



RAPPORT
Översikt finansieringsmöjligheter
Ett underlag i K2020-arbetet

2008:11

2008-05-20

Konsulter inom samhällsutveckling

WSP Analys & Strategi är en konsultverksamhet inom samhällsutveckling. Vi arbetar på uppdrag av myndigheter, företag och organisationer för att bidra till ett samhälle anpassat för samtiden såväl som framtiden. Vi förstår de utmaningar som våra uppdragsgivare ställs inför, och bistår med kunskap som hjälper dem hantera det komplexa förhållandet mellan människor, natur och byggd miljö.

Titel: Översikt finansieringsmöjligheter - Ett underlag i K2020-arbetet

Redaktör, uppdragsledare:	Anna Modin	Analys & Strategi, Stockholm
Medverkande konsulter:	Mattias Lundberg	Analys & Strategi, Stockholm
	Charlotte Neugebauer-Stening	Analys & Strategi, Göteborg
	Karin Brundell-Frej	Analys & Strategi, Malmö
	Henki Refsnes	Samhällsbyggnad, Göteborg
	Sirje Pädam	Analys & Strategi, Stockholm
	Anders Wärmark	Analys & Strategi, Stockholm
	Øyvind Sätvedt	Analyse og Strategi, Oslo
	Elisabeth Schjølberg	Analyse og Strategi, Oslo

WSP Sverige AB

Besöksadress: Arenavägen 7

121 88 Stockholm-Globen

Tel: 08-688 60 00, Fax: 08-688 69 99

Email: info@wspgroup.se

Org nr: 556057-4880

Styrelsens säte: Stockholm

www.wspgroup.se

Omslagsfoto: Anna Modin



Förord

Göteborgsregionen planerar för en ökad andel kollektivtrafik genom den omfattande satsningen K2020. Emellertid ryms inte finansieringen av K2020 inom ordinarie budgetramar. De inblandade aktörerna är många och har ett delat ansvar. Denna rapport innehåller en översikt över hur brukaravgifter och exploateringsavgifter skulle kunna utgöra en del av finansieringslösningen, med räkneexempel och erfarenheter. Rapporten innehåller också en sammanställning av de erfarenheter Stockholm-, Göteborg- och Osloregionerna har dragit i samband med tidigare förhandlingar om infrastruktur i så kallade paketlösningar.

Uppdraget har beställts av Göteborgsregionens kommunalförbund, beställaren har verkat genom Bo Aronsson. Rapporten har tagits fram av WSP Analys & Strategi. På WSP har Anna Modin (uppdragsledare), Mattias Lundberg, Charlotte Neugebauer-Stening, Henki Refsnes och Karin Brundell-Freij arbetat med rapporten. Även Sirje Pädam, Anders Wärmark och Øyvind Sätvedt och Elisabeth Schjølborg har bidragit i arbetets olika delar.

Stockholm i maj 2008

Fredrik Bergström, Ek. Dr.

Affärsområdeschef

WSP Analys & Strategi





Innehåll

1	SAMMANFATTNING	7
1.1	Brukaravgifter	7
1.2	Exploateringsavgifter.....	8
1.3	Förhandlingar om paketlösningar.....	10
2	INLEDNING.....	12
3	BRUKARAVGIFTER	14
3.1	Finansierande avgifter.....	14
3.2	Internaliserande avgifter.....	15
3.3	Blandformer.....	16
3.4	Räkneexempel	18
4	EXPLOATERINGSAVGIFTER.....	25
4.1	Järnvägförbindelser i Helsingborg.....	25
4.2	Köpenhamns Metro.....	27
4.3	Helsingfors	31
4.4	Samlade erfarenheter av exploateringsavgifter	33
4.5	Exploateringsavgifter i Göteborgsregionen.....	35
5	ERFARENHETER AV PAKETLÖSNINGAR	38
5.1	Bakgrund.....	38
5.2	Dennispaketet	40
5.3	Erfarenheter av Dennisförhandlingen	40
5.4	Stockholmsförhandlingen (Cederschiöld)	42
5.5	Göteborgsöverenskommelsen (Göken)	46
5.6	Oslopakke 3	49
5.7	Framgångsfaktorer för paketlösningar	60
6	SLUTSATSER.....	64
6.1	Summerande tabell.....	64
6.2	Brukaravgifter	64
6.3	Exploateringsavgifter.....	67
6.4	Förhandling om paketlösning för Göteborgsregionen	68
7	KÄLLFÖRTECKNING	71





1 Sammanfattning

Projektet K2020 innehåller stora satsningar på kollektivtrafiken i Göteborgsregionen. Delar av satsningarna är i statliga nät, andra i kommunala. I denna rapport undersöks ungefärliga intäktsnivåer av alternativa finansieringskällor samt andra städers erfarenheter av förhandling mellan stat och region om en samlad paketlösning i syfte att illustrera möjliga finansieringskällor.

1.1 Brukaravgifter

Brukaravgifter kan vara olika typer. Här har trafikstyrande och finansierande avgifter studerats. Syftet blir styrande för utformning av tullsnitt, avgiftsnivå och vilka tider avgiften tas ut samt av vilka fordon som ska omfattas.

Vi anser att genomgången av erfarenheter från andra städer och räkneexemplen i kapitel 3 tyder på att vägavgifter kan vara en viktig pusselbit i en samlad finansieringslösning för K2020. Många frågor återstår dock att utreda och diskutera innan ett eventuellt beslut kan fattas.

Räkneexempel Göteborgsregionen

- Totalt kan finansierande avgifter med ett system som liknar det i Oslo överslagsmässigt beräknas ge 1,7 miljarder kr per år, eller 42 miljarder under en period på 25 år.
- Totalt kan avgifter med ett system som liknar det i Stockholm överslagsmässigt beräknas ge knappt 700 miljoner kr per år, eller närmare 17 miljarder under en period på 25 år.

Utformningen behöver utredas noggrant eftersom ett system som är olyckligt utformat kan få höga driftskostnader, för lågt intäktsnetto, låg acceptans, oönskade trafikeffekter och bli svårt att försvara politiskt.

En politisk diskussion om vad som ska vara huvudsyftet med eventuella avgifter krävs innan utformningen kan läggas fast mer i detalj. Exempelvis är det viktigt att fundera på hur mycket medel Göteborgsregionens bilister ska bidra med.

