ärende.

Kenneth Holmstedt
Stadsdirektör

Bil 1

Uppsala KOMMUN

KOMMUNSTYRELSEN

Handläggare
Kihlberg Jenny

Datum
2011-08-30

Diarienummer
KSN-2011-0405

Näringsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

registrator@enterprise.ministry.se
gunvor.persson@enterprise.ministry.se

Näringsdepartementet: Betänkandet Medfinansiering av transportinfrastruktur - ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt riktlinjer och processer för medfinansiering mm (SOU 2011:49)

Uppsala kommun ser överlag positivt på betänkandet. Följande kommentarer och synpunkter vill dock kommunen föra fram:

Nytt planeringssystem för transportinfrastruktur

- Förslaget till nytt planeringssystem är i delar bra och Uppsala kommun ser positivt på förslaget. Det regionala fokuset är dock inte tillräckligt starkt. Kommunen anser att de regionala politiska församlingarna ska fatta de formella besluten om regional transportinfrastruktur. Genom att säkerställa att planeringsarbetet i större utsträckning sker regionalt ges bättre möjligheter att realisera intentionerna i den nya Plan- och bygglagen samt den nya kollektivtrafiklagen, där viktiga principer är att integrera trafik, infrastruktur- och bebyggelseplanering.

- Det är viktigt att en nationell transportövergripande strategi och målbild formuleras för hur staten vill att transportsystemet ska utvecklas långsiktigt. Den bör även sättas in i ett internationellt perspektiv och utgå från fyrstegsprincipen. Inte minst då staten sitter på stora möjligheter att vidta åtgärder inom steg 1-åtgärder, såsom restriktioner, klimatskatter m.m., vilka har stor påverkan på hur transportssystemet används. Regioner och kommuner bör tidigt involveras så att olika målbilder och strategier stödjer varandra så mycket som möjligt.

- Uppsala kommun stödjer förslaget med en planeringshorisont på 12 år och som är uppdelad på tre fyrårsperioder, tydligt kopplade till mandatperioderna. Vetskapen om kontinuitet i nya planeringsomgångar med klara förutsättningar ger en tydlighet och en förutsägbarhet som underlättar hanteringen. Vidare är det viktigt att skapa tydliga processer som är lätta för kommuner, regioner och andra att förstå och delta i där det finns möjlighet att påverka. Även en årlig revidering ger en större tydlighet samt en mer flexibel plan.

- Den tidplan som föreslås är kort, framförallt ges det inte tillräckligt med beredning- och beslutstid för de regionala planerna. Följden blir att förberedelsearbetet med bl.a. systemanalyser blir extra viktigt och kräver därmed en tydlig reglering av innehåll och form samt att strategierna och policyerna får en bra demokratisk process. Uppsala kommun anser att tidplanen ska justeras för att säkerställa ett regionalt och lokalt inflytande i de länsvisa åtgärdsplanerna.
- Det vore önskvärt om kopplingarna mellan den ekonomiska infrastrukturplaneringen och kommunernas fysiska planering utvecklades i förslaget. Detta för att minska risken att den statliga och regionala ekonomiska planeringen inte är tillräckligt koordinerad med den fysiska planeringen.
- Det är viktigt att planeringssystemet leder till en ökad satsning på det eftersatta underhållet i transportinfrastrukturen. Större tyngd bör läggas på transportsystemets funktionalitet, vilket både de nationella och regionala systemanalyserna ska belysa. Om länsplanerna också innehållit drift och underhåll utöver investeringar och uppgraderingar skulle det skapas bättre möjlighet att utnyttja fyrstegsprincipen.
- I utredningen föreslås att fördelningen av medel för uppgradering och investering ska fördelas mellan storstadslän och övriga län. Det framgår däremot inte vilka som räknas till storstadslän, men i de motiveringar som indelningen grundar sig på ska Uppsala län ingå bland storstadslänen. Uppsala kommun delar åsikten att storstadslänen har en större komplexitet i investeringar i infrastruktur

Medfinansiering

- Betänkandet förslår att processen kring medfinasiering styrs upp så att det är tydligt för alla parter vilka regler som gäller samt vilka mandat som parterna kan ha gällande avsiktsförklaringar och avtal. Detta är mycket positivt. Det kvarstår dock ett utvecklingsarbete för att klargöra reglerna och hur processerna i dialogen mellan stat, kommun och regioner ska se ut samt en tydlig spelplan, tydliga överenskommelser och en återkommande uppföljning.
- Uppsala kommun delar synen på att förhandlingar om medfinansieringar främst bör ske då mervärden kan uppstå. Det innebär att nuvarande ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och enskilda i princip kvarstår. Medfinansiering blir framförallt aktuell kring större städer, noder och terminaler, men mervärden kan även uppstå i länkar och stråk i samband med att samplaneringen mellan infrastruktur och övrig fysisk planering ökar.
- De avtal om medfinansiering som sluts mellan staten och kommuner och/eller regioner måste vara bindande för bägge parter. Uppsala kommun stödjer förslaget om en striktare uppdelning på avsiktsförklaring och genomförandeavtal med kopplingar till den föreslagna planeringsprocessen.

- Objektet/åtgärdens prioritet bör avgöras av dess nytta och inte av vem som finansierar det. Idag upplevs dock nettonuvärdeskvoten vara alldeles för avgörande i prioriteringen med följd att man missar ett objekts nyttor och mervärden sett till sin helhet och risken till felprioriteringar ökar. Det är därför mycket viktigt att de samhällsekonomiska kalkylerna fortsätter att utvecklas och att en bättre modell utvecklas för att bedöma och ta hänsyn till de nyttor och mervärden som uppstår, men som inte kan beräknas. Hänsyn ska också tas till hur väl objektet/åtgärden bidrar till de transportpolitiska målen och ett hållbart samhällsbyggande med tillväxt samt hur väl åtgärden bidrar till nationella och regionala målbilder och strategier. Därför är det viktigt att de regionala politiska församlingarna får större möjlighet att påverka prioriteringen.

Kommunstyrelsen

Gunnar Hedberg
Ordförande

Astrid Anker
Sekreterare

Bilaga 2

Sammanfattning

Utredningens uppdrag är att lägga fram förslag till nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt att föreslå riktlinjer och processer för medfinansiering av statlig transportinfrastruktur. Av direktiven för utredningen (Dir 20010:92) framgår också att vi ska utvärdera förhandlingsarbetet om medfinansiering i den senaste långsiktiga planeringen av åtgärder i transportinfrastrukturen samt att redovisa våra överväganden rörande brukaravgifter och lånevillkor. Resultatet av vår utvärdering och våra överväganden om brukaravgifter och lånevillkor redovisade vi i vårt delbetänkande *Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet samt våra överväganden om brukaravgifter och lånevillkor* (SOU 2011:12).

Vårt förslag till nytt planeringssystem för transportinfrastrukturen

I vårt uppdrag ingår att komma med förslag till ett nytt planeringssystem för utveckling och förvaltning av transportinfrastrukturen och dess användning. Vi har därvid redovisat den principiella utformningen av dagens planeringssystem och såsom den tillämpades i den senaste planeringsomgången.

Trafikverksutredningen lämnade den 1 april 2009 sitt slutbetänkande. "*Effektiva transporter – En ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg.*" (SOU 2009:31). I betänkandet pekade utredaren på brister i nuvarande planeringssystem, bl.a. att det är svåröverskådligt, utdraget i tiden och kostsamt. Utredaren lämnade i betänkandet förslag på en ny process som bl.a. var mindre omfattande än den nuvarande och knuten till en effektiv kontroll av den rådande och framtida funktionaliteten i transportsystemet.

Regeringen gav den 15 oktober 2009 trafikverken (dåvarande Vägverket och Banverket samt Sjöfartsverket och Transportstyrelsen) i uppdrag att gemensamt, med utgångspunkt i förslagen i ovan nämnda betänkande, lämna förslag till ett nytt planeringssystem för transportinfrastrukturen. Trafikverken överlämnade den 26 februari 2010 slutrapporten Förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet (N2010/1684/TE).

I utredningens uppdrag ingår att anpassa och utveckla de tidigare lämnade förslagen med utgångspunkt från ett regeringsperspektiv och särskilt beakta regeringens kontakter med myndigheter och riksdagens inflytande över planeringen samt behovet av regional förankring och dialog med användarna.

