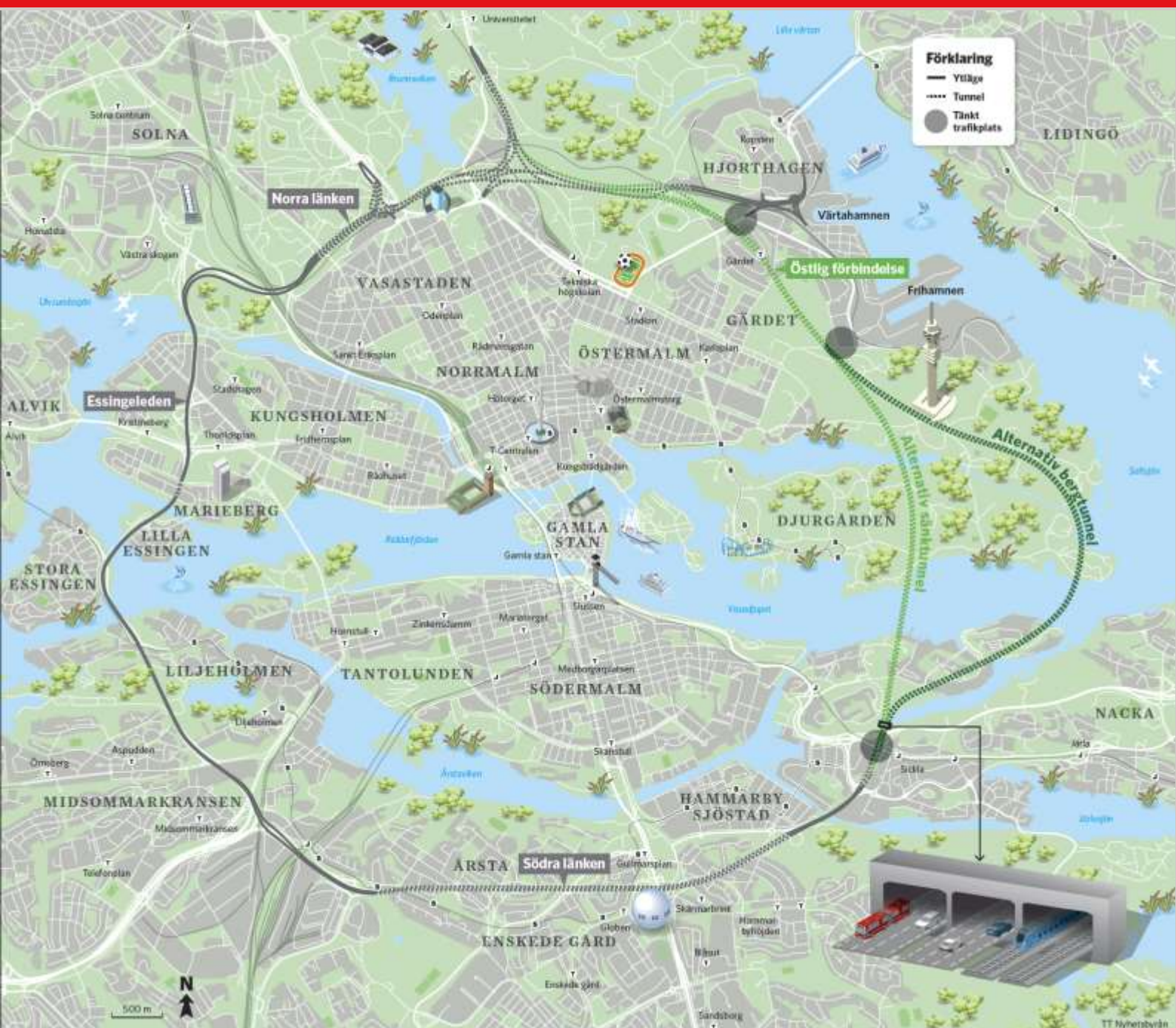


FINANSIERINGSLÖSNINGAR FÖR ÖSTLIG FÖRBINDELSE

Underlag till Sverigeförhandlingen

Sammanfattande rapport 2016-06-16



Trafikverket

Postadress: 172 90 Sundbyberg

E-post: trafikverket@trafikverket.se

Telefon: 0771-921 921

Dokumenttitel: Finansieringslösningar för Östlig förbindelse. Underlag till Sverigeförhandlingen.
Sammanfattande rapport.

Skapat av: Peter Huledal, Katja Vuorenmaa Berdica

Dokumentdatum: 2016-06-16

Ärendenummer: 2015/17932

Kontaktperson: Peter Huledal

Publikationsnummer: 2016:101

ISBN: 978-91-7467-987-8

Innehåll

1. INLEDNING	4
1.1 Bakgrund och syfte	4
1.2 Underlagsmaterial	4
1.3 Föreliggande rapport	4
2. FÖRUTSÄTTNINGAR	5
2.1 Östlig förbindelse	5
2.2 Utpekade finansieringsalternativ	6
3. STUDERADE FINANSIERINGSALTERNATIV	7
3.1 Ordinarie anslagsfinansiering	7
3.2 Finansiering via trängselskatt	9
3.3 Finansiering via infrastrukturavgift	12
3.4 Fastighetsrelaterade intäkter	14
3.5 Kommunalt medfinansieringsbidrag	16
3.6 Särskilt lån i Riksgäldskontoret för infrastrukturinvesteringar	20
3.7 Offentlig-Privat Samverkan (OPS)	21
3.8 Övriga användbara/aktuella finansieringsmöjligheter	24
4. AVSLUTANDE RESONEMANG	25

1. Inledning

1.1 Bakgrund och syfte

Trafikverket har i uppdrag av Sverigeförhandlingen att redovisa alternativa finansieringsformer för en Östlig förbindelse i Stockholm. Underlag för redovisningen har tagits fram av PwC, Mannheimer Swartling och WSP, samt av Trafikverket själva. Trafikverkets redovisning syftar till att sammanfatta olika finansieringsalternativs förutsättningar, deras genomförbarhet och finansieringsförmåga samt positiva och negativa konsekvenser.

1.2 Underlagsmaterial

Denna PM fokuserar på det urval i materialet som Trafikverket har bedömt relevant och är således inte en sammanfattning av respektive underlagsrapport. De aktuella rapporterna listas nedan. Ansvaret för redovisade beräkningar ligger på respektive rapportförfattare.

- Östlig förbindelse. Underlag till Sverigeförhandlingen. Preliminär rapport, Trafikverket 2015-03-06.
- Trängselskatt med Östlig förbindelse. Underlag till Sverigeförhandlingen. Trafikverket/WSP, 2015-09-23.
- Sverigeförhandlingen. Analys av finansieringsprinciper och bedömning av alternativa finansieringslösningar för Östlig förbindelse. PwC, november 2015.
- PM avseende möjligheten att finansiera bygget av Östlig förbindelse med en differentierad avgift. Mannheimer Swartling, 2015-12-01.
- PM om bestämmelser om enskild väg och en Östlig förbindelse. Trafikverket, 2016-02-05.
- PM om Finansierande avgift i Östlig förbindelse. Trafikverket, 2016-04-12.

1.3 Föreliggande rapport

Efter detta inledande kapitel beskrivs förutsättningarna för Trafikverkets genomgång av olika finansieringsalternativ för Östlig förbindelse, följt av ett kapitel där de utpekade finansieringsalternativen behandlas i ett avsnitt vardera. Avslutningsvis förs ett resonemang ur Trafikverkets perspektiv kring några centrala aspekter på alternativ finansiering.