Det är svårt att hitta några självklara avgiftssnitt i Göteborgsregionen. Exempel på problem som måste lösas är hur antalet avgiftsstationer ska kunna hållas nere, hur Tingstadstunneln och Älvsborgsbron ska hanteras för att inte få en ohållbar trafiksituation samt hur trafiken till och från Göteborgs hamn ska hanteras. Som en parallell kan nämnas att utformningen av trängselskatten i Stockholm var resultatet av en svår politisk avvägning mellan ett system med goda



styrande effekter och ett enkelt system som också gav möjlighet att passera centrala Stockholm utan att betala.

Rabatter och undantag (för fordonstyper, trafikantgrupper eller geografiska områden) kan få stor betydelse för såväl trafikeffekterna som de totala intäkterna. Dessa frågor är därför viktiga att diskutera ordentligt.

Juridisk status för kommunal trängselskatt

I Stockholm är avgifterna juridiskt sett en statlig skatt, vilket innebär komplikationer både politiskt och tekniskt. År 2010 väntas ett nytt lagförslag som ska möjliggöra för regioner att ta ut trängselskatt. Tanken är att genom en grundlagsändring göra det möjligt för riksdagen att i lag delegera rätten att ta ut trängselavgift till kommuner. (Notera att en avgift för att använda ett befintligt vägnät definitionsmässigt kommer att vara en skatt även om en kommun ges beslutanderätten. Men denna skatt kan i likhet med ett antal andra skatter benämnas avgift.) En lag enligt ovan skulle sannolikt lösa de flesta av de politiska och praktiska problem som dagens lagstiftning innebär. Troligen skulle dock de tekniska krav som beror på att ingen skattskyldig ska kunna slippa betala skatt finnas kvar.

1.2 Exploateringsavgifter

Exploateringsavgifter är samlingsnamnet på olika typer av avgifter som kan tas ut i samband med exploatering. Syftet med exploateringsavgifter är att skapa en finansieringskälla genom att utnyttja det ökade markvärde som uppkommer genom förbättringar i transportsystemet. Denna typ av avgift har använts framgångsrikt i exempelvis Köpenhamn och Helsingfors.

Finansieringsformen är ofta förknippad med samprojektering av exploateringsområden och tillhörande transportinvesteringar. Internationellt sett har det visat sig vanligare att regioner som både har ansvar för transportsatsningar och nya exploateringsområden har kunnat finansiera infrastruktursatsningar via exploateringsavgifter.

I exemplen vi har undersökt finns olika varianter på exploateringsavgifter. I Köpenhamn bygger strategin på försäljning av mark och att utnyttja det mervärde som infrastrukturen ger byggrätterna. I Helsingborg bygger strategin på intäkter vid försäljning av byggrätter som frigörs som resultat av infrastruktursatsningen. I Helsingfors bygger strategin dels på försäljning av mark och dels på markanvändningsavgifter baserat på mervärden av marken till följd av exploatering och infrastrukturförbättringar.



I samtliga exempel är exploateringsavgiften en engångsintäkt som primärt används till att bidra till investeringskostnaden. Intäkten syftar således inte till finansiering av drift och underhåll.

I de redovisade exemplen utgör exploateringsintäkterna endast en del av den totala finansieringen av transportinvesteringen. I Köpenhamn utgör exploateringsintäkterna ca 26 procent av den totala finansieringen av Cityringen och i Helsingborg utgör exploateringsintäkterna ca 35 procent av den totala finansieringen av Södertunneln.

I Helsingfors stad ”hyvlas” maximalt 30 procent av den bedömda värdestegringen av privatägt mark vid exploatering.

De kommuner i Finland som tillämpar markanvändningsavgiften beslutar själva hur de utformar den inom ramarna av den lagliga grund som finns i Plan- och bygglagen. I Helsingfors är det staden som fastställer avgiften genom fastighetskontoret.

Exploateringsavgifter i Göteborgsregionen

Det finns en stor potential i att använda exploateringsavgifter och reavinster som en del i en finansieringsstrategi.

Göteborgs stad ser marken som en möjlighet att utveckla Göteborg – inte att marken ska generera maximal vinst på varje objekt. Principen för prissättning sker genom en värdering som tillämpas utifrån en försiktig prispolitik där kommunen inte aktivt ska pressa upp markpriserna. Detta gäller för alla typer av objekt oberoende av upplåtelseform. Denna princip gäller dock inte Älvstranden AB som äger och/eller förvaltar stora markarealer inom centrala Göteborg. Att ändra stadens prissättningsprincip vid försäljning av mark och användning av *intäktsbaserade* exploateringsavgifter innebär ett avsteg från nuvarande politik.

Intäkterna vid exploateringsavgifter förutsätter att mark överhuvud säljs, att efterfrågan på mark är tillräckligt stor och att det förekommer en värdestegring som följd av planläggning och/eller infrastrukturförbättringar. Nettointäkterna vid exploateringsavgifter är således starkt beroende av efterfrågan på bostadsmarknaden, kostnaden vid exploatering och andra marknadsekonomiska faktorer, vilket gör att intäkterna kan vara svåra att förutse och fastlägga. I Köpenhamn har de goda ekonomiska konjunkturerna resulterat i ett överskott vid försäljning av mark som är större än förväntat, men denna tendens kan vara på väg att vända.

Juridisk status för exploateringsavgifter

Vissa former av avgifter är svåra att hantera inom dagens juridiska och institutionella system. Vid exploateringsavtal där privatägd mark skall bebyggas, vilar indirekt kommunens rätt att reglera olika genomförandefrågor på plan- och



bygglagen. Lagen tillåter att exploateringsavgifter tas till finansiering av allmänna anläggningar, men det krävs att nyttan och betydelsen av anläggningarna för exploateringsområdet motiveras.

1.3 Förhandlingar om paketlösningar

Den reguljära statliga finansieringen av infrastruktur planeras i ett tioårsperspektiv och kommer till uttryck i långsiktiga planer för investeringar eller sättningsområden inom väg- och järnvägssystemen. Inriktningsplanering och åtgärdsplanering bedrivs för nationell och regional nivå. När denna modell för finansiering av transportinfrastruktur inte lyckats överbrygga meningsskiljaktigheter eller förmått tillföra tillräckliga resurser för att tillgodose behovet inom transportinfrastrukturen har särskilda förhandlingar varit en lösning. Förhandlingarna har letts av statligt tillsatta förhandlingsmän med uppdrag att samla olika parter till en gemensam lösning. Det är främst i storstadsmiljöer som detta behov uppkommer, eftersom situationen är komplex, resursbehoven stora och aktörerna många.