Processen för den långsiktiga planeringen av transportinfrastrukturen har under de senaste 20–25 åren startat och avslutats utan återkommande intervall. Den bristande kontinuiteten och förutsägbarheten som därvid kännetecknar dagens planeringssystem har konsekvenser för planeringen i termer av resursåtgång, samarbetsklimat och flexibilitet. Paradoxalt nog skapar även dessa brister låsningar och sämre flexibilitet eftersom trycket ökar att få med objekt i planen om man inte känner till tidpunkten för nästa möjlighet kommer. De olika aktörerna vet att en ny planeringsomgång ska inledas men inte när den påbörjas och hur den kommer att läggas upp. Det betyder att varje omgång uppfattas som unik och kräver därför också nya utvecklingsinsatser. Den tenderar därför att bli långt utdragen i tiden. Trots det är det allmänna intrycket att tiden är mycket knapp för varje moment som ska genomföras. Processen blir därmed resurskrävande och stressig.

Det hör också till bilden att tilltron till de objektvisa långsiktiga planerna – för närvarande 12 år – är relativt låg. Den frekventa användningen av s.k. förskottering från i första hand kommunernas sida för att tidigarelägga investeringsobjekt kan till vissa delar tillskrivas osäkerheten om förmågan att genomföra planen/planerna och osäkerheten när nästa planeringsomgång startar och slutföres och vad den kommer att innehålla. Det är därför väsentligt att det skapas en tydlig ordning och förutsebarhet i den långsiktiga planeringen av transportinfrastrukturen.

Beslut om drift, underhåll och utveckling av transportinfrastrukturen har långsiktig verkan. Förvaltningen och utvecklingen av transportinfrastrukturen är av väsentlig betydelse för de beslut som dagligen fattas av dem som är beroende av en fungerande transportinfrastruktur. Systemet för den långsiktiga planeringen av

transportinfrastrukturen måste därför präglas av ordning, förutsebarhet och en hög grad av kontinuitet jämte ett – i linje med direktiven för utredningen – tydligt inflytande av riksdagen på nationell nivå och församlingar på regional nivå med uttalade politiska mandat.

Utgångspunkten för nytt planeringssystem är att en ny riksdag så snart det är praktiskt möjligt ska ta ställning till den framtida inriktningen och åtgärderna som rör transportinfrastrukturen. I vårpropositionen eller i en särskild proposition våren året efter att riksdagen valts ska regeringen som styr riket lägga fram förslag om inriktningen på politiken för den statliga transportinfrastrukturen. Detta förslag ska grundas på väl genomarbetade underlag från Trafikverket och regionerna över vilka Trafikanalys yttrat sig. Det samlade underlaget ska innehålla såväl regionala som nationella systemanalyser och beskriva funktionaliteten i transportsystemet och vilka brister och utmaningar som finns.

På grundval av denna inriktning ska Trafikverket och de regionala företrädarna upprätta förslag till åtgärdsplaner – Trafikverket en nationell plan och de regionala företrädarna regionala planer för att sköta, underhålla och utveckla transportinfrastrukturen. I budgetpropositionen samma år lämnar regeringen förslag till anslag för budgetåret och redovisar beräknade anslag för de därpå kommande tre åren. Efter riksdagens beslut kan regeringen i regleringsbrev till Trafikverket ställa medel till verkets disposition för genomförande av planerna och meddela de bemyndiganden som är nödvändiga för ett effektivt genomförande av åtgärderna.

Det finns en mängd viktiga frågor av politiska karaktär som rör användningen, förvaltningen och utvecklingen av transportinfrastrukturen för att få en tillfredsställande transportförsörjning i landets alla delar och åstadkomma en hög funktionalitet i transportsystemet. Här är några exempel:

- Ska vi underhålla och utveckla det vi har eller ska vi bygga nytt,
- ska vi ha trängselskatter eller ska vi bygga bort flaskhalsarna,
- ska vi bygga mötesspår eller bygga hela stråk med dubbelspår,
- ska vi satsa på trafikinformation eller ska vi uppgradera infrastrukturen,
- ska vi satsa på kollektivtrafik på vägen eller på järnvägen,
- ska vi satsa på landsbygdsvägarna eller de större vägarna,

- ska skogstransporterna få bättre förutsättningar,
- vilken beredskap ska finnas för att möta ”oväntade” händelser” och
- hur ska vi få ut mesta möjliga av våra gemensamma resurser och åtgärder och hur ska fördelningen göras.

Dessa och många fler frågor och aspekter ska besvaras och vägas samman i den långsiktiga planeringen för att därefter genomföras. Planeringssystemet ska enligt vår uppfattning vara ett redskap för att kunna avgöra dessa politiskt väsentliga frågor.

Inför den senaste åtgärdsplaneringen tog riksdagen beslut om planeringsramar för utveckling av transportsystemet om 217 miljarder kronor och för drift och underhåll om 200 miljarder kronor fördelat på statliga vägar och bidrag till enskilda vägar om 136 miljarder kronor och 64 miljarder kronor för drift och underhåll av det statliga järnvägsnätet. I dessa belopp om 217, 136 resp. 64 miljarder kronor återfinns alla de åtgärder som ska prioriteras och planeras för den närmaste 12-årsperioden. Många av de frågor om avvägningar mellan olika åtgärder som ytterst är av politiska karaktär och som exemplifierats ovan blir för närvarande inte föremål för en närmare prövning av riksdagen.

Riksrevisionen har granskat Vägverkets underlag för underhållsinsatser på statliga belagda vägar (RiR 2009:16). En övergripande slutsats var att dåvarande Vägverket saknade tillräckliga och tillförlitliga beslutsunderlag för att säkerställa ett effektivt underhåll av det statliga vägnätet. Riksrevisionens sammanfattande slutsats efter granskning av underhållet av järnväg (RiR 2010:16) var likaledes att dåvarande Banverket inte hade förmått ta fram tillräckliga och tillförlitliga underlag för en effektiv styrning av underhållet av de statliga järnvägarna.

Vidare konstaterade Riksrevisionen att trots stora anslag hade Vägverkets underhållsverksamhet sällan stått i fokus för kritisk samhällsdebatt och granskning. Intresset hade i stället ofta riktats mot investeringar i nya vägprojekt.

Vi kan för vår del också konstatera att intresset även i den senaste planeringsomgången i likhet med de tidigare genomförda planeringarna i mycket hög grad koncentrerats till investeringarna i ny infrastruktur. Redan ett år efter att den långsiktiga planen fastställdes av regeringen har regeringen tvingats konstatera att det är nödvändigt att tillskjuta mer resurser till underhållet av

järnvägar. Det finns således mycket starka skäl att förändra strukturen i den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur, bl.a. för att möjliggöra en bred samhällsdebatt och bättre uppföljning och kontroll.

Vi föreslår därför en tydligare kategoriindelning av åtgärderna.

Till den första kategorin hör sådana aktiviteter som rör själva driften av systemen. Produktionen och konsumtionen av dessa åtgärder sker samtidigt. Hit hör åtgärder som rör kraftförsörjningen inom järnvägen, trafikinformation, färjedrift, m.m.

I den andra kategorin återfinns de avhjälpande åtgärderna eller akuta åtgärder för att systemet ska fungera på avsett sätt. Hit hör snöröjning, halkbekämpning, lagning av potthål, akutinsatser på järnvägen när växlar gått sönder eller inte fungerar, när kontaktledningar rivits ned, etc. Dessa åtgärder är kortsiktiga och nödvändiga för att systemen ska fungera dagligen. Åtgärderna syftar till en tillfredsställande vardaglig säkerhet, punktlighet och framkomlighet i systemen. Omfattningen av dessa åtgärder är bl.a. beroende på storleken och inriktningen på det förebyggande underhållet resp. reinvesteringar.

Den tredje kategorin avser åtgärder som förebygger akuta fel och brister i systemen. Åtgärdernas effekter är relativt varaktiga. Hit hör beläggningsunderhåll av vägar, underhåll av växlar och signal- och elsystem, m.m. Underlåtenheter i det förebyggande underhållet skapa stora problem och ställer höga krav på akutunderhållet. Risken är då överhängande att kraven på säkerhet, punktlighet och framkomlighet inte kan uppnås på kort sikt.

Komponenter i infrastrukturen har olika lång livslängd. Även med ett gott underhåll måste komponenter bytas ut med jämna mellanrum. Det är helt enkelt inte lönsamt att längre underhålla komponenten utan den måste bytas ut med nya komponenter, dvs. reinvesteras. Reinvesteringar i transportinfrastrukturen utgör den fjärde kategorin.