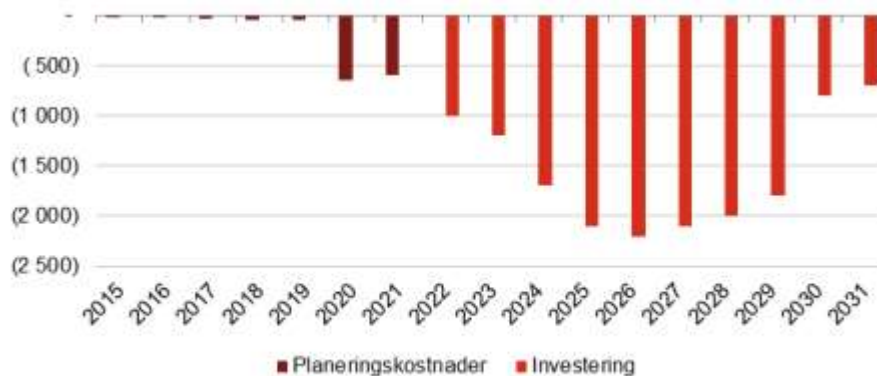
2. Förutsättningar

2.1 Östlig förbindelse

I Trafikverkets preliminära rapport från mars 2015 har ett alternativ för Östlig förbindelse benämnt Saltsjö tunneln¹, där hela tunneln förläggs i berg, studerats. Gjorda analyser utgår från denna sträckning, med antagen byggstart år 2022.

Vid tiden då de aktuella underlagsrapporterna togs fram beräknades investeringen uppgå till ca 17 miljarder kronor (50 % -nivån) i 2014 års prisnivå², varav ca 1,4 miljarder utgör planeringskostnader. Resterande ca 15,6 miljarder kr är kostnader som är förknippade med byggnation av Östlig förbindelse och fördelas under en 10-årsperiod från 2022 enligt nedanstående figur.

Storleken på investering samt drift- och underhållskostnader antas vara desamma oavsett finansiering. Driftkostnaderna har uppskattats grovt till ca 110 miljoner kronor per år i 2014 års prisnivå, baserat på beräknad driftkostnad för Förbifart Stockholm.



Figur 1. Planeringskostnader och investering för Östlig förbindelse, MSEK fasta priser (hämtad från PwC:s rapport; källa: Trafikverket).

¹ Det andra huvudalternativet – en sänktunnel benämnd Österleden – har inte analyserats och ingår inte i föreliggande rapport.

² Enligt ny beräkning/successivkalkyl är nu gällande (januari 2016) siffra 19 miljarder på 85% -nivån, vilket innebär att investeringskostnaden med 85% sannolikhet inte kommer att överskrida 19 miljarder (i 2014 års prisnivå).

2.2 Utpekade finansieringsalternativ³

Följande finansieringsalternativ behandlas:

- Ordinarie anslagsfinansiering
- Medfinansiering i form av trängselskatt
- Medfinansiering i form av infrastrukturavgift
- Fastighetsrelaterade intäkter
- Kommunalt medfinansieringsbidrag
- Särskilt lån i Riksgäldskontoret för infrastrukturinvesteringar
- Offentlig-Privat Samverkan (OPS)
- Övriga användbara/aktuella finansieringsmöjligheter

Trafikverket konstaterar att de olika finansieringsalternativen i olika grad innebär att ny finansieringsbas tillförs. Vissa finansieringsalternativ innebär att finansieringsbehovet endast flyttas i tid. Det är således inte uppenbart att alternativa finansieringslösningar skapar ett ökat ekonomiskt utrymme, däremot kan de innebära en omfördelning av vem som bär den slutliga kostnaden för en investering, både i tid och mellan olika grupper.

Trafikverket har gått igenom de olika finansieringsalternativen med hänsyn till följande aspekter i varierande grad:

- Intäktpotential
- Förenlighet med svenska regler, lagar och praxis
- Tidigare erfarenheter
- Kostnadseffektivitet
- Likviditet och tillgänglighet
- Styrning, kontroll, riskhantering, flexibilitet och incitament
- Externa effekter (klimat, miljö, restider, övrigt)
- Orsakssamband mellan Östlig förbindelse och finansiering

³ För ytterligare information hänvisas till SOU 2011:49 *Medfinansiering av transportinfrastruktur – Ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt riktlinjer och processer för medfinansiering* samt Regeringens proposition 2012/13:25 *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem*.

3. Studerade finansieringsalternativ

3.1 Ordinarie anslagsfinansiering

Beskrivning

Enligt 7 kap 5 § i Budgetlagen (2011:203) ska andra tillgångar än sådana som används i statens verksamhet finansieras med anslag på statsbudgeten. Enligt den kommunala kompetensutredningen är väg och järnväg sådana tillgångar. Finansiering med anslag innebär att hela anskaffningsutgiften belastar statsbudgetens utgiftssida vid investeringstillfället, vilket innebär att hela investeringen avskrivs direkt. Enligt 7 kap 6 § i budgetlagen kan riksdagen dock besluta att finansiering kan ske på annat sätt än med anslag, exempelvis genom lån i Riksgäldskontoret.

Genomförbarhet

Hur Trafikverket får använda sina anslagsmedel anges i regleringsbrev och i regeringens beslut om långsiktiga planer.

Den nationella transportplanen ("nationell plan") som beslutas av regeringen och länsplanerna, som beslutas av det regionala samverkansorganet eller länsstyrelsen i varje län, utgör en långsiktig (12 årig) strategisk planering av det samlade transportsystemet för väg, järnväg, sjöfart och luftfart. Planerna grundar sig på riksdagens inriktningsbeslut för transportinfrastrukturen som anger en ekonomisk planeringsram och dess fördelning till investeringar och underhåll för olika trafikslag samt inriktningen av dess användning. I riksdagens inriktningsbeslut ger riksdagen vanligtvis stöd åt de riktigt stora namngivna investeringar som sedan kan tas upp i den nationella planen. Östlig förbindelse i Stockholm är sannolikt en investering som skulle behöva ett sådant stöd i riksdagen.

De långsiktiga planerna syftar till att stödja en god framförhållning i utvecklingen av transportsystemet genom att precisera vilka åtgärder som bör väljas. De slutgiltiga besluten tas dock dels inom den fysiska planläggningsprocessen, dels i regeringens årliga ekonomiska beslut om vilka nya större infrastrukturåtgärder som ska ha byggstart under de kommande tre åren. Mindre åtgärder (mindre än 50 miljoner kr) kan Trafikverket själv besluta om. Trafikverket har också en viktig roll för att ta fram beslutsunderlaget för de större infrastrukturinvesteringarna.

Investeringarna i Trafikverkets förslag till långsiktiga planer ska uppfylla de kriterier som anges i riksdagens inriktningsbeslut, bl.a. att de ska vara samhällsekonomiskt lönsamma och att de på olika sätt ska bidra till det transportpolitiska målet. Om Östlig förbindelse ska kunna finansieras via anslag bör dessa kriterier vara uppfyllda.

Finansieringsförmåga

I den nationella planen för perioden 2014-2025 disponeras 281 miljarder kr för utveckling av transportsystemet, varav 97 miljarder disponeras för nya större investeringsobjekt. Av detta utrymme skulle Östlig förbindelse alltså utgöra 18 procent. Av hela utvecklingsramen utgör kostnaden för den östliga förbindelsen 6 procent.

Konsekvenser

Fördelar

Den prioriteringssituation som finns när det gäller investeringsanslagen innebär att det finns en kvalitetssäkring av att investeringen verkligen behövs och är ett bra alternativ jämfört med andra förslag till åtgärder.