De paketlösningar som studerats i rapporten är Dennispaketet, Göteborgsöverenskommelsen, Stockholmsförhandlingen inkl. Citybaneuppbyggnaden samt Oslopakke 3. Dessa förhandlingar ger en rad erfarenheter som man kan bygga vidare på i liknande situationer.

De parter som ingår i förhandlingen ska ha en ömsesidig nytta av en överenskommelse. Mål och nytta bör vara tydliga från start och stämma med nationella och lokala mål för transportsystemet. Göteborgsregionens tillväxt, bärkraftig ekonomi och minskad arbetslöshet genom vidgad lokal arbetsmarknad är rimliga delar av mål och nytta. En annan del är medverkan till nationella miljö- och klimatmål genom omställningen från individuella till kollektiva färdmedel.

För att en överenskommelse ska bli beständig, hålla över flera val och försvaras av ingående parter är det av stor vikt att söka win-win-lösningar. I de fall parterna upplever att de tvingats ge med sig för mycket har överenskommelsen snart underminerats. Det är dessutom viktigt att alla, eller så många som möjligt av partierna, är med i förhandlingen. De intressen som utesluts blir en motkraft mot uppbyggnadens genomförande. En bred uppslutning skapar legitimitet hos väljarna och i ingående organisationer samt stabilitet över val.

Överenskommelserna är en uppbyggnad mellan politiska företrädare för regionens parter och för staten. Likväl måste dessa parter representeras av individer. Förtroendet mellan individerna i en förhandling är en framgångsfaktor för att finna en gemensam lösning på de identifierade problemen och kunna lotsa diskussionen rätt genom kritiska moment. Dock noteras i analysen av varför Dennispaketet havererade, att den processen dominerades fullständigt av män och



att en framgångsfaktor är att även kvinnor är med¹. För Göteborgsregionen blir det dessutom en viktig diskussionsfråga hur stor region som ska ingå i förhandlingen. Det är möjligt att en större region har lättare att vinna gehör nationellt för sina behov, än en snävt avgränsad region. Nackdelen är att antalet förhandlande parter blir fler och möjligen att det då är knepigare att finna en bra lösning för alla. En annan viktig fråga är vem som representerar staten, om initiativet till en ny paketförhandling i Göteborg är lokalt.

Förtroendet mellan parterna är viktigt, och även förtroende för uppgörelsen. Realistiska tidplaner, realistiskt många objekt, realistiskt värderad nytta är viktiga ingredienser för att överenskommelsen ska bli genomförbar och därmed vinna förtroende hos ingående parter.

En annan viktig framgångsfaktor är att möjliggöra modifiering och ”vård” av förhandlingsresultatet/överenskommelsen. När kostnadsuppskattningarna av förhandlade objekt förändras, eller någon del av överenskommelsen av annan anledning blir obsolet (t.ex. vägtullar i Dennisuppgörelsen och Göken) havereerar överenskommelsen i sin helhet om det inte är överenskommet att modifieringar är möjliga.

En viktig framgångsfaktor för att komma överens om medfinansiering utanför det egna territoriet var i Citybaneuppgörelsen att kunna påvisa hur stor del av nyttan med investeringen som tillfaller respektive kommun/region.

Juridisk status avseende kommunal medfinansiering

Efter förhandlingen om Citybanans finansiering i centrala Stockholm framstod behovet av att i lag möjliggöra kommunala investeringar i infrastruktur utanför den egna kommungränsen. I en promemoria från Finansdepartementet (Ds 2008:11) föreslås en ändring i kommunallagen som möjliggör att kommuner och landsting lämnar bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för även om projektet ligger utanför det egna området. Detta kan dock endast ske om det finns särskilda skäl. Till särskilda skäl räknas exempelvis att infrastruktursatsningen är till regional nytta. Lagen kommer att träda i kraft den 1 januari 2009.

¹ Persson, Magnus och Malmsten, Bo ”Dennispaketet – lösningar och lösningar.” RTK 2001



2 Inledning

Inför att ett förslag till åtgärdsprogram ska tas fram i K2020-arbetet behövs ett underlag kring hur satsningar kan finansieras. Detta uppdrag syftar till att belysa några kompletterande finansieringsmöjligheter utifrån exempel från andra städer och att få igång en diskussion om vilka former som i praktiken skulle kunna vara användbara för Göteborgsregionen.

Det är en mängd olika typer av satsningar som behöver finansieras inom ramen för K2020. En del gäller investeringar, underhåll och drift av själva kollektivtrafiken. Alltså i första hand bussar och tåg, trafikledningssystem samt hållplatser, terminaler, trafikinformationssystem och annat sådant som ligger direkt under kollektivtrafikföretagens ansvar. Det finns dock många andra delar som kan bidra till att utveckla kollektivtrafiken och stärka dess funktion i Göteborgsregionens trafiksystem. Det gäller till exempel investeringar i gator, vägar och gångvägar, vilka ofta har en avgörande betydelse för att de eftersträvade förändringarna i trafiken ska kunna komma till stånd. När vi talar om kollektivtrafikens finansiering är det således i en mycket vid mening som inte bara handlar om att utveckla och driva trafiken som sådan.

De satsningar som behövs är alltså spridda på många aktörer, med skilda beslutsformer och möjligheter för finansiering. Detta talar för någon form av samlad finansieringslösning för K2020. De finansieringskällor som studeras i denna rapport är några tänkbara former av brukaravgifter och exploateringsavgifter. Urvalet innebär dock inget ställningstagande till att just dessa är lämpliga att använda för finansiering av K2020.

Rapporten inleds med en genomgång av erfarenheter av olika former av brukaravgifter och exploateringsavgifter. Genom räkneexempel studeras vad brukaravgifter kan ge för intäkter med olika avgiftsnivåer. Ett räkneexempel görs även för exploateringsavgifter. Dessa beräkningar är av överslagskaraktär för att ringa in en ungefärlig nivå. Mer detaljerade beräkningar är nödvändiga om regionen väljer att gå vidare med dessa finansieringslösningar.

Rapportens andra del handlar om förhandlingar mellan region och stat för finansiering och kollektivtrafik och annan infrastruktur. Rapporten avslutas med en samlad analys av några tänkbara huvudkomponenter i en finansieringslösning för Göteborgsregionen. I analysen förs resonemang kring hur stor del av det totala finansieringsbehovet som de alternativa finansieringsformerna kan täcka och deras lämplighet för olika typer av satsningar (såsom drift av kollektivtrafik, lokal infrastruktur samt regional eller nationell infrastruktur). Analysen har – där så varit möjligt – strukturerats efter tre dimensioner; grad av lokal påverkansmöjlighet, storlek på effekt och storlek på intäkt.