Det krävs en långsiktig strategi som rör olika åtgärder inom det akuta underhållet, det förebyggande underhållet och reinvesteringarna i vilken dessa delar avvägs på ett sådant sätt att den situation nås där de samlade resurserna ger bästa utbyte. Den långsiktiga inriktningen bör syfta till att hålla avsedd funktionalitet givet trafikbelastning för att få väl avvägda sammantagna kostnader för transportinfrastrukturen. Strategin handlar om fördelning av resurser för akut underhåll, förebyggande underhåll och reinvesteringar och sambanden dem emellan. Valet av strategi har olika

finansiella konsekvenser. Detta val bör underställas riksdagens ställningstagande både i planerings- budget- och uppföljningssammanhang och baseras på väl genomarbetade underlag från Trafikverket och av regeringen framlagda förslag. Riksdagens inflytande och därmed ansvar ökar i dessa frågor och frågorna ställs under en offentlig debatt i linje med vad Riksrevisionen efterlyst i sin granskning av drift och underhållet av vägar och järnvägar.

Väg-, järnvägs- och farledsystemen och transportinfrastrukturen i övrigt måste ibland uppgraderas av olika skäl. Trafiken kan ha ändrat karaktär. Tyngre fordon ska fram med krav på högre bärighet. Kraven på trafiksäkerhet har höjts vilket kan medföra införande av mötesfria sträckor på annars framkomliga vägar. Bullerproblem ska åtgärdas och kan medföra åtgärder för att dämpa bullret. Fler och längre mötesspår på järnvägen kan behövas för att hantera längre godståg eller att öka framkomligheten. Tillgängligheten till transportsystemet kan behöva höjas i olika avseenden för att tillgodose olika gruppers behov. Alla dessa åtgärder syftar till förbättringar i given infrastruktur och bör utgöra en egen kategori som handlar om uppgraderingar av befintlig transportinfrastruktur.

När inte längre kapaciteten räcker till i transportsystemet eller när bebyggelsestrukturen förändrats kan det vara nödvändigt att investera i ny kapacitet eller i nya sträckor. Dessa nybyggnadsåtgärder är ofta väldigt kostsamma och tilldrar sig stor uppmärksamhet. Dessa åtgärder bör därför utgöra en egen kategori. Den vilja till debatt och den politiska nödvändigheten att diskutera investeringsinriktningen och dess omfattning och fördelning bör ges utrymme i beslut som rör den långsiktiga planeringen.

En sådan debatt och därpå följande ställningstagande kan inte enbart handla om att ta ställning för eller emot ett enstaka objekt utan måste ha ett vidare perspektiv och röra ett större utbud av namngivna objekt. En enkel regel att införa vore att objekt över en viss storleksnivå skulle beslutas av riksdagen. Det finns dock problem med att ange en exakt beloppsgräns. Ett annat alternativ är att samtliga stora och komplexa projekt blir föremål för riksdagens prövning och särskilt sådana som rymmer betydande inslag av stadsbyggnad. Särskilt de sistnämnda är inte lämpliga för beslut på myndighetsnivå. Med dessa beslutskriterier kommer riksdagen att få tillfälle att i ett sammanhang besluta om ett relativt stort antal nationella transportinfrastrukturprojekt som omfattar både vägar och järnvägar och kostnadskrävande farledsprojekt.

Vid fastställande av nivån ska hänsyn tas till att järnvägsprojekt ofta uppgår till flermiljardbelopp medan stora komplexa vägprojekt inte alltid når sådana nivåer. Om beloppsgränsen sätts i intervallet 600–1 500 miljoner kronor skapas det möjlighet att gör grundliga trafikslagsövergripande jämförelser av ett större antal väg- och järnvägsprojekt.

Planeringen och anslagen ska vara trafikslagsövergripande. Planeringsförutsättningarna skiljer sig åt mellan olika regioner både i ett näringsgeografiskt och ekonomiskt avseende och med avseende på det politiska mandat med vilka olika regioner företräds. Ett förslag till nytt planeringssystem bör ta hänsyn till dessa regionala olikheter. Genom ett ökat politiskt mandat kan planernas legitimitet höjas.

Vi föreslår bl.a. därför att ramarna för Uppgraderingar av transportinfrastrukturen resp. Investeringar i ny transportinfrastruktur fördelas av riksdagen på Storstadslänen resp. landet i övrigt.

Slutligen ska systemen administreras. I denna del ingår förutom den interna administration i myndigheten också de uppgifter som rör effektivisering av transportsystemet och innefattar således bland annat allt arbete med åtgärdsval i den långsiktiga planeringen och den förberedelse av åtgärdsval som ska ske inför påbörjandet av den fysiska planeringen.

Vi har valt att behålla ett långsiktigt planeringsperspektiv om 12 år, uppdelat på tre fyraårsperioder, där varje fyraårsperiod har ett särskilt syfte.

- Den första fyraårsperioden har detaljerade uppgifter om vilka åtgärder som ska genomfras, medan för de därpå nästkommande fyraårsperioderna planeringen har en öppnare form.
- Den andra fyraårsperioden handlar om att identifiera viktiga problem och utmaningar som man inte förmår att fullt ut hantera under den första fyraårsperioden, men där man behöver förbereda olika typer av insatser för att vara bättre skickad att genomföra dem inför den nästkommande perioden.
- Den tredje fyraårsperioden handlar om att identifiera de mer långsiktiga utmaningarna och skaffa sig handlingsutrymme och handlingskraft för att möta dessa.

I varje års budgetproposition lämnas förslag om anslag och beräknade ramar för tre kommande år efter aktuellt budgetår.

Det finns en koppling mellan den fysiska planeringen av transportinfrastruktur och den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur. Den rör nybyggnadsåtgärder där det krävs att det föreligger krav på fastställelse enligt väglagen, lagen om byggande av järnväg eller enligt plan- och bygglagen. Den långsiktiga ekonomiska planeringen omfattar även åtgärder som rör användningen, driften, underhållet av och reinvesteringar i transportinfrastrukturen.

I samband med remissbehandlingen av förslaget till ny lagstiftning som rör den fysiska planeringen av vägar och järnvägar har frågan om kopplingen mellan den fysiska planeringen och den långsiktiga planeringen behandlats. Majoriteten av remissinstanserna instämmer i fråga om kopplingen mellan ekonomisk och fysisk planering. Det motiveras med att förslaget tydliggör den ekonomiska planeringens betydelse för åtgärdsvalet, att det kommer att utveckla planeringssystemet och att det är en självklar och nödvändig förbättring av såväl den fysiska som den ekonomiska planeringsprocessen för åtgärder i transportsystemet.

Den långsiktiga planeringen av användningen, förvaltningen och utvecklingen av transportinfrastrukturen utgår från ett samlat perspektiv på transportsystemets funktionalitet och förmåga att hantera transportefterfrågan och dess roll i det lokala, regionala och nationella samhällsbyggandet. I den planeringen ligger att hitta de samhällsekonomiskt mest effektiva åtgärderna för att utveckla funktionaliteten, tillgodose transportefterfrågan och skapa tillgänglighet. Åtgärdsvalet enligt den s.k. fyrstegsprincipen hör naturligt hemma i det sammanhanget. Det krävs således ett skede i processen som tar sikte på val av åtgärd.

Vi finner det väsentligt att – på motsvarande sätt som föreslagits i betänkandet ”Effektivare planering av vägar och järnvägar (SOU 2010:57) – knyta arbetet med åtgärdsvalet till den långsiktiga ekonomiska planeringen. En effektiv användning av transportinfrastrukturen kan åstadkommas med en mängd åtgärder varav investeringar i ny kapacitet eller höjd kapacitet är en bland många medel. Åtgärdsvalet bör ske utifrån samhällsekonomiska överväganden baserad på en förberedande studie som ej är knuten till den fysiska planeringen.

Det kan visserligen vara svårt att slutligt avgöra valet i en situation då kunskapsunderlaget vad avser kostnader och nyttor är

relativt svagt eller bristfälligt i det enskilda fallet. Det gäller i de flesta fall oberoende av vilken typ av åtgärd som diskuteras. Det finns emellertid en erfarenhetsbank som är stor och som byggts upp under många år. Denna på erfarenhet förvärvade kunskapen bör utnyttjas i detta skede. Till det bör läggas vikten av en aktiv dialog mellan olika intressenter.

I de fall åtgärdsvalet i den långsiktiga ekonomiska planeringen innebär förslag till investeringar i ny kapacitet eller utökad kapacitet som kräver arbets- eller järnvägsplan för att genomföras bör den fysiska planeringen innehålla en eller flera kontrollstationer för att säkerställa att åtgärden äger en samhällsekonomiska nytta som överstiger de uppoffringar som investeringen i ny kapacitet medför. Det kan i vissa fall ge upphov till att planeringsprocessen får avbrytas om det senare skulle visa sig vara lämpligt.