Anslagsfinansiering innebär för den enskilda investeringen ingen finansieringskostnad, eftersom sådana statliga investeringar normalt direktavskrivs. Om en särskilt stor satsning är motiverad vissa år, t.ex. på grund av lågkonjunktur, så är det alltid möjligt att hantera det genom särskilda politiska beslut.

Nackdelar

Stora investeringar tenderar att vara svåra att periodisera över de år som de genomförs. Det innebär att de ett visst år kan förbruka ett större eller mindre anslagsutrymme än budgeterat vilket kan få negativa konsekvenser för genomförandet av andra åtgärder som ska rymmas inom det tilldelade årliga anslaget.

Ytterligare en nackdel är att investeringsanslagen kan ses som en fri nyttighet av ickestatliga organisationer, t.ex. kommuner, regioner eller trafikoperatörer. Det saknas därmed incitament för att medverka till en klok användning av anslagen, vilket kan leda till en suboptimering sett ur ett systemperspektiv.

3.2 Finansiering via trängselskatt

Beskrivning

Trängselskatt är ett styrmedel som syftar till att minska trängseln i vägnätet. Skatten kan därmed användas för att minska behovet av att bygga ut trafikanläggningar eller att skjuta fram behovet av kapacitetsförstärkningar. Trängselskatt har också den positiva effekten att den ger intäkter som kan användas för att förbättra infrastrukturen. En väl utformad trängselskatt gör att vissa resenärer väljer att resa på ett annat sätt, någon annanstans eller vid någon annan tidpunkt, vilket ger bättre framkomlighet för de kvarvarande trafikanterna. De trafikanter som inte ändrar sitt beteende och därmed betalar trängselskatt, blir (helt eller delvis) kompenserade genom att de får en positiv effekt i form av kortare restider.

Genomförbarhet

Det är fullt möjligt att införa ett utvidgat system för trängselskatt efter genomförandet av Östlig förbindelse. Staten har rådighet över skattens utformning⁴ och det finns ett tydligt samband mellan intäkterna och öppnandet av Östlig förbindelse.

Trafikverket har låtit WSP ta fram en studie för att undersöka hur trängselskattesystem kan utökas i de centrala delarna av trafiksystemet med Östlig förbindelse på plats. Analysen utgår i huvudsak från trängselskattesystem som bygger på dagens teknik.

För att kunna uppskatta hur trafiken utvecklas i framtiden används prognosmodeller. Dessa modeller bygger dels på givna antaganden om utvecklingen av diverse faktorer såsom befolkning och sysselsättning, bilinnehav, priser och restider, dels på antaganden om hur människor kommer att bete sig givet dessa förutsättningar. Osäkerheter finns således i flera prognosled. På grund av dessa osäkerheter har föreliggande analyser genomförts i två olika scenarier med hög (ca 50 %) respektive låg (ca 20 %) trafiktillväxt mellan år 2010 och 2030.

Med givna förutsättningar finns trängsel både i innerstaden och på ringleden⁵ runt innerstaden år 2030. Behovet av ytterligare trängselskatter är dock mindre med Östlig förbindelse än utan, eftersom Östlig förbindelse minskar trängseln i övriga vägnätet. Innerstadsbroarna över Saltsjö-Mälarsnittet (Västerbron, Centralbron, Slussen) samt Norra länken och Södra länken har identifierats som lämpliga platser för nya snitt för trängselskatt, givet att systemet inte skall utvidgas till att även omfatta kommuner i närförorter. Trängselskatt även på Östlig förbindelse kan också ge en positiv trafikstyrande effekt, men skatten bör ligga på en lägre nivå eftersom man annars riskerar att få oönskade trafikstyrningseffekter. Att utvidga systemet för trängselskatt till att omfatta Östlig förbindelse utan motsvarande trängselskatt på innerstadsbroarna skulle dock medföra ett underutnyttjande av den nya länken, då vissa resenärer istället för att använda Östlig förbindelse skulle välja att resa genom innerstaden. Liknande resultat noterades för ett beräkningsexempel med trängselskatt i Norra länken och Södra länken tillsammans med en hög trängselskatt i Östlig förbindelse.

Utformningen av ett trängselskattesystem för år 2030 och vilka intäkter systemet ger är starkt beroende av hur stor trafökningen blir. Med låg trafiktillväxt är ett nytt skattesnitt i innerstaden en förutsättning för att kunna utöka trängselskattesystemet på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt. Om trafiktillväxten blir hög blir de positiva

⁴ Dock har staten valt att inte införa trängselskatt med mindre än att det funnits ett principbeslut om införandet från kommunfullmäktige i närmast berörda kommun (prop. 2012/13:25, sid 61-62).

⁵ Med ringleden avses Essingeleden, Norra länken, Östlig förbindelse och Södra länken.

samhällsekonomiska effekterna av ett utökat trängselskattesystem betydligt större. Bäst effekt ger även då ett system där trängselskatt utvidgas till innerstadsbroarna och på ringleden. Eventuellt kan det vara möjligt att endast tillföra nya snitt på ringleden, men den trafikstyrande effekten blir då betydligt sämre och den samhällsekonomiska vinsten marginell.

Utformningen av ett effektivt trängselskattesystem kräver mycket information om trängseln i vägnätet. Detta gör det svårt att precisera trängselskatten långt i förväg, eftersom osäkerheterna blir stora. Trängselskatt är också en åtgärd som går relativt snabbt att implementera. Ungefär fem år i förväg kan det vara lämpligt att i detalj börja utforma systemet. Analysen har därför fokuserats på att identifiera robusta grunder för utformningen och skattenivån givet olika förutsättningar.

Finansieringsförmåga

Om Östlig förbindelse byggs kommer den nya leden att avlasta Essingeleden och innerstaden. Det innebär att intäkterna från trängselskatten i befintliga snitt minskar givet att trängselskattesystemet förblir oförändrat. Minskningen uppskattas bli 1 miljard kr⁶ under kalkylperioden med det trängselskattesystem som infördes år 2016⁷.

Intäktspotentialen har beräknats med hjälp av räkneexempel och med ett intervall för att fånga osäkerheter om framtida trafik tillväxt. Det har antagits att trängselskatten indexuppräknas med inflationen och alla de intäkter som redovisas nedan är räknade som totalen under 2030-2049, diskonterat⁸ till 2014, om inte annat anges.

- Exempel 1: Om trängselskatt införs på innerstadsbroarna (Västerbron, Centralbron och Slussen), Norra länken och Södra länken samt en lägre skatt på Östlig förbindelse:
 - Detta exempel ger ett uppskattat intäkts tillskott på 5 (± 2) miljarder kr⁹ jämfört med ett scenario utan Östlig förbindelse och med den trängselskatt som införs år 2016.
 - Om trafik tillväxten blir hög skulle en högre trängselskatt sannolikt kunna införas på Östlig förbindelse utan allt för negativa trafikstyrande effekter. Detta uppskattas kunna ge ett ytterligare tillskott på drygt en halv miljard kr¹⁰.
- Exempel 2: Om trängselskatt införs på Norra länken och Södra länken utan skatt på innerstadsbroarna:
 - Intäktspotentialen av att införa en lägre trängselskatt på Norra länken och Södra länken om trafik tillväxten blir hög beräknas vara 1 miljard kr, det vill säga ungefär lika mycket som intäktsbortfallet till följd av Östlig förbindelses öppnande. De båda intäktseffekterna tar alltså i stort sett ut varandra.

⁶ Totalt under 2030-2049, diskonterat till 2014. Trängselskatt antas indexuppräknas med inflationen.