Vi vill understryka att ambitionen i denna rapport inte är att föreslå hur en uppgörelse bör se ut, utan att öka förståelsen för ungefär hur långt det kan vara praktiskt möjligt att nå med några finansieringskällor och att visa på lärdomar från städer som har erfarenhet av samlade finansieringslösningar. Analysen står rapportförfattarna för och i en fortsatt process krävs ordentliga diskussioner bland politiker och tjänstemän som ingår i eller berörs av K2020-arbetet.



3 Brukaravgifter

Exploateringsavgifter innebär en form av avgifter från användarna av ny infrastruktur eller trafik, men det finns också en uppsjö av mer eller mindre tänkbara brukaravgifter som kan tas ut mer direkt av användarna. Här använder vi begreppet brukaravgifter för sådana avgifter. Exempel på sådana avgifter är finansierande vägavgifter ("vägtullar"), internaliserande vägavgifter ("trängselskatt eller miljöavgift"), regionalt förhöjd kilometerskatt (eller fordonsskatt eller bensinskatt), gatuavgift, parkeringsavgifter eller intäkter från tilläggstjänster.

Nedan diskuteras erfarenheter och möjligheter av brukaravgifter som utgörs av olika former av vägavgifter. Vägavgifter kan ha två huvudsakliga syften: finansiering eller styrning av trafiken. Styrande avgifter kan i sin tur syfta på miljöstyrning eller ökad framkomlighet. Dessa syften behöver inte vara motstridiga, och de flesta system utformas för att fylla alla funktionerna i åtminstone någon utsträckning. Hur än systemet utformas kommer det att få både en finansierande funktion – eftersom avgifterna ger intäkter – och en styrande – eftersom avgifterna kommer att påverka trafiken. Normalt är dock ett av syftena överordnat, och det kommer att avgöra vilken utformning som slutligen bör väljas. Nedan diskuteras huvudsakligen finansierande avgifter såsom i Oslo, huvudsakligen styrande såsom i Progress-försöket för Göteborg samt blandformer såsom i Stockholm.

Att fokus har lagts på brukaravgifter i form av vägavgifter ska inte ses som något ställningstagande till att just dessa rekommenderas.

3.1 Finansierande avgifter

Ett intressant exempel på finansierande avgifter finns i Oslo. Här infördes vägavgifter – eller bompeng – 1990 med syftet att finansiera investeringar i ny infrastruktur. Bakgrunden var bland annat att vägnätet i Oslo med omnejd i början av 1980-talet ansågs ha ett stort eftersläpande investeringsbehov – förutom E6 norr om Oslo hade inte några större investeringar gjorts sedan början av 1970-talet. Samtidigt såg man en möjlighet att genom att bidra med lokala medel i form av vägavgifter få loss statliga medel. Det var dock ett politiskt mycket kontroversiellt beslut. Därför var man mån om att initiativet till avgifterna skulle komma från lokal nivå.

Trots detta var vägavgifterna mycket impopulära bland befolkningen, inför införandet 1989 var ca 70 procent negativa till avgifterna. Gradvis har dock invånarna blivit mer positiva. Sannolikt beror det på att man sett de positiva effekter som bland annat ett antal vägtunnlar inneburit. Avgifterna som sådana har dock haft begränsad påverkan på trafiken, vilken minskade med ca 5 procent inne i Oslo.



Syftet med avgifterna var inte heller att styra trafiken utan att vara finansierande. Därför valde man att lägga avgiftsringen relativt långt ut från centrum, att ta ut avgift hela dygnet under alla veckans dagar och att ge möjlighet att köpa rabatt- eller periodkort (vilka gör att avgiften per passage minskar ju fler passager som görs).

Oslopakke 1 kompletterades av en ny överenskommelse, Oslopakke 2, eftersom man ville bygga mer infrastruktur. I Oslopakke 2 höjdes avgiftsnivån per passage. I dag kostar det 20 NOK per passage för personbilar och det dubbla för lastbilar. Nu diskuteras en ny överenskommelse, Oslopakke 3, som redan i år (2008) är tänkt att ersätta de gamla överenskommelserna. Användaravgifterna kommer då att öka ytterligare². Förslaget från den lokala nivån är att avgiftsnivån höjs, särskilt för lastbilar, och att ett nytt betalsnitt läggs till väster om centrum. De norska ban- och vägverken har dock utrett ett alternativt förslag med mer styrande vägavgifter, som innehåller fler avgiftszoner.

3.2 Internaliserande avgifter

Renodlat internaliserande avgifter i tätort har inte införts i full skala någonstans, däremot finns system med starka sådana inslag (i exempelvis Singapore). Försök har också gjorts i Göteborg och i Köpenhamn inom ramen för EU-projektet Progress.

Progress var ett fyraårigt europeiskt samarbetsprojekt om vägavgifter med åtta deltagande städer: Göteborg, Köpenhamn, Helsingfors, Bristol, Edinburgh, Genua, Rom och Trondheim. Städerna valde att inom ramen för projektet testa olika system och tekniska lösningar.

I Göteborg fick ett hundratal frivilliga testförare prova på hur det är att köra med vägavgifter. Förarna fick en försöksutrustning installerad i sina bilar och en pott med pengar att betala avgifterna med. De pengar som återstod efter försöksperioden fick förarna behålla. Testförarna fick prova två olika avgiftsstrukturer. I den ena utformningen ("Trängsel") togs höga avgifter ut vardagar under morgonens rusningstimme. I den andra ("Miljö") testades lägre avgifter som togs ut hela dygnet och under veckans alla dagar. Det system som testades i Göteborg var internetbaserat, utnyttjade GPS för positionering (satelliter skickar koordinater till bilens datorsystem) och kommunicerade via mobiltelefonsystem.