Vårt förslag till riktlinjer och processer för medfinansiering

Hushåll och företag är beroende av goda transportmöjligheter. Förutsättningarna för att skapa dessa möjligheter är bl.a. en väl utbyggd och förvaltad transportinfrastruktur. Fördelningen av uppgifter inom transportinfrastrukturen är spridd på många aktörer och den offentliga sektorn spelar en viktig roll. Den grundläggande uppgiftsfördelningen inom den offentliga sektorn bestäms ytterst av vår konstitution och särskilda beslut av riksdagen. En betydande del sköts också av företag verksamma på marknaden och av enskilda.

Som alltid när skilda organisationer ska sköta olika delar krävs samarbete om resultatet ska bli bra. Det finns en utbredd samverkanskultur i vårt land och det finns flera former för samverkan.

I dess enklaste form består den av att ett remissyttrande inhämtas från berörda parter. Den formen är mycket vanlig och tillämpas regelmässigt i det fall yttrande ska inhämtas enligt bestämmelser i förordning eller lag. Även om samverkan förekommer i andra former finns ofta det formella kravet på skriftligt yttrande eller att intressent bereds möjlighet att avge yttrande.

Nästa steg i samverkan brukar beskrivas som en dialog där utrymme ges för att redovisa sina ståndpunkter och motiven för dessa. Denna form för samverkan är ofta förekommande bland parter som har anledning att ha frekventa kontakter med varandra.

Fördelen är att berörda parter kommer tidigare in i processen än vad som sker via ett skriftligt yttrande sent i processen.

Är frågorna som ska hanteras av mer gemensamt intresse kan samverkan ske i form av ett gemensamt projekt med syftet att åstadkomma en helhetslösning. Samverkan som drivs i denna form har normalt inga inslag av förhandlingar utan kan ses som en gemensam utredning för att komma fram till en lämplig lösning på en fråga eller ett stort antal frågor.

Inte sällan får samverkan karaktären av förhandling. Den kan föregås av försök att komma fram till en gemensam lösning men innebär normalt att ett kvalificerat förhandlingsunderlag tas fram. Ett framtagande av förhandlingsunderlag kan ibland ske i ett gemensamt projekt eller separat hos respektive part. I de sammanhangen formuleras de kontroversiella frågorna och redovisas vilka konsekvenser som kan följa av olika lösningar.

När förhandlingarna sker med inslag av medfinansiering förs ytterligare verktyg i form av finansiella resurser in i samverkan med påtagliga effekter på förhandlingarnas karaktär och slutresultat. Denna form av förhandlig är aktuell då frågorna är komplexa och kräver en större arsenal av metoder och ett bredare perspektiv för att lyckas. Sådana förhandlingar kan i vissa fall behöva ledas av någon som står över partsintressena.

Med medfinansiering förs ett nytt förhandlingsmoment in i planeringsprocessen som innebär att två eller flera huvudmän eller intressenter diskuterar utformningen och innehållet i en samlad investering i vilken också ingår förhandlingar om en samlad finansiell lösning. Syftet är att få ut ett **högre värde** av den samlade åtgärden än om var och en agerar självständigt. En förhandling leder normalt fram till ett avslut som manifesteras i en avsiktsförklaring eller i ett avtal. Förhandlingarna förutsätts vara frivilliga, varför det också är fullt möjligt att de kan avslutas utan att avtal tecknas. Det finns inga och ska inte finnas inslag av tvång i detta sammanhang.

Det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan staten, kommunerna och enskilda när det gäller transportinfrastruktur, trafikering och bebyggelse. Ansvaret för dessa olika delar gränsar till varandra och möts. Staten å ena sidan och kommunerna och kommersiella intressena å den andra möts framförallt i ***noderna i transportsystemet och i tätbebyggda områden***. Potentialen för värdeskapande förhandlingar mellan dessa intressenter finns företrädesvis där och inte i länkarna och framförallt inte i länkar som domineras av

interregional och internationell trafik och kan sägas utgöra nationella stråk och därmed ingå i det nationella väg- resp. järnvägsnätet. Transportinfrastrukturen utkristalliseras i tre olika kategorier:

- En kategori där staten har ett fullständigt ansvar för finansieringen av infrastrukturen (landsbygdsvägar, nationella och regionala stråk inom väg- och järnvägssystemet).
- En annan kategori där kommunen eller kommersiellt intresse har det fulla finansiella ansvaret (användningen av mark och vatten, kommunala gator och vägar, kommersiella anläggningar).
- En tredje kategori där intressen korsar eller griper in i varandra och ett gemensamt finansiellt ansvar kan komma ifråga (vid genomfartsleder, vid terminaler för gods och personer i vissa fall).

Det är i den tredje kategorin som förhandlingar, med möjligheter till medfinansiering, kan leda fram till ett högre sammantaget värde än om samverkan sker i andra former. Med medfinansiering förändras relationerna mellan parterna. Den kanske mest slående förändring som möjliggörs i och med medfinansiering är att relationen mellan parterna förändras. Medfinansieringen innebär att maktrelationerna blir mer jämbördiga, kommunen blir en förhandlingspart i och med att man axlar ett ansvar, om den för Trafikverket centrala frågan om finansiering inkluderas i förhandlingen.

Detta leder i sin tur till avgörande förändringar av förhandlingen och det sätt på vilken förhandlingen förs. Förhandlingen ändrar karaktär från att ha varit distributiv (fördelande) till att bli integrativ (värdeskapande). Det handlar nu ytterst om att hitta lösningar som är ekonomiskt effektiva, samtidigt som de tillgodoser såväl trafikala behov som önskemål om möjligheter till bebyggelse- och stadsutveckling. En insikt som uppenbaras för de deltagande parterna är att nu handlar det inte längre om att ”vinna-förlora”, utan snarare om möjligheterna att skapa ”vinna-vinna”-lösningar. Den andra parten blir inte enbart en motpart utan i lika hög grad en medspelare, med vilken samarbete är nödvändigt för att skapa mervärden och för att kunna utveckla gemensamt önskvärda lösningar. Detta innebär i sin tur att ett antal begrepp blir centrala i förhandlingen; problemlösning, gemensamt kunskapssökande och lärande, alternativgenererande samt kreativitet.

Investeringar i statlig transportinfrastruktur har långsiktiga återverkningar. De binder den framtida handlingsfriheten. Det är därför logiskt att beslut om lokalisering, utformning och standard i fråga om transportinfrastrukturen kräver långa förberedelseperioder. Såväl frågor som intressenter är många. Förhandlingar kring medfinansiering ingår som en del i de lägen intressena möts.

Vi har i utredningen listat de ***situationer när det kan vara aktuellt med*** diskussioner om samverkan i form av ***medfinansiering*** och som kan resultera i att förhandlingar påbörjas. Dessa är enligt följande:

1. Staten bygger och den andra parten passar då på tillfället att samtidigt göra investeringar som faller på dennes ansvar.
2. Staten bygger och den andra parten vill ha en tidsmässig samordning med investeringar som denne har planerat.
3. Staten bygger och den andra parten vill ha en högre standard hos den aktuella statliga anläggningen (väg eller bana med högre hastighet och/eller kapacitet).
4. Staten bygger och den andra parten vill ha en annan utformning (t ex överdäckning, planskild korsning).
5. Staten bygger och den andra parten vill ha en annan lokalisering för anläggningen som bättre överensstämmer med dennes planering.
6. Staten bygger och den andra parten vill ha en annan principiell lösning (Pågatåg Nordost).
7. Staten och den andra parten vill ta ett större samlat grepp om flera komponenter av transportförsörjningen i ett område (Stockholmsöverenskommelsen, Västsvenska Infrastrukturpaketet).

Punkterna 1 och 2 är renodlade sett i ett medfinansieringsperspektiv. Varje part tar sin del av kostnaderna enligt den gängse ansvarsfördelningen. Under punkten 2 kan fråga om förskottering vara aktuell. Punkterna 3–7 rymmer mera komplexa frågeställningar. Komplexiteten kan bestå i svårigheter att i det enskilda fallet avgöra ansvarsfördelningen eller att finna den kombination av åtgärder som kan accepteras av olika berättigade intressen. Punkt 7 illustrerar också varför det inte sällan utan nästan regelmässigt finns ett behov att tillkalla en särskild förhandlingsman för att

hantera frågeställningarna, samordna alla aktörer och komma fram till gemensamma lösningar.

Den andra parten är ofta en eller flera kommuner/regioner, men kan också representera ett privat bolag eller annan kommersiell aktör.

Förvaltningens roll är som nämnts i föregående avsnitt underordnad i den kommunala självstyrelsen. I regeringsformen regleras förhållandet mellan regering och myndighet. Myndigheter lyder – med ett par undantag – under regeringen. Riksdag och regering har delegerat betydande maktbefogenheter till myndigheterna. Myndigheterna har ofta ett betydande handlingsutrymme inom de ramar statsmakterna beslutat. Till detta kan läggas maktresurser hos myndigheterna i form av kunskap, kapacitet och kontinuitet, vilka ytterligare stärker deras inflytande och påverkan.