⁷ Systemet för trängselskatt som infördes 2016 beräknas ge intäkter på 1,6 miljarder kr per år för prognosår 2030 (2016 års prisnivå). Minskningen till följd av Östlig förbindelse beräknas bli 0,1 miljarder kr per år för prognosår 2030 (2016 års prisnivå).

⁸ Diskonteringsränta 3,5 %.

⁹ Ökningen motsvarar 0,6 miljarder kr per år för prognosår 2030 (2016 års prisnivå).

¹⁰ Ökningen motsvarar 0,06 miljarder kr per år för prognosår 2030 (2016 års prisnivå).

- Om trafiktillväxten blir låg och passage av innerstadsbroarna inte beskattas, bör systemet för trängselskatt inte utökas eller nivåerna höjas. Den totala intäktseffekten beräknas då bli -1 miljard kr¹¹ på grund av intäktsbortfallet som Östlig förbindelse medför.

Ovanstående beräkningar omfattar samtliga betalstationer. De betalstationer som tillkommer till följd av Östlig förbindelse¹² står för en mindre del av de totala intäkterna, mellan 0,6-1,0 miljarder kr¹³ i nuvärde beroende på vilket av ovanstående exempel som studeras.

Konsekvenser

Fördelar

Det finns en etablerad lagstiftning som stöder införande av trängselskatt. Systemet med trängselskatt kan användas för såväl Östlig förbindelse som på övriga vägnätet. Därmed fås ett sammanhängande system. Om någon annan princip för avgiftsupptagning används för Östlig förbindelse, måste åtgärder genomföras även i trängselskattesystemet för att få helheten att fungera.

Ett väl utformat system minskar såväl trängseln i vägnätet som behovet av investeringar i infrastruktur. Vidare kan trängselskattesystemet öka tillgängligheten (d.v.s. minska restid och reskostnad) för resor och transporter med en hög värdering av restid, t.ex. för näringslivet.

Nackdelar

Trängselskatt minskar tillgängligheten (summan av restid och reskostnad) för den genomsnittlige resenären.

Beroende på olika antaganden om trafikökning i Stockholmsregionen fram till år 2030 är beräkningarna av intäktsnivån behäftade med osäkerheter och långsiktiga utfästelser om finansieringsförmåga går därför inte att göra utan visst risktagande. Det finns därför behov av att någon finansierande part lämnar en finansiell garanti för det belopp som trängselskatten förväntas inbringa.

Staten har inte ensam rådighet över trängselskatten utan alla förändringar görs efter beslut i de berörda kommunerna. Det finns således en risk att vissa betalsnitt inte kan införas, vilket i så fall kan begränsa genomförbarheten och systemens fulla potential.

¹¹ Minskningen motsvarar 0,1 miljarder kr per år för prognosår 2030 (2016 års prisnivå).

¹² Detta omfattar betalstationerna i Östlig förbindelse, ramper vid trafikplats Frihamnen samt koppling mellan Östlig förbindelse och Norra länken i norrgående riktning. Betalstationerna i Östlig förbindelse står för ca 75 % av de totala intäkterna.

¹³ Tillskottet är ca 0,1 miljarder kr per år för prognosår 2030 (2016 års prisnivå).

3.3 Finansiering via infrastrukturavgift

Beskrivning

Infrastrukturavgift är en avgift som bygger på principen att de som använder och därmed får nytta av den nya infrastrukturen också är med och betalar den. Infrastrukturavgift har för allmänna vägar endast en finansierande funktion. Uttaget av infrastrukturavgifter på väg regleras i lag 2014:52 (prop. 2013/14:25). För tunga fordon över 12 ton gäller på TEN-T-vägnätet och motorvägar att infrastrukturavgifter endast får tas utför användandet av ett vägsnitt i form av en bro, tunnel eller en väg genom ett bergspass.

Östlig förbindelse skapar inte bara en ökad tillgänglighet i norrsydlig riktning i östra Stockholmsregionen utan kommer också att skapa en väsentlig avlastning av hela det övergripande vägnätet centralt i regionen, samt förbättrad robusthet. Denna effekt blir särskilt stor med anledning av hur vägnätet i Stockholm är uppbyggt och den höga graden av köbildning. Nyttan av Östlig förbindelse är således inte knuten enskilt till det trafikflöde som använder den nya infrastrukturen utan kommer att beröra betydligt fler vägtrafikanter som rör sig i regionen.

Genomförbarhet

En infrastrukturavgift med samma nivå hela dygnet är fullt möjlig att genomföra då den är förenlig med lag och erfarenhet finns av att använda sig av sådana avgifter. Det torde vara juridiskt möjligt att kombinera en infrastrukturavgift med trängselskatt, även om intäkterna regleras av olika lagstiftning.

De juridiska förutsättningarna för en infrastrukturavgift med differentierad nivå har studerats separat av Mannheimer Swartling och är i princip avhängiga huruvida Östlig förbindelse är enskild eller allmän väg. I fallet Östlig förbindelse skulle det vara fråga om differentiering i tid (tidpunkt på dagen/typ av dag/årstid)¹⁴, vilket på allmän väg inte är förenligt med gällande svensk lagstiftning.

Frågan om huruvida Trafikverket kan bygga Östlig förbindelse som enskild väg, eller förändra den till enskild väg efter byggnation, har undersökts av Trafikverkets juridiska enhet. Slutsatsen är att med de författningar som idag reglerar förutsättningarna för planering, byggande och ägande av väginfrastruktur, är det svårt att förverkliga Östlig förbindelse på detta sätt. Bedömningen är därför att om en differentierad infrastrukturavgift över tid är önskvärd bör en förändring av lagstiftningen istället övervägas. Ett skäl är att möjligheterna till markåtkomst för en enskild väg är mycket begränsade. Detta till skillnad från en prövning enligt väglagen, som resulterar i ett beslut som ger den allmänna väghållaren både rätt till markåtkomst och ett huvudsakligt tillstånd för vägbygget i fråga.

Det bedöms vara teoretiskt möjligt att skapa en enskild väg genom att skapa och förvärva en eller flera fastigheter som vägen sedan anläggs på (eller i, eftersom Östlig förbindelse till stor del skulle gå under jord). Anslutningen till Öresundsbron synes ha skapats på detta sätt av ett statligt bolag, SVEDAB. Genom att bolaget är statligt ägt har det allmänna kontroll över anläggningen som sedan funktionellt är en del av den allmänna infrastrukturen för samfärdsel. Om ett privat bolag skulle äga en sådan enskild väg bör staten om möjligt ändå på något sätt skaffa sig kontroll över att bolaget fortsätter bedriva verksamheten på ett sätt som det allmänna önskar. I fallet med Arlandabanan har en omfattande avtalskonstruktion

¹⁴ En annan differentiering kan göras beroende på fordonstyp, vilket inte är aktuellt här.

skapat möjligheten för ett privat bolag att vara finansiellt ansvarig och äga förutsättningarna för sin affär samtidigt som ett rimligt offentligt inflytande har tillförsäkrats. I detta fall ägs dock infrastrukturen av staten.

Finansieringsförmåga

Översiktliga analyser visar att en brukaravgift i form av en infrastrukturavgift skulle kunna ge ett intäktsstillskott på 100-400 miljoner kr per år beroende på utformning, vilket kan jämföras med driftkostnaden för Östlig förbindelse som har skattats till 110 miljoner kr per år. Motsvarande nuvärdesberäknad intäkt¹⁵ blir 1-4 miljarder kr.