Båda scenarierna var tänkta som internaliserande system, där man betalade per körd sträcka. "Miljö" utformades som tre zoner i ringar ut från centrum med högst avgift längst in och med avgift dygnet runt (från 0,02 till 0,11 € per km). I detta scenario minskade bilresandet med knappt 10 procent per dygn. Framför-

² Enligt pressmeddelande 2008-05-02 kommer de nya taxorna att gälla från 1 juli 2008. Taxorna kommer att bli 25 NOK för personbilar och 75 NOK för lastbilar.



allt minskade de långa bilresorna. Det totala resandet påverkades inte, utan de testförare som minskade sitt bilresande valde framförallt att samåka eller att cykla. I synnerhet för arbetsresor märktes en stor överflyttning från bil till andra färdmedel. "Trängsel" utformades så att kilometeravgifter i högre grad bara togs ut på vägar och gator med trängsel. Avgiftsnivån var högre (0,55 till 0,77 €/per km), men avgift togs bara ut under morgonens högtrafiktimme. I detta scenario minskade biltrafiken under rusningstimmen med cirka 15 procent, främst för att många förare undvek avgifterna genom att åka vid en annan tidpunkt.

I Köpenhamn fick testförare prova två huvudtyper av avgiftssystem; ett zonsystem med passageavgifter och ett zonsystem med avståndsbaserade avgifter. I båda systemen delades avgiftsområdet upp i elva zoner. Skillnaderna mellan systemen låg i avgiftsnivåerna och i hur avgiften togs ut. I systemet med passageavgifter togs en avgift ut varje gång en zongräns passerades. I det kilometerbaserade systemet togs avgiften ut kontinuerligt när bilarna rörde sig inom en avgiftszon. En erfarenhet från försöken i såväl Göteborg som Köpenhamn var att tekniken då inte var mogen för ett införande i full skala av avståndsbaserade avgifter.

För Stockholm tog Naturvårdsverket år 2001 fram ett förslag till kilometeravgifter där syftet var att så långt praktiskt möjligt hitta ett internaliserande system med hjälp av passageavgifter. Avgifterna varierades genom att regionens vägnät delades in i tre områden; innerstaden, ytterstaden och alla övriga vägar i Stockholms län. Resultatet av modellkörningarna var att trängseln på Stockholms vägar skulle försvinna nästan fullständigt, även med 2015 års trafiknivåer, om man införde en avgift i rusningstid på 4 kr per kilometer i innerstaden och 2 kr per kilometer i ytterstaden. Trafikarbetet i innerstaden skulle minska med 35 procent och med 7 procent i Stockholms län. Med hälften så höga avgifter, 2 kr per km i innerstaden och 1 kr per km i ytterstaden under rusningstid, skulle de flesta flaskhalsarna försvinna. Trafikarbetet i innerstadsrusningen skulle då minska med 21 procent och med 3 procent i Stockholms län.

3.3 Blandformer

Det system med trängselskatter som har införts i Stockholm är en blandform mellan finansierande och internaliserande skatter. Trängselskatterna infördes först som ett fullskaligt försök under första halvåret 2006 och sedan i permanent form från augusti 2007. Det permanenta systemet ser i stort sett ut som försöksystemet. I försöket ingick förutom trängselskatterna en satsning på utbyggd kollektivtrafik och infartsparkeringar.

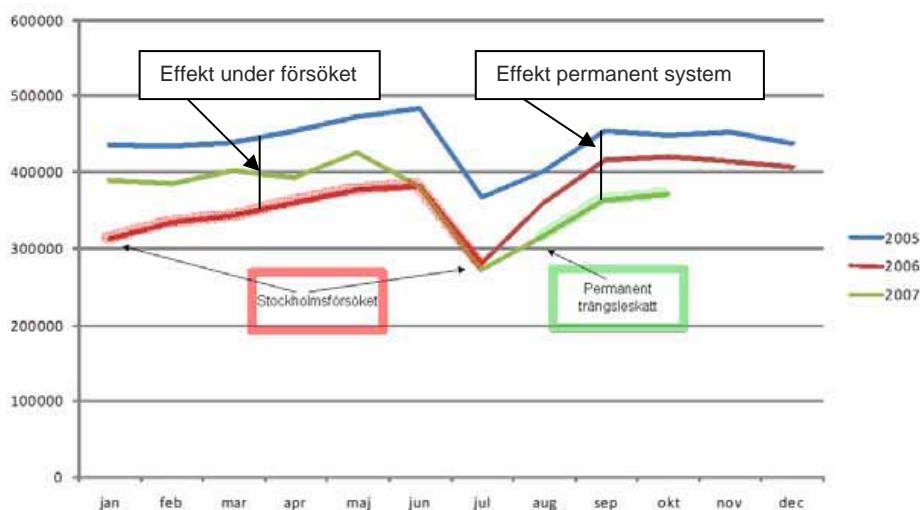
Syftet med avgifterna var att framkomligheten på de hårdast trafikbelastade vägarna skulle förbättras genom att minska trafiken i de värsta "flaskhalsarna". Samtidigt skulle miljön förbättras genom minskade utsläpp av koldioxid, kväveoxider och partiklar och de som vistas i innerstaden skulle uppleva en miljö-



förbättring i gaturummet. Även om tanken inte var att åstakomma en fullständig internalisering av vägtrafikens kostnader så var huvudsyftet ändå att styra trafiken och inte i första hand att generera intäkter. Det påverkade också utformningen av systemet där exempelvis tidsdifferentierade avgifter blev ett viktigt inslag (det är dyrare att passera avgiftssnittet under högtrafik).

Införandet skedde under stark tidspress, eftersom ambitionen var att hinna genomföra ett flerårigt försök under mandatperioden. Av detta skäl fanns inte tid till några utförliga trafikanalyser innan principbeslutet om utformning togs i kommunfullmäktige. Sådana analyser gjordes dock därefter, varvid flera justeringar av det ursprungliga förslaget gjordes. När principutformningen gjordes fanns också erfarenheter från ett antal tidigare modellanalyser att utgå ifrån (exempelvis utredningen från Naturvårdsverket som beskrevs ovan).

Under försöket gav avgifterna ungefär de förväntade minskningarna av antalet fordon, men däremot ännu större minskningar av restiderna. Av de bilresor som uteblev var ungefär hälften resor till/från arbetet. Dessa resor gjordes i stället främst med kollektivtrafik, vilket motsvarade ca fem procent ökat kollektivresande till/från innerstaden. Den andra hälften var besöks-, fritids- och inköpsresor. Dessa resor ändrades på många olika sätt såsom att de gick genom andra målpunkter och genom att färre resor gjordes. Effekten av andra vägval var förhållandevis liten. För kollektivtrafiken ökade framkomligheten för främst innerstadsbussarna, vilket gjorde det lättare att hålla tidtabellerna och därmed ledde till mindre stressade förare.



Figur 1 Trafik över betalsnittet i Stockholm vardagar mellan 06:00-19:00. Källa: Analys av trafiken i Stockholm – oktober 2007, Stockholms stad.