Den styrning i form av mål- och resultatstyrning som allmänt tillämpas innebär att politikerna ställer upp mål för verksamheten och anger vilka resultat som ska uppnås, medan myndigheterna/förvaltningarna ges betydande frihet att välja medel för att uppfylla intensionerna. Den förhandskontroll som låg i den tidigare formen av detaljstyrning har ersatts med en efterhandskontroll. I vårt förslag till system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur ska riksdagens och regeringens beslut vad avser transportinfrastrukturen vara bredare och mer detaljerade än vad som hittills gällt.

I den senaste åtgärdsplaneringen ingick i uppdraget att som en permanent åtgärd pröva möjligheterna till medfinansiering från olika intressenter. Ett viktigt syfte var att volymen åtgärder kunde komma att utökas genom att den statliga satsningen kombinerades med finansiering från andra. Till medfinansiering räknades t.ex. direkta ekonomiska bidrag eller brukaravgifter. Även trängselskatter räknades som medfinansiering.

Utredningen föreslår som framgått att förhandlingar om medfinansiering primärt ska syfta till att öka värdet av de investeringar som omfattas av förhandlingarna. Det kan ibland innebära att volymen investeringar som en konsekvens kan komma att öka.

Den beslutsstruktur som för närvarande finns är en given utgångspunkt för våra överväganden när det gäller former och riktlinjer för förhandlingar och avtal om medfinansiering av statlig transportinfrastruktur i den långsiktiga planeringen. ***Beslutsstrukturen*** utgår från den grundläggande fördelningen av makt inom staten. Riksdagen som suveränt organ ska besluta om uttag av

skatter och användning av anslagsmedel. Regeringen är beredande och verkställande organ och styr riket. Trafikverket lyder under regeringen.

Utgångspunkten är vidare att Riksdagen beslutar om mål, inriktning och ramar för den långsiktiga planeringen och på en mer detaljerad nivå enligt vårt förslag än tidigare. Regeringen utfärdar direktiv för planeringen och fastställer Nationell plan.

Beslutsstrukturen inom staten såvitt avser transportinfrastruktur

Staten	Beslut
Riksdag	Mål, inriktning, finansiella planeringsramar, bemyndiganden, skatter, anslag
Regering	Direktiv, fastställelse av Nationell plan, anslagspost, vägavgifter
Trafikverk	Förslag till Nationell plan, arbetsplan, järnvägsplan, finansierings- och genomförandeavtal (PBL), starttidpunkt för enskilt objekt, banavgifter

Med denna utgångspunkt kan Trafikverkets mandat rörande förhandlingar och avtal om medfinansiering i den långsiktiga planeringen formuleras. Följande villkor bör kunna gälla:

1. Avsiktsförklaringar och avtal får träffas i enlighet med de riktlinjer som regeringen meddelat.
2. Avsiktsförklaringarnas och avtalens giltighetstid begränsas i tid, t.ex. fram till nästkommande revidering av planen.
3. Avsiktsförklaringar och avtal som innefattar uttag av skatter och statliga avgifter ska innehålla upplysningar om att beslut om dessa träffas i särskild ordning och är inte avtalbara. I särskilt dokument ska framgå de trafikekonomiska för- och nackdelarna med sådana uttag.
4. Av avsiktsförklaringarna och avtalen ska framgå att angivna starttidpunkter kan komma att ändras till följd av Riksdagens årliga budgetbeslut.

5. Avsiktsförklaringar och avtal ska träffas med förbehåll för beslut om tillåtlighet enligt gällande lagstiftning, m.m.

Punkterna 1, 2 och 4 syftar till att skapa nödvändigt beslutsutrymme för regering och riksdag. Punkt 3 talar om att kommuner och regioner inte är avtalspart när det gäller beslut om skatter och avgifter. Däremot kan det finnas ett lokalt och regionalt politiskt stöd för införande av skatter och avgifter. Detta stöd kan dokumenteras i särskild form. Punkten 5 syftar till att den fysiska planeringen kan ske utan särskilda bindningar av eventuella formella avtal och avsiktsförklaringar. Det kan ibland råda osäkerhet om rättsläget i frågor som avhandlas i avsiktsförklaringarna och avtalen. I de fallen bör särskilda rättsutredningar genomföras. Dessa bör dokumenteras.

I Trafikverkets instruktion bör framgå att verket får träffa uppgörelser med kommuner, landsting och enskilda om medfinansiering av statlig transportinfrastruktur i enlighet med de riktlinjer som regeringen meddelar. Trafikverket ska i sin tur i sin interna arbetsordning tydliggöra vem som och med vilket mandat denne får teckna avsiktsförklaringar och avtal om medfinansiering av statlig transportinfrastruktur.

Detta leder fram till en ordning för förhandlingar om medfinansiering enligt nedanstående figur. Förhandlingarna och vad dessa får resultera i knyts till olika faser planeringen och genomförandet av investeringar i transportinfrastrukturen. Förhandlingar om medfinansiering i åtgärdsplaneringen ska syfta till att identifiera viljan till, preliminär inriktning och omfattning av medfinansieringen samt ange villkoren, formerna och tidplanen för fortsatt samverkan mellan parterna rörande utpekade objekt. Objektens innehåll ska hänföras till någon av de sju kategorier som tidigare redovisats. Medfinansieringsförhandlingarna ska syfta till att skapa mervärden och avse objekt där parternas berättigade intressen möts. I vissa fall kan det få som följd en utökad volym åtgärder. Den rådande ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna och enskilda ska respekteras. Det betyder att förhandlingar om medfinansiering kommer att koncentreras till och huvudsakligen avse objekt som finns i större tätorter och i noder där infrastrukturen för olika trafikslag möts, exempelvis hamnar och resecentra.

Uppgörelserna i åtgärdsplaneringen ska ha formen av avsiktsförklaringar och det ska tydliggöras att förklaringarna inte är bindande för direktvalda församlingar.

Det är åtgärdens samhällsekonomiska värde och det samlade bidraget till de transportpolitiska målen som ska vara avgörande för prioriteringen av åtgärden i de långsiktiga planerna. Hur åtgärden är finansierad är icke utslagsgivande i prioriteringsarbetet.

Kopplingar mellan olika faser i planering och genomförande av investeringar i statlig transportinfrastruktur

Åtgärdsplanering	Fysisk planering	Genomförande
Avsiktsförklaring	Genomförande- och finansieringsavtal	Entreprenadkontrakt
Syftar till att identifiera viljan till, preliminär inriktning och omfattning av medfinansiering samt anger villkoren, formerna och tidplanen för fortsatt samverkan rörande utpekade objekt. Avsiktsförklaringen tidsbegränsas till nästa planrevidering och är inte bindande	Syftar till att bestämma omfattning av objektet, parternas ansvar samt finansieringen av objektet. Avtal som binder parterna, men utan klausuler om skadestånd. Avtalet ska ligga inom ramen för det bemyndigande som regeringen gett Trafikverket	Civilrättsligt bindande avtal om genomförande av entreprenad. Avtalet ska ligga inom ramen för det beställnings-bemyndigande som regeringen gett Trafikverket. Avtalet rymmer klausuler om skadestånd.

I figuren ovan har också angetts hur den fortsatta processen kan gestalta sig. I den fysiska planeringen kan uppgörelserna få en fastare form. Genom bemyndigande från riksdagen kan Trafikverket såsom ansvarig för genomförande av de statliga åtgärderna som rör vägar och järnvägar träffa finansierings- och genomförandeavtal med staten utomstående – oftast kommuner. Dessa avtal bör inte innehålla klausuler om skadestånd. När det däremot gäller anlitande av entreprenörer för att genomföra investeringen träffas efter upphandling enligt gällande lagstiftning civilrättsligt bindande avtal oftast med klausuler om sanktioner vid avtalsbrott.

De förslag som vi lämnar syftar till att få rutiner och processer som underlättar förhandlingsarbetet om medfinansiering utan att för den skull hämma det kreativa inslag som kännetecknat förhandlingsarbetet i den senaste planeringsomgången. Kraven på tydligare dokumentation och kraven på informationens innehåll utgår från statsmakternas berättigande intressen av full insyn i finansieringen och bevekelsegrunderna för den prioritering som gjorts i förslagen till långsiktiga planer. De insatser som kommuner

och landsting gör har konsekvenser för den offentliga sektorns finansiella sparande.