Nuvarande lagstiftning medger ett högre avgiftsuttag av tunga fordon, baserat på den fördyring som deras "krav" på infrastrukturen för med sig. För Östligt förbindelse kan det påverka tunnelarea, beläggning och eventuellt ventilation, med en extra kostnad på uppskattningsvis 3 miljarder kr. En mycket överslagsmässig beräkning ger att en sådan extra avgift skulle kunna resultera i ytterligare intäkter på 0,1-0,5 miljarder kr, beräknat som nuvärde i 2014 års prisnivå.

Konsekvenser

Fördelar

Infrastrukturavgifter kan ge mer intäkter för en specifik portal jämfört med trängselskatt eftersom de kan tas ut under hela dygnet utan hänsyn till trängselsituationen, samt att högre avgift kan tas ut av tunga fordon. Sådana intäkter kan specialdestineras till finansieringen av ett visst objekt.

En differentierad nivå skulle kunna medföra möjligheten att optimera trafikflödet bättre, med lägre samhällsekonomisk förlust som följd, men intäkterna per portal blir då å andra sidan mer begränsade.

Nackdelar

En infrastrukturavgift som upprättas på Östlig förbindelse kommer att missa en stor del av dem som drar nytta av de fördelar som förbindelsen skapar i trafiksystemet som helhet. Dessa trafikanter kommer då att få ta del av nyttan utan att betala någon avgift.

En hög, jämn nivå på infrastrukturavgifter skulle sannolikt ge substantiella oönskade negativa effekter på trafikflödet, t ex att tänkt avlastning i det övriga systemet inte uppnås eller att nya köer eller ökade negativa miljöeffekter uppstår.

Att ha både infrastrukturavgift och trängselskatt nära varandra ställer krav på större informationsinsatser, eftersom såväl motiven för och hanteringen av de olika delsystemen skiljer sig åt.

¹⁵ 2032-2051, diskonteringsränta 3,5 %, diskonterat till 2014.

3.4 Fastighetsrelaterade intäkter

Beskrivning

Vid förbättringar av infrastrukturen växer arbetsmarknaden, med såväl regionförtätning som regionförstärkning som följd. Detta leder till ökad efterfrågan och högre priser på exempelvis bostäder, när omlandet integreras i storstadsregionen. Generellt sett innebär kortare restid till centrala Stockholm högre fastighetspriser, vilka kan utgöra underlag för intäkter i form av skatter eller avgifter. Olika typer av uppbörd skulle kunna skapas för att få sådana intäkter. De fastighetsrelaterade intäkter som PwC tagit upp i sin rapport är:

- fastighetsskatt (lokaler)
- fastighetsavgift (småhus, hyreshus)
- tillfällig fastighetsskatt
- nyexploateringsbidrag

Trafikverket har erfarenhet av nyttoberäkningar men begränsad kompetens att fördjupa vad som skiljer olika uppbördsformer åt.

Genomförbarhet

Såväl Östlig förbindelse som övriga infrastrukturinvesteringar och därmed kopplad bostadsbyggnation kommer påverka fastighetsmarknaden över i princip hela Stockholms län och eventuellt även utanför länsgränserna. Vidare är det sannolikt att effekterna av övriga infrastruktursatsningar (t ex Förbifart Stockholm och utbyggnad av tunnelbanan) samvarierar med Östlig förbindelse.

I sitt arbete kopplat till höghastighetståg har Sverigeförhandlingen¹⁶ identifierat fem verktyg som möjliga för att fånga in ökade fastighetsvärden i finansieringssyfte, uppdelat på två kategorier.

Verktyg som fångar in värdeökningen på ny bebyggelse i samband med exploatering

1. planvinst, genom förtjänst vid markanvisning/försäljning av kommunal mark
2. värdestegringsexpropriation
3. värdestegringsersättning

Verktyg som fångar in värdeökningen på all bebyggelse genom årlig beskattning

4. inkrementella fastighetsskatteökningar
5. tillfällig infrastrukturskatt på fastigheter

Alternativ 1, 2 och 4 går att implementera med stöd i gällande rätt medan alternativ 3 och 5 kräver lagändring. För värdestegringsersättning (3) har ett författningsförslag¹⁷ tagits fram.

Finansieringsförmåga

Ett argument som framförs är att det inte är möjligt att bedöma storleken på eventuella effekter som uppstår på fastighetsmarknaden till följd av just Östlig förbindelse. Enligt Trafikverket skulle dock exempelvis en regionalt tillämpad fastighetsavgift kunna komplettera/ersätta trängselskatt som *generell* finansieringskälla för infrastrukturinvesteringar. Det är möjligt att teoretiskt beräkna tillgänglighetsnyttan som

¹⁶ SOU 2016:3 Rapport från Sverigeförhandlingen: Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar, kap 3.7.3 Värdeåterföring av fastighetsvärdestegring.

¹⁷ SOU 2015:60 Delrapport från Sverigeförhandlingen: Ett författningsförslag om värdeåterföring.

uppstår över ett större geografiskt område. Motsvarande intäkt kan taxeras ut per kommun och kan därmed utgöra basen för kommunal medfinansiering (se vidare kap. 3.5).

Fastighetsavgiftens storlek är idag ca 1700 kr per invånare och år, som genomsnitt i landet. Om vi i ett räkneexempel antar att en extra fastighetskatt/fastighetsavgift införs motsvarande en ökning på 25 % så skulle enbart Nacka kommun kunna bidra med 42 miljoner¹⁸ kr per år. Om hela Storstockholm inkluderas blir siffran ca 850 miljoner¹⁹ kr per år.

Konsekvenser

Fördelar

Fastighetsrelaterade intäkter kan uppnå hög politisk acceptans genom en tydlig koppling till nyttor och mervärden som uppstår i det område som gynnas av transportförbättringen.

Denna typ av s.k. exploateringsavgifter är en möjlighet att dela det skapade värdet mellan privat och offentlig sektor.

Verktygen som presenteras ovan fångar delvis värdeökning från olika typer av fastigheter och kan användas parallellt.

Nackdelar

Avgränsningen av Östlig förbindelses influensområde i syfte att återföra fastighetsvärden kan utgöra en svårighet, liksom andra gränsdragningsproblem och randeffekter.

Fastighetsvärdesstegring är osäker och svår att uppskatta. Finansieringspotentialen beror på hur fastighetsmarknaden ser ut och blir därmed konjunkturrelaterad. Ett sätt att minska risken är att inte hela värdeökningen tas i anspråk för finansieringen.

Det föreligger en risk att verktygen används överlappande, vilket kan leda till att värdet dubbelräknas.

Uttaget av exploateringsavgifter kan vara tämligen avancerat och ställa tuffa kunskapskrav på den offentliga aktören.

En ytterligare höjning skulle kunna förstärka den kritik som redan idag framförs, att markkostnader, exploateringskostnader mm har nått en sådan nivå att det hämmar bostadsbyggandet.

¹⁸ Motsvarar ett nuvärde på 0,4 miljarder kronor under 20 år (2025-2044, diskonteringsränta 3,5 %)

¹⁹ Motsvarar ett nuvärde på knappt 9 miljarder kronor under 20 år (2025-2044, diskonteringsränta 3,5 %)

3.5 Kommunalt medfinansieringsbidrag

Beskrivning

Kommunalt medfinansieringsbidrag innebär att kommuner/landsting lämnar bidrag till byggande av vägar/järnvägar som staten ansvarar för, om det är till nytta för invånarna. Kommunal *förskottering* innebär att kommunen ger *räntefria lån* till staten för att genomföra (i princip tidigareläggda) infrastrukturinvesteringar. Förskottering innebär således inte någon medfinansiering i ordets rätta bemärkelse och behandlas inte vidare här.

Genomförbarhet

Kommunalt medfinansieringsbidrag är förenligt med nuvarande regler och lagar och används redan för finansiering av statlig infrastruktur.