Trafikeffekterna av det permanenta systemet liknar dem från försöket. Figur 1 visar att trafiken över betalsnittet har minskat med cirka 18 procent under hö-



ten 2007 jämfört med 2005, innan trängselskatteförsöket genomfördes. Motsvarande minskning under försöksperioden 2006 var 22 procent. Att skatten haft något mindre effekt sedan återinförandet har flera förklaringar. Några sådana är att trafiken i länet ökar generellt (beroende på exempelvis ökad befolkning och högkonjunktur), att inflationen medför att värdet av den reala avgiftsnivån har sjunkit, att andelen avgiftsbefriade miljöbilar har ökat kraftigt och att avdragsrätt för trängselskatt har införts.

3.4 Räkneexempel

Vi har valt att göra räkneexempel för två typer av avgiftssystem, dels ett som liknar det befintliga systemet i Oslo, dels ett som liknar trängselskatterna i Stockholm. Båda systemen har visat sig fungera väl för sina respektive syften. I denna rapport redovisas dock inget exempel för mer renodlade trängselavgifter, eftersom deras syfte inte är finansierande.

Finansierande avgift såsom i Oslo

I Oslo ligger delar av den befintliga avgiftsringen ganska långt ut från centrum (i öster och söder), medan andra delar (i väster) ligger nära – de flesta betalstationer ligger drygt en halvmil utanför citykärnan. Stationerna ligger i en ring på de stora infarterna (och deras alternativvägar) utanför en ring av halvcentrala större gator (såsom ring 2). Avgift betalas vid passage in mot centrala Oslo. Huvudsyftet är finansierande, vilket gjort att man valt att ta ut avgift hela dygnet, alla veckans dagar. Samtidigt kan förhållandevis billiga månadsabonnemang köpas. Tunga fordon betalar dubbelt så hög avgift som personbilar³. Överhuvudtaget är alltså avgifterna designade för att många ska betala och för att de inte ska påverka trafiken särskilt mycket.

En avgiftszon med likartad funktion i Göteborgsregionen skulle exempelvis kunna ligga utanför ett antal större trafikleder 5-10 km från Göteborgs centrum⁴. Observera att detta snitt enbart används för vårt räkneexempel och att det inte är avsett som ett realistiskt förslag. Att ta fram ett sådant förslag är en grannliga uppgift som kräver analyser av hur trafiken påverkas och risker för barriäreffekter, val av teknisk lösning, kostnader och placering av avgiftsstationer etc. Självklart förutsätter det också en politisk och publik diskussion. Vårt

³ I diskussionerna om Oslopakke 3 finns förslag att de tunga fordonens avgift ska vara tre gånger högre än personbilars.

⁴ För räkneexemplet har vi valt en ring bestående av Norrleden, Hisingsleden, Älvsborgsbron, Söderleden, E6 (från Åbromotet till Örgrytemotet), Delsjövägen, Munkebäcksgatan, E20 västerut, Gamlestadsvägen, Angeredsbron (E6 i höjd med denna)



syfte är endast att få en uppfattning om antalet fordon och hur de kan påverkas av en avgift.

Över detta snitt passerar i dag (enligt trafikräkningar år 2003-2005) knappt 300 000 fordon per vardagsdygn i riktning in mot centrala Göteborg^{5,6}. Trafikmängden förändras över tiden (en bit ut från centrala Göteborg har ökningen varit drygt 2 procent per år under de senaste 30 åren). I våra räkneexempel utgår vi från prognoserade trafikmängder år 2025, eftersom det är det år då K2020 planeras vara genomfört samtidigt är det ett någorlunda representativt år för den period då avgifter enligt räkneexemplen kan komma att tas ut. Vi har valt att anta att avgift tas ut i 25 år, från år 2010, eftersom Vägverket använt denna tidslängd i nyligen inlämnade regeringsuppdrag om alternativ finansiering av några vägobjekt⁷.

I detta räkneexempel utgår vi från samma avgift som nuvarande system i Oslo, på 24 kr⁸ per passage för personbilar och det dubbla för lastbilar. Denna avgift kan sannolikt ge för stor undanträngning av trafik, i relation till syftet, med tanke på att svenska hushåll har en sämre ekonomi än norska⁹. Syftet med den finansierande avgiften är att ”alla” ska betala, det vill säga att undanträngningen av trafik bör vara marginell

Avgift antas tas ut vid passage in i zonen, dygnet runt under veckans alla dagar (för den som pendlar in till Göteborg kostar det alltså 24 kr in på morgonen, men ingenting på hemvägen). Notera att avgifterna i båda räkneexemplen antas vara reall oförändrade under perioden (i löpande priser blir de alltså något högre över tiden).

⁵ I räkneexemplet antas att avgiften tas ut även på helger, normalt ska vardagsdygnstrafiken räknas upp med 320 för att få den årliga trafiken – vi har dock av försiktighetsskäl valt faktorn 305 eftersom det stämmer med statistik från Älvsborgsbron.

⁶ Som jämförelse passerar (år 2003) knappt 250 000 fordon per dag in över Oslos bomring (enligt TØI rapport 714/2004).

⁷ Därmed borde vi egentligen utgå från trafikmängder ca år 2023 för att hamna mitt i kalkylperioden. För enkelhets skull räknar vi i båda räkneexemplen upp de årliga intäkterna med faktorn 24,5 (och inte 25) för att kompensera för detta.

⁸ I Oslo är avgiften idag 20 norska kronor. Med aktuell valutakurs motsvarar det knappt 24 svenska kronor. (www.forex.se, 2008-05-05)

⁹ Som en jämförelse kan man notera att trängselskattesystemet i Stockholm – med avgifter som varierar mellan 0 och 20 kronor över vardagsdygnet, och där ca 25% av fordonspassagera under avgiftstid är avgiftsbefriade av andra skäl - motsvarar en *genomsnittlig* avgift för *alla* fordon om 16 kronor per tur och returresa över avgiftssnittet under vardagar.



Mellan år 2005 och 2025 väntas trafiken i snittet öka med ca 25 procent¹⁰, därmed skulle ca 375 000 fordon per vardagsdygn passera avgiftssnittet år 2025. Under ett helt år blir det drygt 110 miljoner fordon. Merparten av dessa är personbilar, men grovt räknat 10 procent av fordonen på lederna är tung trafik (andelen varierar typiskt kring 8-14%).