Trafikverket bör få regeringens uppdrag att i samarbete med Sveriges kommuner och landsting utarbeta mallar för avsiktsförklaringar, avtal och dokumentation avseende medfinansiering. Det bör av mallarna för avsiktsförklaringar och avtal tydligt framgå vem som har beslutanderätten i frågor som rör skatter och avgifter.

Enligt budgetlagen får regeringen för det ändamål och intill det belopp som riksdagen beslutat för budgetåret beställa varor eller tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter under senare budgetår än det budgeten avser. Regeringen får vidare göra sådana ekonomiska åtaganden för staten som är nödvändiga för att den löpande verksamheten ska fungera tillfredsställande. Exempel på sådana åtaganden är avtal om lokaler, hyra av kontorsutrustning och anställning av personal.

Enligt 9 kap. 8 § andra stycket RF får regeringen inte ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtaganden för staten utan att riksdagen har medgett det. Regeringens befogenheter på detta område preciseras närmare i 12–14 §§ budgetlagen.

Budgetlagens bestämmelser om beställningsbemyndiganden syftar till att säkerställa att regeringen och dess myndigheter uppfyller regeringsformens krav på riksdagens medgivande innan regeringen ikläder staten ekonomiska åtaganden som kräver framtida anslag. Genom att lämna ett beställningsbemyndigande åtar sig riksdagen att anvisa medel för de betalningar som måste göras då åtagandena infrias i framtiden. Ett bemyndigande att göra ett ekonomiskt åtagande lämnas för ett budgetår och en outnyttjad bemyndiganderam kan alltså inte sparas och utnyttjas följande år.

De avtal om medfinansiering av statlig transportinfrastruktur som staten kan komma att ingå med kommuner eller enskilda skiljer sig från beställningsbemyndiganden som avser framtida utgifter för varor eller tjänster för vilka avtal träffas om framtida leveranser på så sätt att medfinansieringsavtalen inte förpliktigar till utbetalningar till medfinansiären. Däremot innebär medfinansieringsavtalen en förpliktelse att genomföra en viss åtgärd i framtiden. I den meningen är medfinansieringsavtalen ett framtida åtagande för vilket det bör finnas ett bemyndigande från riksdagens sida att ingå.

Med stöd av riksdagsbeslut kan regeringen i regleringsbrev för Trafikverket medge att verket avseende väghållning och banhållning får ikläda sig framtida förpliktelser. I praktiken måste Trafikverket hantera sina finansierings- och genomförandeavtal och

beställningar av drift- underhålls- och byggandeentreprenader både med hänsyn till bemyndigandets ram och till den årliga anslagsnivån.

Finansieringsformer

Finansieringen av statlig transportinfrastruktur ska ske med anslag över statsbudgeten. Riksdagen kan medge undantag från den regeln. De möjligheter som därvid står till buds är en tillfällig finansiering med lån i Riksgäldskontoret och återbetalning med intäkter från brukaravgifter eller återbetalning med intäkter från trängselskatter eller återbetalning med anslag. Vidare kan lån från kommuner eller enskild – s.k. förskotteringar – tillfälligt finansiera investeringar i transportinfrastruktur. Återbetalning av lånet sker när anslag beviljas för den tidigarelagda investeringen. Slutligen kan staten låta utomstående direkt medverka i finansieringen av statlig transportinfrastruktur.

Det förslag som utredningen lägger rörande finansieringen av investeringar i transportinfrastruktur innebär förändringar jämfört med dagens ordning. Investeringar i tele- och elanläggningar i järnvägsinfrastrukturen finansieras för närvarande normalt med lån i Riksgäldskontoret för att sedan återbetalas med anslagsmedel. Den ordningen bör enligt utredningens uppfattning och förslag upphöra i enlighet med bestämmelserna i budgetlagen.

Däremot finns det skäl att låta Trafikverket finansiera sådana investeringar som sänker kostnaderna för den framtida förvaltningen av transportinfrastrukturen så mycket att de resurser som frigörs kan finansiera framtida amorteringar och räntor på upptagna lån. Denna lånemöjlighet har sedan länge funnits för att ersätta färjor med broar. Denna lånemöjlighet bör utsträckas och gälla generellt för investeringar som har till direkt syfte att sänka framtida förvaltningskostnader. Därigenom kan effektiviseringsarbetet stimuleras som bl.a. skulle innebära en snabbare övergång från lokal till fjärrstyrd tågklarering, utvecklade driftcentraler och effektivare kraftförsörjning inom järnvägen.

Huvudregeln är – som nämnts – att statlig infrastruktur ska finansieras med anslag över statsbudgeten. Bakom den regeln ligger att riksdagen ska ha full kontroll över de utgifter som går till transportinfrastruktur och vilken belastning som därmed sker på statsbudgeten. I vårt delbetänkande (SOU 2011:12) lyfte vi fram

följande citat för att beskriva grundvalen för nämnda huvudregel: ”Genom att i budgetregleringen utgifter och inkomster ställs mot varandra sker en avvägning dem emellan och mellan skilda utgiftsändamål. Därigenom får man en översyn och prövning av statsverksamheten i ett sammanhang, en helhetsbedömning. Med hänsyn härtill är fullständighetsprincipen (dvs. all statlig verksamhet bör ingå i budgeten) och bruttoprincipen (dvs. för varje sektor ska samtliga inkomster och utgifter medtagas) väsentliga.”

Genom att budgeten innehåller all statlig verksamhet så kan budgeten ge en god och rättvisande bild av statens verksamhet och budgetläge för riksdagen. Ett korrekt och tydligt underlag är en förutsättning för de prioriteringar som riksdagen kan göra vid fastställandet av budgeten gällande till exempel finans-, välfärds- eller regionalpolitik. Resurserna kan därmed fördelas genom prioriteringar mellan olika sektorer i samhället.

Denna gällande huvudprincip innebär att annan form av finansiering av statlig transportinfrastruktur utgör undantag. För sådana undantag beslutar riksdagen i särskild ordning och kräver därvid en särskild motivering och redovisning.

Direktprissättning med brukaravgifter kan enligt vår uppfattning medverka till ett effektivare utnyttjande av transportinfrastrukturen. Sådana brukaravgifter kan dessutom ge betydande bidrag till finansieringen av transportinfrastrukturen. För kommande planeringsperioder bör därför enligt vår uppfattning frågan om ett brett uttag av brukaravgifter prövas som en långsiktig stabil intäktskälla.

I dag är huvudprincipen att trafikinfrastruktur finansieras med anslag över statsbudgeten. Därtill kommer i begränsad utsträckning finansiering av trafikinfrastruktur (för väg och järnväg) via brukaravgifter (broavgifter, trängselskatter, banavgifter). Därtill betalar brukarna avgifter för innehav av bil (bilskatt) och skatt för drivmedel (bensin och dieselskatt). Över en längre tidsperiod kan det antas att fossila bränsle i minskande omfattning kommer att användas. I ett sådant sammanhang aktualiseras frågan om andra skattebaser. Inför överväganden om ett framtida finansierings- och uppbördssystem bör frågan om generella brukaravgifter kan och bör införas utredas med ett brett perspektiv. Sådana avgifter kan vara av olika karaktär, t.ex.:

- utbyggt och omfattande system med bompengar,

- avståndsbaserade avgifter som debiteras med elektroniska hjälpmedel,
- avgifter kopplade till drivmedel,
- avgifter kopplade till innehav av fordon,
- etc.

Vid en översyn om möjligheterna att införa generella brukaravgifter i ett brett perspektiv bör frågor om styrning av trafik, hållbarhet över tiden, klimataspekter, påverkan på samhällsekonomiska förhållanden, fördelningsaspekter, regionalpolitisk påverkan, tillväxtfrågor, konkurrenseffekter i ett EU-perspektiv samt möjligheterna till en bred acceptans av generella brukaravgifter i grunden analyseras.

Enligt direktiven ska vi göra överväganden rörande utformning och införande av brukaravgifter. Utöver att vara finansieringskällor är vägavgifter, banavgifter och trängselskatt alla styrmedel med effekt på val av färdmedel och rutter. I vårt delbetänkande (SOU 2011:12) redovisade vi våra överväganden rörande brukaravgifter.

Vi konstaterade att brukaravgifter som tas ut eller kan tas ut på vid användning eller finansiering av statlig transportinfrastruktur beslutas av regeringen eller av myndighet med stöd av lag. Staten är således ensamrådande om avgifter ska införas eller ej. Frågan om riktlinjer för och när brukaravgifter ska komma ifråga i finansierande och/eller styrande syfte är en statlig angelägenhet.