Det är numera också möjligt för en kommun att medfinansiera infrastrukturinvesteringar i andra kommuner om de kan anses vara till gagn för medborgarna i den kommun som lämnar medfinansieringen.

Tidigare ställningstagande avseende medfinansiering

Frågan om finansiering av investeringar och ansvaret för det övergripande vägnätet i Stockholms stad har varit föremål för såväl generella ställningstagande avseende bidrag till allmänna vägar som hålls av en kommun enligt 1 § väglagen (1971:948), som finansieringen av enskilda vägobjekt i Stockholms stad.

Statlig medfinansiering

Till och med år 1988 fanns det särskilda statliga bidrag till byggande av s.k. statskommunala vägar. Bidraget sänktes successivt och utgick i slutet av 1980-talet med 50 % av kostnaden för byggandet.

Statlig medfinansiering i byggande av väg- och gatanläggningar för regional kollektivtrafik finns fortfarande kvar för sådana anläggningar som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov. Den statliga medfinansieringen är 50 % och kan om det finns särskilda skäl uppgå till 75 % av kostnaderna.

Stockholmsutredningen 1990 (Lars Ag) ledde fram till en överenskommelse mellan staten genom Vägverket och Stockholms stad den 9 april 1990 i fråga om ändrat väghållningsansvar i Stockholm. Överenskommelsen definierar det övergripande vägnätet i Stockholms stad samt det framtida väghållningsansvaret för detta. I överenskommelsen anges att

- staten övertar väghållningsansvaret för Essingeleden den 1 oktober 1990,
- staten övertar väghållningsansvaret för E3 delen Roslagstull – Ålkistan samt blir väghållare för Norra länken när denna öppnats för trafik samt
- Stockholms stad svarar för utbyggnaden av återstående delar av den s.k. hästskon. Staten blir väghållare för dessa vägar när de byggs ut.

Staten tog således över väghållningsansvaret för Essingeleden samt kommande Södra länk och Norra länk. Östlig förbindelse var inte aktuell och ingick inte i överenskommelsen.

Dennisöverenskommelsen

I samband med förhandlingarna om "Dennisöverenskommelsen" kom parterna i *Överenskommelse om infrastrukturens utbyggnad i stockholmsregionen 1991-01-23*, med tilläggsöverenskommelse 1992-09-29, bland annat överens om att Vägverket skulle vara väghållare för Ringen och Yttre Tvärleden samt att ansvaret för finansieringen delas mellan regionen och staten.

Vad gäller utbyggnaden av Södra länken, Norra länken, Österleden samt Yttre tvärleden har Vägverket och Stockholms stad under år 1995 ingått ett ramavtal innebärande att staten skulle vara väghållare samt att finansieringen avses ske genom vägtullar.

Dennisöverenskommelsen bröts år 1997.

Finansieringsförmåga

Det övergripande vägnätet i Stockholms stad har under senare år byggts ut i samverkan mellan staden och staten. Stockholms stad har då i de flesta fall bidragit med 25 % av finansieringen och staten med 75 %. Genom stadens engagemang har investeringar kunnat tidigareläggas.

- Stockholms stad har varit och är väghållare för det övergripande vägnätet inom kommunen.
- Staten har successivt tagit över väghållarskapet för vissa och framför allt nya större övergripande vägar inom Stockholms stad.
- Genom statens övertagande av driftansvaret för dessa vägar har Stockholms stad fått kostnadsbesparingar.
- Stockholms stad har därtill fått kostnadsbesparingar genom minskad trafik på kringliggande gator som i vissa fall kunnat omvandlas till lokalgator.
- Gjorda satsningar på Essingeleden, Södra länken och Norra länken har avlastat innerstaden från trafik och bidragit till att det blivit möjligt att bygga ut kollektivtrafiken (exempelvis stombussarna).
- Frigjord mark har kunnat användas för andra ändamål, exempelvis bostäder och bostadsnära rekreationsytor.

Södra Länken

Regeringen föreslog i prop. 1997/98:123 *Finansiering av vissa trafikanläggningar i Stockholms län mm* en finansieringslösning för Södra Länken. I propositionen redogörs för de av regeringen initierade överläggningarna med företrädare för regionen. Överläggningarna utmynnade i en överenskommelse mellan staten och Stockholms stad om finansiering av Södra Länken, daterad den 22 december 1997.

Överenskommelsen innebar att Stockholms stad skulle stå för cirka 12 % av investeringen samt 15 miljoner kr per år i maximalt 25 år till driften av Södra länken. Vid eventuella kostnadsfördyringar och/eller kostnadsbesparingar svarar Stockholms stad för 25 % och staten för 75 %. Till detta kommer ett antal åtgärder som var initierade av Stockholms stad och där staden svarade för finansieringen.

Norra länken

Regeringen uppdrog den 14 mars 2002 åt Vägverket att upprätta en nationell väghållningsplan för åren 2004-2015. I beslutet angav regeringen att planen skall innefatta Norra länken under förutsättning att regional medfinansiering med 25 % kan erhållas. Staten, genom Vägverket, och Stockholms stad träffade den 28 maj 2002 en överenskommelse om finansieringen av byggandet av Norra länken. Stockholms stad står för 25 % av finansieringen och staten för 75 %.

I samband med att Stockholm stads kommunfullmäktige godkände överenskommelsen angavs att ”mycket tyder på att regionen kommer att behöva stå för en andel av även kommande investeringar. Det är därför nödvändigt att finna system för hur regionens andel ska betalas. Stockholms stad kan i de kommande projekten inte stå för hela regionens andel utan denna lösning är unik.”

Citybanan

Citybanan medfinansieras av Stockholms läns landsting (SLL) och Stockholms stad med 3,9 miljarder kr och av kommuner och landsting i Mälardalen och Östergötland till ett belopp om 2 miljarder kr. Denna medfinansiering har tillkommit utifrån motivet att SLL normalt står för medfinansiering i pendeltågsstationerna och att kommunerna medverkar i den anslutande infrastrukturen till stationerna. SLL har även del i ägande och drift av den underjordiska stationsanläggningen.

Parterna i övriga Mälardalen och Östergötland medfinansierar Citybanan, eftersom det tillkommande spåret i väsentlig grad avlastar spåren genom Stockholm och Centralstationen och därigenom skapar goda förutsättningar för utveckling av regionaltågstrafiken i Mälardalen. Regionaltågstrafiken ses som en viktig motor för att hålla ihop en gemensam regional arbetsmarknad och utveckla regionens internationella konkurrenskraft. Medfinansieringen i Mälardalen och Östergötland har fördelats på kommuner och landsting enligt hur tillgängligheten till dessa stationsorter kan beräknas öka genom den regionaltågstrafik som möjliggörs. Parterna i Mälardalen följer utvecklingen av investeringsprojektet nära och bedriver parallellt ett omfattande arbete för att förbättra regionaltågstrafiken, bl.a. genom investeringar i nya tåg.

För att få perspektiv på medfinansieringen av Citybanan kan den slås ut per invånare. Utslaget på de 1,64 miljoner som bor i Mälardalen och Östergötland (exkl Stockholms län) är medfinansieringen 1200 kr per invånare. För de 2,23 miljoner invånarna i Stockholms län är medfinansieringen 1700 kr per invånare.

Östlig förbindelse

Utbyggnaden av Östlig förbindelse är den sista delen i utbyggnaden av det övergripande vägnätet i Stockholms stad. Det är därför inte orimligt att Stockholms stad även i detta fall bidrar till finansieringen. De trafikantnyttor som beräknas tillkomma²⁰ av Östlig förbindelse förväntas dock inte bara tillfalla Stockholms stad utan även främst de sydöstra kommunerna i Stockholmsområdet.