Avgiften är relativt hög, men ska alltid vara svår att ”slippa” ifrån vid rätt utformning av ett finansierande system. Bortträngningseffekten är därför osäker i detta räkneexempel. Erfarenheterna från Oslo visar att trafikminskningen där är ca 5 procent på grund av bompengen. Priskänsligheten kan vara högre i Göteborg än i Oslo och därför orsaka större bortträngningseffekt. Med en avgift på 24 kronor dygnet runt, för alla, är vi uppe i högre genomsnittliga avgiftsnivåer än de som gäller i Stockholms trängselskattesystem (där avgiften för en *genomsnittlig* tur-och-returresa över avgiftssnittet alltså är 16 kronor under vardagar).

Undanträngningen i Stockholm – i genomsnitt över all vardagsdygnets trafik – är 19 procent. Trots räkneexempels höga avgift kan undanträngningen i Göteborgsfallet kanske ändå bli lägre än i Stockholm om utplaceringen av betalstationer görs optimal ur finansieringssynpunkt (så att det ges små möjligheter att undgå avgift via t. ex. ändrat vägval). Med all sannolikhet blir det dock frågan om betydligt större undanträngningseffekter än i Oslo. För detta räkneexempel har vi räknat med att avgiften minskar personbilstrafiken med 10 procent, men inte påverkar den tunga trafiken. Med en avgift på 24 kronor per passage (i dagens penningvärde) för personbilar och 48 kr för tung trafik innebär det intäkter på 2,8 miljarder kr per år, eller ca 68 miljarder på 25 år.

I Oslo innebär möjligheten att lösa månadskort att intäkterna blir mindre. Vi vet inte exakt hur mycket mindre de blir, men ett överslag tyder på att intäkterna minskar med knappt 30 procent¹¹. Om man vill ha motsvarande möjlighet i Göteborg (vilket är en öppen fråga¹²) skulle intäkterna alltså kunna reduceras till omkring 2 miljarder kr per år, eller ca 48 miljarder på 25 år. Observera också att utländska fordon, liksom i Stockholm, sannolikt behöver undantas från avgift

¹⁰ Ökningstakten gäller det så kallade kommungränssnittet och har hämtats från en prognos för K2020 från Göteborgs stad. Trots detta ligger prognosen ungefär i linje med tidigare gjorda nationella prognoser – om K2020 lyckas ge de eftersträlvade ökningarna av kollektivtrafik och dämpningarna av biltrafik kan prognosen alltså innebära en viss överskattning av biltrafiken (och därmed intäkterna).

¹¹ I Oslo görs 82 % av passagera med olika abonnemang, vanligast är olika klippkort (exempelvis innebär 25 klipp att kostnaden blir 13,6 NOK per passage), men många löser också periodkort (exempelvis innebär månadskort att kostnad per passage blir 16 NOK vid 25 passager och 8 NOK vid 50). Överslaget utgår från en snittkostnad för abonnemangskunder på 13 NOK per passage. För tung trafik antas samma rabattandel.

¹² Det är inte ens säkert att det är juridiskt möjligt att ha sådana rabatter så länge som avgifterna betraktas som en skatt.



eftersom det i dag saknas samordnade trafikregister i Europa. Det kan innebära ytterligare något lägre intäkter.

Från intäkterna ska dras kostnader för avskrivningar av investering i systemet och drift av det. Det är svårt att uppskatta hur stora de kan bli. Erfarenheter från Oslo och Stockholm kan dock ge viss vägledning. I grunden är det samma typ av teknik som finns i båda dessa system, men av flera skäl är driftskostnaden per passage betydligt högre i Stockholm än i Oslo. Det beror bland annat på att systemet i Stockholm legalt hanteras som en skatteuppbörd (vilket ställer större krav på att ingen som borde ha betalat avgift slipper undan), undantaget för Lidingö (som ställer ökade tekniska krav), en större kundtjänst i Stockholm och att varje dags passager ger upphov till en särskild transaktion i Stockholm (det har alltså inte gått att betala exempelvis en gång per månad).

Driftskostnaderna i Oslo uppgår till ca 145 mkr per år. Notera också att driftskostnaderna sedan öppningen gradvis har sjunkit, från 15 till 10 procent av intäkterna¹³. I Stockholm har driftskostnaderna av olika skäl varit höga, för 2008 har 380 mkr budgeterats¹⁴. På längre sikt väntas de dock minska kraftigt, Vägverket uppskattade i samband med utvärderingen av försöket att de borde kunna bli omkring 220 mkr per år. Även denna kostnad anses av flera experter kunna bli betydligt lägre. Samtidigt förs för närvarande en diskussion om grundlagsändring som skulle kunna göra om skatten till en regional skatt (se kapitel 6.2). Driftskostnaderna för ett system i Göteborgsregionen kan alltså möjligen bli mindre än i Stockholm, eftersom tekniken (och juridiken) utvecklas. Men å andra sidan klarade Stockholm sig med få betalstationer på grund av den gynnsamma geografin (broar och öar) som Göteborg inte kan dra nytta av.

Ett system enligt räkneexemplet skulle hantera betydligt fler avgiftsbelagda passager än i Stockholm (men inte särskilt många fler än i Oslo). Med tanke på att det borde gå att få lägre kostnader per passage, men fler passager, kan det sammantaget vara sannolikt med en driftskostnad som hamnar ungefär som i Stockholm, dvs. drygt 200 mkr per år. Till detta kommer avskrivning av själva investeringen, vilken i Stockholm har beräknats till ca 50 mkr per år och i Oslo till ca 25 miljoner NOK per år. Totalt kan därmed en rimlig gissning vara kostnader på drygt 250 Mkr per år.

Totalt kan alltså finansierande avgifter med ett system som liknar det i Oslo beräknas ge ca 1,7 miljarder kr per år, eller ca 42 miljarder under en period på 25 år. Observera att beräkningarna är av överslagskaraktär, att avgiften troligen är väl hög för att uppnå politisk acceptans och att det kan bli svårt att hitta en praktisk utformning som ger så låga bortträngningseff-

¹³ Delvis brukerbetalat utbygging av transportsystemet i Oslo og Akershus, TØI rapport 714/2004.

¹⁴ DN, 20 feb 2008.



fekter som vi antagit i detta exempel. Noggrannare analyser krävs därför inför ett eventuellt beslut om avgifter.