Vi fann vidare anledning att skilja på generellt och partiellt införda pålagor och på styrande respektive finansierande pålagor. Det påpekades att styrande pålagor ger intäkter som kan användas för finansiering av transporinfrastruktur och att finansierande avgifter har styrande effekter. Av nedanstående tabell gavs exempel på olika typer av pålagor på trafiken för nyttjande av transportinfrastrukturen.

Exempel på styrande, finansierande, generella och partiella avgifter och skatter

	Styrande	Finansierande
Generella	Banavgifter enligt kap 7 § 2 järnvägslagen,	Banavgifter enligt kap 7 § 4 järnvägslagen,
Partiella	Trängselskatt i Stockholm och Göteborg	Broavgifter Öresund, Svinesund, Sundsvall och Motala

I de fall finansierande avgifter införs bör de enligt vår uppfattning huvudsakligen vara av generell karaktär. När det gäller partiellt införda avgifter i finansierande syfte för väginvesteringar borde sådana enligt vår uppfattning ingå i en tydlig strategi som genomförs konsekvent. Någon sådan utarbetad strategi som regering och riksdag ställt sig bakom finns inte. Utan sådana riktlinjer kan beslut om införande av broavgifter i finansierande syfte riskera bli ad-hoc-betonade. Mer slumpvis införda avgifter som syftar till att finansiera byggande av ny transportinfrastruktur riskerar att inte bli långsiktigt hållbara.

Partiellt införda avgifter i finansierande syfte har nackdelar i två mycket viktiga avseenden – uppbördskostnaderna är regelmässigt högre för den typen av finansiering än en finansiering genom att öka befintliga skatter eller generellt verkande avgifter samt att avgifterna har en styrande effekt som kan motverka ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av den transportinfrastruktur som ska finansieras.

Det finns emellertid en allmän tendens att föra in avgifter på flera områden i samhället i stället för eller parallellt med en finansiering med skatteintäkter. Motivet är att den som använder en anläggning eller konsumerar en tjänst och därmed tillägnar sig nyttan också ska betala för sig. I den meningen finns det skäl att föra in avgifter eller höja redan befintliga.

Frågan om hur enhetlighet och effektivitet i avgiftsutformning kan uppnås ska särskilt belysas. Om det bedöms lämpligt kan utredaren föreslå konkreta riktlinjer för införande och utformning av brukaravgifter. De särskilda förutsättningar som gäller för respektive trafikslag, inklusive nationellt och EU-gemensamt regelverk, ska beaktas.

Reglering av avgifter för att nyttja järnvägsinfrastruktur finns i 7 kap. järnvägslagen. Dessa regler baseras på direktiv 2001/14/EG. Infrastrukturförvaltarna ska enligt direktivet säkerställa att det avgiftssystem som används är baserat på samma principer över hela deras järnvägsnät. Det är infrastrukturförvaltaren, dvs. Trafikverket för det järnvägsnät som staten förvaltar, som fastställer avgifterna med stöd av järnvägslagen. Grundprincipen är att likvärdig infrastruktur som förvaltas av en och samma infrastrukturförvaltare ska avgiftssättas på likvärdigt sätt.

Trafikverkets nya inriktning för utveckling av tjänster och prissättning innebär att de avgiftskomponenter som ingår i särskilda avgifter i större utsträckning kommer att differentieras

utifrån den kapacitetssituation som råder i järnvägsnätet. Betalningsviljan får därmed på ett tydligare sätt komma till uttryck i prissättningen. Attraktiva tåglägen kan prissättas högre. Denna utveckling har under senare år redan påbörjats, då till exempel en differentiering av tåglägesavgiften har införts för att bland annat bättre anpassa avgiften till kapacitetssituationen. Som ytterligare ett led i strävan mot mera differentierade särskilda avgifter, debiteras passageavgifter på vissa sträckor i de tre storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö vid vissa mer attraktiva tider. Vägledande för dessa avgifter har bland annat varit en översiktlig bedömning av kapacitetssituationen.

Genom att differentiera avgifterna och höja dem för till exempel tågläge hög och passageavgifterna i de tre storstadsområdena avser man att uppnå en styrande effekt från tider och platser som i dag har begränsad kapacitet. Genom att på så sätt sprida användandet uppnår man en mera effektiv användning av järnvägsinfrastrukturen och därmed en ökning av den totala kapaciteten i systemet.

Enligt 29 § Väglagen (1971:948) kan regeringen bestämma att avgift får tas ut för begagnande av väg. Avgifter kan endast tas ut för att finansiera nya väganläggningar. Vidare finns begränsningar såvitt avser tung trafik.

Möjligheterna att ta pålagor inom vägsystemet styrs av det regelverk som ställs upp i Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG om avgifter på tunga godsfordon för användning av vissa infrastrukturer, det så kallade Eurovinjettdirektivet.

Vägavgifter som tas ut på det transeuropeiska vägnätet, eller på delar av detta vägnät, måste uppfylla direktivets villkor. Direktivets vägavgiftsregler är utformade som maximinivåer. Grundprincipen är att vägavgifter maximalt får motsvara kostnaden för investering i och drift av den avgiftsbelagda infrastrukturen. För Sveriges del ingår väg E4 mellan Malmö och Stockholm, väg E6 mellan Malmö och Svinesund, samt väg E18 mellan Stockholm och Töckfors i det transeuropeiska vägnätet, enligt europaparlamentets och rådets beslut nr 1692/96/EG av den 23 juli 1996 om gemenskapens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet. För det vägnät som omfattas av direktivet gäller att tidsbaserad och distansbaserad avgift inte får tas ut samtidigt på någon given fordonskategori för användandet av ett och samma vägavsnitt.

Medlemsstaterna får dock ta ut både distans- och tidsbaserade avgifter för användandet av broar, tunnlar och bergspass. Ett särskilt undantag från direktivets regler finns för avgifter som är

särskilt utformade för att motverka tids- och platsrelaterad trafiköverbelastning i stadsområden. Det är den förstnämnda möjligheten som nyttjats för att ta ut avgifter för finansieringen av broar vid Motala och Sundsvall.

På uppdrag av Trafikverket, Transportstyrelsen och Vinnova har Arena-projektet sedan 2006 arbetat med att utveckla kunskap kring och lösningar för avgifter inom vägtrafiken. Projektet omfattar därvid alla former av brukaravgifter, befintliga och tänkbara framtida, och arbetar med målsättningen att skapa en enhetlig nationell lösning som verkar inom ramen för regelverket inom EU.

Det förslag som redovisas i bilaga till detta betänkande tar upp frågan om enhetlighet och effektivitet i tekniskt och uppbördsmässigt hänseende. Det är uppenbart att det krävs en enhetlighet i dessa avseenden. Det förslag som läggs fram i bilagan till detta betänkande av Arena-projektet bör kunna utgöra en konstruktiv grund för den fortsatta utvecklingen av systemet.

Även enhetlighet i avgiftsmässigt hänseende bör eftersträvas. Enhetligheten bör avse lika avgifter per fordonsklass oberoende vilken avgiftsbelagd bro man passerar. I det sammanhanget finns principer fastställda i det s.k. eurovinjettdirektivet, vilket Sverige förbundit sig att efterleva.

När det gäller avgifter på broarna i Motala respektive Sundsvall har inte enhetlighet i avgiftsmässig bemärkelse uppnåtts. Av avtalen framgår att vid färd med personbil över bron i Motala ska avgift erläggas medan personbilar inte behöver betala någon avgift vid passage av bron i Sundsvall. En sådan skillnad måste kunna motiveras utifrån trafikekonomiska överväganden, nämligen att avledningseffekten är mycket större i Sundsvall än i Motala. Om så inte är fallet bör det ur den synvinkeln inte förekomma några skillnader. Det finns alltid en större acceptans för ekonomiska ingripanden eller interventioner om pålagorna delas lika av alla. Det skulle tala för en enhetlighet i avgiftssättningen oberoende av vilken nybyggd bro eller tunnel man råkar passera. Med en tillämpning av förespråkat enhetlighetskrav vid avgiftssättningen så bör avgiftsfinansierade broar och tunnlar utgöra en resultatmässig enhet där de samlade intäkterna från avgiftsuppbörden och de samlade utbetalningarna för räntor och amorteringar jämte uppbördskostnaderna samlas upp och redovisas.

Vi har låtit göra en översiktlig studie hur finansieringen av transportinfrastrukturen är utformad i olika länder. Genomgången visar att transportinfrastrukturen i de studerade länderna alltjämt är

ett område där staterna har en mycket aktiv roll både som ägare, operatörer och finansiärer av verksamheten. En förklaring kan vara att man genom sådana arrangemang velat försäkra sig om att stordriftsfördelar i verksamheterna tas tillvara och att resurser inte splittras på flera olika operatörer. En annan orsak har varit att det varit administrativt omständligt och tekniskt komplicerat samla in brukaravgifter av olika slag. På vägsidan har det också varit möjligt att finansiera de direkta kostnaderna för vägnätet under en uppbyggnadsfas med bränsle- och fordonsskatter av olika slag. Genomgående sker dock en förändring i många länder när det gäller finansieringen.