Hur stora nyttor det rör sig om är avhängigt trafiktillväxten, vilken också påverkar nyttans fördelning mellan olika kommuner. Grovt räknat tillfaller upp till hälften av den

²⁰ Under antagandet att betalstationer införs på innerstadsbroarna över Saltsjö-Mälarsnittet (Västerbron, Centralbron, Slussen) samt Norra länken och Södra länken.

tillkommande nyttan Stockholm, upp till ca en tredjedel hamnar i Nacka medan Värmdös och Huddinges andelar ligger på 10 respektive 5 %. Övriga kommuner²¹ får uppskattningsvis ett par procent vardera. Fördelningen mellan kommuner är dock beroende på hur en eventuell förändring av trängselskatten utformas samt på antagande om trafikmängder och trängsel i regionens vägnät.

En eventuell kommunal medfinansiering blir ofta en förhandlingsfråga, där kommunerna gör en bedömning av vad de är villiga att betala. Förutom trafikantnytta möjliggör Östlig förbindelse avlastning av vägnätet i innerstaden samt exploatering av mark för bostadsändamål mm.

Konsekvenser

Fördelar

Med en kommunal medfinansiering reglerad genom avtal fås ett gemensamt ansvar för genomförandet, vilket ger ett snabbare och mer kostnadseffektivt genomförande. Därtill skapas incitament för att initiera kompletterande investeringar, t.ex. i bostäder, som snabbt kan realisera infrastrukturens lokala nyttor. Medfinansiering från parter som kan påverka nyttans storlek skapar också ett incitament till ökad nytta.

Icke-finansiella fördelar med kommunal medfinansiering är att det skapar bättre regional balans mellan de nyttor som uppkommer och de kostnader som investeringen innebär.

Nackdelar

Kommunal medfinansiering är omdiskuterat, bl.a. för att samhällsekonomiskt beräknade nyttor för samhället som helhet skiljer sig från de nyttor som upplevs på det lokala planet.

Till detta kommer att man från kommunalt håll ofta känner en viss tveksamhet över att behöva medfinansiera något som uppfattas som ett statligt ansvar. I det här fallet kan dock konstateras att staten har gått in och tagit över något som från början var ett kommunalt ansvar.

²¹ Botkyrka, Sundbyberg, Sollentuna, Danderyd, Täby, Haninge, Lidingö

3.6 Särskilt lån i Riksgäldskontoret för infrastrukturinvesteringar

Beskrivning

Om riksdagen ger sitt mandat finns möjlighet att göra undantag från huvudregeln om anslagsfinansiering och använda lån i Riksgäldskontoret som finansieringsmetod. Ett villkor är dock (prop. 2012/13:25) att återbetalningen av lånet inte belastar statsbudgeten eller den offentliga sektorns finansiella sparande. Lån i Riksgäldskontoret innebär att en viss del av statsskulden intecknas för det specifika projektet Östlig förbindelse.

Genomförbarhet

Vid finansiering av Förbifart Stockholm användes lån via Riksgäldskontoret i kombination med trängselskatt som finansieringsmetod och bör därför vara genomförbart även för Östlig förbindelse.

Finansieringsförmåga

Då både transaktions- och räntekostnader är låga är lån via Riksgäldskontoret billigt jämfört med lån på kapitalmarknaden. Kapitalet bör kunna finnas tillgängligt relativt snabbt, pga. positiva effekter på svenska statsobligationer om ytterligare obligationer ges ut.

Konsekvenser

Fördelar

Lån måste återfinansieras, att använda lån för en investering bygger normalt på att investeringen leder till intäkter som i efterhand kan återbetala lånet. Ett lån är således klokt att använda om det finns en säker intäkt i form av infrastrukturavgifter, trängselskatter eller fastighetsskatter.

Stora investeringar tenderar att vara svåra att periodisera över de år som de genomförs, varför viss finansiering med lån i Riksgäldskontoret kan vara motiverad. Sådana lån kan vara kortsiktiga men ändå innebära en ökad flexibilitet.

Nackdelar

Jämfört med anslagsfinansiering binder lånefinansiering på sikt upp kapital i statsbudgeten som begränsar handlingsfriheten i framtiden.

Att låna är mindre flexibelt än andra finansieringsmetoder eftersom det inte går att reversera eller att göra för frekvent.

3.7 Offentlig-Privat Samverkan (OPS)

Beskrivning

Offentlig-privat samverkan är samlingsnamnet för olika former av samarbeten mellan den offentliga sektorn och privata företag. 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. Offentlig-privat samverkan kan ske i många olika former och är därför svårt att avgränsa definitionsmässigt. Vanligen innebär det att den offentliga parten (den myndighet som har till uppgift att tillhandahålla infrastrukturen) efter upphandling sluter avtal med en privat partner (vanligen ett projektbolag/konsortium som bildats för ändamålet) som åtar sig att finansiera, projektera, bygga samt att sköta drift och underhåll av en anläggning under en viss koncessionsperiod. Syftet är i mångt och mycket att fördela riskerna och skapa ekonomiska incitament för att skapa effektiva och väl fungerande projekt.

Infrastrukturhållaren specificerar vilka krav på prestanda som anläggningen ska uppfylla, men överlåter utformningen och konstruktionen på projektbolaget. Tanken med en sådan s.k. funktionsentreprenad 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. En nyckelfaktor för en lyckad OPS är att fördela risker till den privata sektorn i rätt form och mängd.

Enskilt bolag kan vara involverat på olika nivåer i en OPS. Det kan struktureras enligt följande:

- byggande och förvaltning
- del av finansiering genom lån
- driva trafik på järnväg eller ta upp tull på väg
- äga infrastrukturen

Projektbolaget får betalt när anläggningen är klar att tas i bruk, på ett av två sätt:

- infrastrukturhållaren betalar en periodisk ersättning som baseras på utnyttjandet av anläggningen (skuggtull) och/eller hur olika funktionskrav som t.ex. kapacitet tillgodoses (tillgänglighetsavgift).
- projektbolaget tar ut avgifter direkt från användarna/trafikanterna som brukar anläggningen när den tagits i drift.

Efter kontraktstidens slut överförs i regel anläggningen i offentlig ägo.

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 offentlig och privata aktörer leder till en bättre riskhantering.

Genomförbarhet

OPS används sedan flera år som en metod att organisera infrastrukturprojekt runt om i världen och förekommer även i Sverige. OPS kan (beroende på upplägg och den privata partens grad av involvering) vara förenlig med gällande lagstiftning.

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. Genom att betala en tillgänglighetsavgift 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.

Finansieringsförmåga

Ett OPS-projekt måste läggas upp så att det kan generera en stabil och förhållandevis säker avkastning under en lång period. PwC har gjort ett beräkningsexempel på en privat lånefinansiering för Östlig förbindelse som bygger på ett 24-årigt avtal där staten betalar 3,3 miljarder kronor/år (inkl. driftkostnader) till OPS-bolaget från det att Östlig förbindelse tas i drift. Den totala kostnaden för staten blir 45,2 miljarder kronor i 2015 års prisnivå, baserat på en Internal Rate of Return om 9 %. Noteras bör att beräkningen inte tar hänsyn till de eventuella effektivitetsvinster som kan uppnås.

Räntan på lånen uppskattas till 5 %, vilket motsvarar den riskfria räntan om 3 % samt ett riskpåslag om 2 %. Projektbolaget kommer ha utrymme att börja betala av lånen år 2031 och 2055 kommer lånen att vara amorterade, förutsatt att överskott fullt utnyttjas till amorteringar.