Dels finns en ökande insikt att de externa effekterna av transporterna, som emissioner, trängsel och buller behöver prissättas i högre utsträckning än tidigare. Dels är investeringsbehoven mycket stora i åldrande system där kapacitetstaken ofta nåtts i många storstadsområden. I en situation där många regeringar är ovilliga att höja skatter av politiska skäl, eller är förhindrade att ta på sig nya åtaganden av statsfinansiella skäl blir avgiftsfinansiering i olika former alltmer intressant i många länder. Vart fall på järnvägssidan är den avgiftsfinansierande andelen mycket låg i Sverige jämfört med många andra länder.

I budgetpropositionen för år 2002 framhölls att om kommuner eller regioner efter beslut av en betydande majoritet skulle göra framställan om att införa trängselavgifter som ett led i en bredare strategi för att komma till rätta med trafikens trängsel- och miljöproblem, kommer regeringen att bereda frågan.

Enligt utredningens mening bör det, såsom det uttrycktes i ovan nämnda proposition, vara ett nödvändigt villkor att det ska finnas en betydande majoritet i de kommuner eller regioner som står bakom en framställan om införande av trängselskatter som ett led att komma till rätta med trafikens trängsel- och miljöproblem. I de fall trängselskatten även ges en uttalad finansierande roll bör läggas till att den majoritet som står bakom framställan också gör ett åtagande som är långsiktigt stabil. Det bör dock betonas att det inte är tillräckligt med en framställan om trängselskatt. Det krävs också att åtgärden är den mest effektiva för att nå åtgärdens primära syfte.

När det gäller enhetlighet och effektivitet i tekniskt avseende i uppbörden av trängselskatter hänvisar vi till vad som anförts i frågan under föregående avsnitt om brukaravgifter.

Med stöd av lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter får kommuner och landsting lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för. Bestämmelsen innebär en möjlighet, men ingen skyldighet för kommunen att lämna bidrag till byggande av statlig väg och järnväg. Någon motsvarande bestämmelse avseende farleder för vilka staten ansvarar finns inte.

Enligt gällande regleringsbrev för Trafikverket får verket tidigarelägga byggandet av allmänna vägar och investeringar i järnvägsanläggningar där förskottering (lån) sker från kommuner, landsting eller enskilda under förutsättning att avtalet inte innehåller sådana villkor som innebär indexuppräkning av eller räntor på förskotterat belopp. Den sammanlagda skulden för de av Trafikverket och regeringen godkända förskotteringarna avseende allmänna vägar och investeringar i järnvägsanläggningar får ej överstiga 30 procent av i regleringsbrevet angivet belopp. Förskottering av objekt vars byggkostnad överstiger 20 miljoner kronor ska underställas regeringens prövning.

Vi föreslår att tydliga kriterier läggs för när förskottering ska tillåtas i stället för den beloppsbegränsning som nu finns. Vi förutser också att intresset för förskotteringar minskar till följd av det förslag till nytt planeringssystem som vi lägger fram i detta betänkande.

En planeringsram för transportinfrastrukturen är inget beslut om framtida anslag. Den är en restriktion som är satt för att planeringen och prioriteringen av åtgärder ska ske utifrån en så realistisk bedömning som möjligt av en framtida utgiftsvolym. Den sätts därvid med hänsyn till vad riksdag och regering gör för prognoser om framtida finansiellt utrymme vägt mot anspråken inom andra offentliga utgiftsområden. Planeringsramen i sig har inga konsekvenser för den årliga utgiftsnivån inom den offentliga sektorn eller det offentliga sparandet. Nivåerna på utgifterna och sparandet bestäms av andra faktorer. Det hindrar inte att planeringsramen indirekt har betydelse för de framtida nivåerna på det för de offentliga finanserna viktiga nyckeltalen.

För att koppla beslut om planeringsramen till den statliga reglerade budgetprocessen finns två vägar att gå. Riksdagen kan i det ena fallet besluta om en definitiv planeringsram som konstitueras av såväl anslag som olika former av medfinansiering. I det fallet får inslaget av medfinansiering rymmas inom den definitiva planeringsramen. I det fallet har riksdagen ex ante full kontroll på planeringen.

I det andra fallet kan planeringsramen komma att förändras till följd av de avsiktsförklaringar om medfinansiering som träffas i samband med åtgärdsplaneringen. I detta fall kommer riksdagen genom bl.a. bemyndigandeinstitutet ha full kontroll ex post över planeringen.

I båda fallen har riksdagen och regeringen full kontroll över anslag och bemyndiganden om att träffa avtal om framtida åtaganden för staten.

Vi föreslår att riksdagen beslutar om en planeringsram som kan komma att överskridas genom vilja till medfinansiering. Vi gör den bedömningen att den volym som medfinansieringen kan komma att omfatta blir relativt sett marginell i förhållande till summan av ramarna för planering av transportinfrastrukturen under de närmaste planeringsperioderna. Detta i kombination med att riksdagen och regeringen har en fullständig kontroll över avtal om medfinansiering, anslag, lån och sparandet motiverar vårt förslag i denna del. Incitamenten till medfinansiering kan också bli något större om det finns ett utrymme som kan påverkas. Genom att Trafikverket ska föra förteckning och samlat redovisa innehållet i samtliga tecknad avsiktsförklaringar får riksdag och regering i efterhand den information som för deras del behövs.

Statsstödsreglerna

Vi har låtit genomföra en omfattande genomgång av tillämpningen av de statsstödregler som är knutna till vårt deltagande i den europeiska gemenskapen. Syfte är att få underlag för att bedöma gränsdragningen i ansvar och finansiering mellan stat och enskilda som rör utveckling och förvaltning av transportinfrastruktur.

Statsstödsreglerna syftar till att tillse att det stöd medlemsstaterna beviljar inte leder till en otillbörlig snedvridning av konkurrensen. Lika konkurrensvillkor ska upprätthållas för alla företag som är verksamma på EU:s inre marknad, oavsett i vilken medlemsstat de är etablerade. Om vissa företag ges obefogade selektiva fördelar, innebär detta att marknadskrafterna inte belönar eller dröjer med att belöna de mest konkurrenskraftiga företagen, vilket i sin tur minskar EU:s allmänna konkurrenskraft. Statliga stödåtgärder kan också leda till att marknadsmakten koncentreras till vissa företag, t.ex. när de företag som inte får statligt stöd måste inskränka sin verksamhet på marknaden eller när stödet används till

att bygga upp hinder för tillträde till marknaden. Om konkurrensen snedvrids på detta sätt finns en risk att konsumenterna drabbas av högre priser, lägre kvalitet på varorna och minskad innovation.

Å andra sidan anses statliga stödåtgärder under vissa förutsättningar också kunna vara effektiva medel för att uppnå mål av gemensamt europeiskt intresse. De kan rätta till marknadsmisslyckanden och därmed få marknaderna att fungera bättre och öka den europeiska konkurrenskraften. De kan även bidra till att främja social och regional sammanhållning, hållbar utveckling och kulturell mångfald.

Investeringar i transportinfrastruktur har traditionellt ansetts utgöra en allmän ekonomisk-politisk åtgärd som inte faller in under statsstödsreglerna. Anledningen är att så länge som infrastrukturen direkt finansieras av offentliga myndigheter och är öppen för alla användare, såväl faktiska som potentiella, på lika och icke-diskriminerande villkor, så kan inte vissa företag eller viss produktion anses gynnas framför andra på ett sätt som snedvrider konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Innehåll

Sammanfattning **9**

1 Kommitténs uppdrag och arbete **37**

1.1 Uppdraget 37

1.2 Vårt arbete 43

2 Våra utgångspunkter **45**

2.1 Offentliga åtaganden 45

2.2 Statens åtaganden 47

2.3 Regionernas åtaganden/uppgifter 50
2.3.1 Kollektivtrafik på väg och järnväg 50
2.3.2 Regional planering och organisering 55
2.3.3 Regional fysisk planering 59
2.3.4 Regional ekonomisk infrastrukturplanering 60

2.4 Kommunernas åtaganden 62
2.4.1 Den fysiska planeringen 63
2.4.2 Kommunala åtaganden avseende transportinfrastruktur 66

2.5 Marknadens uppgifter 69

2.6 Den ekonomiskgeografiska samhällsutvecklingen 70