Konsekvenser

Fördelar

OPS i form av en funktionsentreprenad kan leda till en ändamålsenlig arbetsfördelning mellan upphandlare och utförare genom att synliggöra projektriskerna.

Parterna har från olika utgångspunkter ett gemensamt intresse av att minimera projektets totala kostnader, vilket såväl kortsiktigt som framförallt långsiktigt minskar infrastrukturkostnaderna.

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

OPS innebär att intäkterna kommer vid leverans (antingen från den offentliga parten eller från brukarna), vilket ger starka incitament för den privata parten att leverera i tid och skapa infrastrukturtjänster till rätt kvalitet.

Finansieringen påverkar inte statens budget under byggtiden.

Nackdelar

Koncessionsinnehavarens möjlighet att sätta avgiftsnivån i den färdiga anläggningen bör regleras för att undvika oönskade effekter på trafikflödena. Vidare är en koncessionsbaserad OPS, där betalningen bygger på direktuttag av brukaravgifter, mer riskfylld eftersom den privata parten även tar på sig intäktsrisken.

En fullständig OPS med privat bolag som äger infrastrukturen begränsar statens rådgighet över infrastrukturen. Att behöva ta hänsyn till projektbolagets förutsättningar och gällande avtal kan begränsa även det övergripande politiska handlingsutrymmet i vägsystemet som helhet.

Östlig förbindelse förväntas bli integrerad i ett större system och utnyttjandet av den nya tunneln är kopplat till så många andra delar, t ex befintliga broar över Saltsjön. Olika (politiska) beslut som berör systemet som helhet kan komma att påverka Östlig förbindelse (negativt) i synnerhet och den risken skulle kunna uppfattas som för stor för att en privat aktör ska vara villig att ta sig an finansieringen.

Partnerskapsmodellen är förknippad med höga transaktionskostnader för såväl den offentliga parten som de privata entreprenörerna och ska vägas mot de effektivitetsvinster som kan uppnås med OPS-modellen.

Om ett OPS-upplägg väljs främst för att omfördela offentliga utgifter över tiden så kan det medföra ökade kostnader för staten i slutänden.

Omvärldsutvecklingen kan ge helt nya utgångspunkter som kan vara svåra att förena med ett etablerat OPS och det kan 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.

3.8 Övriga användbara/aktuella finansieringsmöjligheter

Beskrivning och genomförbarhet

PwC har tittat på sex andra finansieringskällor som använts för att finansiera infrastruktur runt om i världen. Nedan följer en summering av PwC:s beskrivning/värdering av dessa.

I Frankrike förekommer **versement transport**, en extra arbetsgivaravgift öronmärkt för transporter. En sådan lösning i Stockholm skulle potentiellt kunna ge stora intäkter. Det saknas dock ett tydligt orsakssamband och det är svårt att beräkna den marginaleffekt som Östlig förbindelse har på Stockholms arbetsmarknad.

Nottinghams **workplace parking levy** är en avgift på arbetsplatsparkering i syfte att finansiera förbättringar i kollektivtrafiken. I vissa städer i USA har man infört **extra moms på parkeringsplatser** (även i privata P-hus) som ger ett tillskott till de offentliga finanserna. I Australien tar man i Sidney ut en fast **skatt på parkeringsplatser** av fastighetsägare i syfte att minska antalet P-platser i centrum och i andra städer har man inför differentierade avgifter för att främja korttidsparkering. Intäkterna används för att finansiera infrastruktur. I ett svenskt sammanhang konstateras att parkering på arbetsplatser redan beskattas i form av förmånsbeskattning. Vidare kan parkeringsrelaterade intäkter vara relativt komplicerade uppbördsmässigt. Dessutom beskattas sannolikt samma kollektiv som redan betalar. Slutligen är orsakssambandet till Östlig förbindelse specifikt begränsat och det krävs en ingående analys av effekterna på trafikflödet inklusive trängseln och behovet av infartsparkeringar.

Nederländerna har **regionalt differentierad fordonskatt** beroende på respektive regions infrastrukturbehov. I ett svenskt perspektiv är en möjlighet att utgå från fordonsägarens folkbokföringsort, vilket dock innebär stor risken för att fordon registreras på andra personer/adresser. Lösningen är inte heller lämplig ur trafikstyrningssynpunkt, eftersom ingen hänsyn tas till var och hur mycket ett fordon faktiskt kör.

Amerikanska delstater kan lägga till en **regionalt differentierad bränsleskatt** i syfte att finansiera investeringar i och underhåll av infrastruktur. Dock medför fordonens ökade bränsleeffektivitet allt lägre intäkter. Bränsleskatt anses över lag mest lämpad för att minska miljöpåverkan, eftersom den är relaterad till hur mycket fordonet används. Skatten är mindre lämplig för trafikstyrning i och med att ingen hänsyn tas till var fordonet kör.

Finansieringsförmåga

Sammantaget är PwC:s bedömning att finansieringskällorna ovan är mindre relevanta för finansiering av Östlig förbindelse, främst för att spårbarheten och orsakssambandet är begränsat. De kunde däremot vara möjliga att överväga för finansiering av Stockholms trafiksystem på en mer övergripande nivå.

4. Avslutande resonemang

PwC har i sin analys haft flera utvärderingskriterier, varav ett har varit att det ska finnas ett tydligt samband mellan den som betalar och finansieringsuppgiften, dvs. man menar att det måste finnas en koppling mellan Östlig förbindelse och det subjekt som beskattas eller belastas med avgift. På dessa grunder kan man argumentera mot många olika typer av alternativ finansiering. Nyttorna av Östlig förbindelse är dock väl spridda i vägsystemet som helhet. Därför skulle en gemensam bred finansieringslösning för ett investeringspaket, där bl.a. Östlig förbindelse ingår, kunna skapa ytterligare möjligheter. En *alltför* stark koppling mellan brukarna och finansiering av en enskild infrastruktur som de nyttjar skulle dessutom kunna skapa negativa incitament.

Stockholms trafiksystem är hårt ansträngt och det är dyrt att bygga ut. Därför bör den finansieringsmodell som väljs skapa incitament för ett effektivare utnyttjande av Stockholmregionens trafiksystem som helhet. Avgift på investeringens nytta (t.ex. infrastrukturavgift) ger en tydlig koppling till investeringen men kan även motverka att den nya infrastrukturen utnyttjas fullt ut. Om finansieringsupplägget leder till minskad effektivitet, kommer man att drabbas av ytterligare investeringsbehov tidigare än vad som annars skulle blivit fallet. Skatt på negativa effekter i trafiksystemet (t.ex. trängselskatt) har ingen koppling till investeringens nytta, utan snarare till kvarstående utbyggnadsbehov. Det finns dock positiva effekter av en sådan skatt, i det att den kan öka hela systemets effektivitet.

Enskilt ägd infrastruktur är komplicerad lagstiftningsmässigt. Med en lämplig avtalsmodell borde det dock vara möjligt att genomföra en koncessionsliknande lösning där staten genom Trafikverket är väghållare. Östlig förbindelse torde vara ett för litet projekt för att det ska vara lönt att för detta enskilda fall stifta de lagar som krävs för att en privat ägd infrastruktur ska kunna jämföras med allmän infrastruktur. Om man däremot kan se ett mer omfattande behov av sådana upplägg i framtiden, kan det dock vara värt att skapa en modell som kan tillämpas på flera håll framöver.



TRAFIKVERKET

Trafikverket, 172 90 Sundbyberg. Besöksadress: Solna strandväg 98.
Telefon: 0771-921 921, Texttelefon: 010-123 99 97

www.trafikverket.se