Styrande avgift såsom i Stockholm

I Stockholm ligger avgiftsstationerna i en ring runt innerstaden, i huvudsak på broarna mellan innerstaden och de halvcentrala delarna av staden. Flertalet ligger ca 6-8 km utanför citykärnan. Eftersom ett viktigt syfte är att minska köerna i trafiken, utgår avgift enbart dagtid (6:30-18:30) och bara på vardagar. Av samma skäl varierar avgiften under dagen, med en avgift på 20 kr i rusnings-toppen, 15 kr strax intill och 10 kr utanför rusningen. Avgift utgår både vid passage in och ut ur zonen¹⁵. Flera undantag från avgiftsskyldighet finns också (miljöbilar, genomfart för Lidingöbilister, rörelsehindrades fordon etc). Maxavgiften är 60 kr per dag.

I Göteborg är det svårt att hitta en lika naturlig geografisk avgränsning som i Stockholm för ett centralt avgiftssnitt. I detta räkneexempel har vi dock utgått från den miljözon för tung trafik som finns i Göteborg, vilket skulle vara ett mindre område än i Stockholm¹⁶. Vi har utgått från att avgift utgår vid passage in eller ut från zonen, men att det är gratis att färdas på lederna som avgränsar zonen. Återigen är det viktigt att påpeka att detta snitt enbart används för vårt räkneexempel och att det inte är avsett som ett förslag. Ett praktiskt problem med ett snitt som detta är att antalet avgiftsstationer skulle bli stort (inte minst i söder). En annan svårighet är att avgöra om Tingstadstunneln och Älvsborgsbron ska ligga innanför eller utanför snittet (i räkneexemplet ligger de alltså utanför).

Över detta snitt passerar i dag (enligt trafikräkningar år 2004-2006) knappt 460 000 fordon per vardagsdygn¹⁷. Biltrafiken i centrala Göteborg växer inte lika fort som längre ut, mellan år 2005 och 2025 väntas trafiken i snittet öka med ca 12 procent¹⁸. Därmed skulle drygt 510 000 fordon per vardagsdygn pas-

¹⁵ Det finns flera orsaker till detta, bl.a. att alla som kör inom och in och ut ur innerstaden bidrar till trafikmängden. Även de som ska ut ur innerstaden kör en sträcka inom innerstaden innan de åker ut och bidrar då till trafikmängden.

¹⁶ Gränsen går grovt sett vid E6 och Tingstadstunneln i öster, i Hjalmar Brantingsgatan i norr, i Hisingsleden och Älvsborgsbron i väster samt i Högsboleden och tvärs genom Tolltorpsdalen i söder.

¹⁷ Som jämförelse var vardagsdygnstrafiken över snittet i Stockholm innan avgifterna infördes 517 000.

¹⁸ Ökningstakten har hämtats från en prognos för K2020 från Göteborgs stad.



sera avgiftssnittet år 2025. Under ett helt år blir det knappt 120 miljoner fordon¹⁹. Här har vi valt samma avgift för personbilar och lastbilar²⁰.

För enkelhets skull utgår vi nedan från att trafikfördelningen över dygnet, andelen undantagna fordon och bortträngningseffekterna ser likadan ut som i Stockholm. Därmed skulle också intäkterna i Göteborg år 2025 bli desamma som i Stockholm år 2007. Detta eftersom antalet fordon utan avgifter över snittet väntas vara nästan exakt desamma som över snittet i Stockholm innan avgifterna infördes.

Antagandena ovan innebär för övrigt att antalet avgiftsbelagda passager per vardagsdygn i läget utan avgifter reduceras med:

- Cirka 20 procent för att en del fordon kommer utanför avgiftstid.²¹
- Cirka 25 procent för att fordon undantas från avgift.²²
- Cirka 20 procent för att en del fordon styrs bort (i första hand till andra färdmedel, andra vägar eller andra målpunkter).

Observera att trafikprognoskörningar behöver genomföras om man vill räkna närmare på intäkterna. Observera också att det är sannolikt att trafikmängderna på de flesta vägar inte behöver minska lika mycket som i Stockholm för att man ska slippa allvarliga köer i Göteborg. Det beror helt enkelt på att trängseln i Göteborg är mindre i utgångsläget. Hur stora trafikminskningar man vill eftersträva är i grunden en politisk fråga, men jämfört med Stockholm skulle alltså avgifter enligt räkneexemplet sannolikt få ett tydligare finansierande syfte.

De totala intäkterna skulle enligt antagandena ovan bli knappt 900 mkr per år²³. En diskussion om driftskostnader fördes i exemplet ovan. Ett system enligt detta räkneexempel skulle hantera ungefär samma antal avgiftsbelagda passager som i Stockholm. Med tanke på att det borde gå att få lägre kostnader per passage kan det sammantaget vara sannolikt med en driftskostnad som hamnar ungefär som i Oslo, dvs. på ca 150 mkr per år. Till detta kommer avskrivning av själva investeringen, vilken i Stockholm har beräknats till ca 50 mkr per år. Totalt kan därmed en rimlig gissning vara kostnader på ca 200 mkr per år.

¹⁹ Trafiken räknas upp med 230 för att få den årliga trafiken (normalt räknar man upp med 260, men i Stockholm är bl.a. juli undantagen från avgift).

²⁰ Skälet till att det inte görs i Stockholm är att syftet inte är att styra den tunga trafiken.

²¹ Denna andel stämmer med mätningar i ett antal punkter i Göteborg, år 2000-2002.

²² I Stockholm var det under försöket ca 30 %, men då ingick taxi bland undantagna fordon. Ett relativt stort antal norska lastbilar med ärende i Göteborgs hamn ökar å andra sidan undantagen något.

²³ I Stockholm var de totala intäkterna de åtta första månaderna (aug 2007-mars 2008) ca 620 Mkr (källa Vägverkets hemsida), ytterligare tre månader (i juli utgår ingen avgift) med samma trafik skulle ge 855 Mkr för ett helår. Trafiken i Stockholm brukar dock vara högst under april-juni, varför knappt 900 Mkr kan vara en realistisk prognos.



Detta tyder på att nettot vid en Göteborgs-tillämpning av Stockholmssystemet kan bli knappt 700 mkr per år eller nästan 17 miljarder kronor under en period på 25 år. Observera att beräkningarna är av överslagskaraktär och att noggrannare analyser krävs inför ett eventuellt beslut om avgifter.



4 Exploateringsavgifter

Exploateringsavgifter syftar till att skapa en finansieringskälla genom att utnyttja det ökade markvärde som uppkommer genom förbättringar i transportsystemet. Finansieringsformen är ofta förknippad med samprojektering av exploateringsområden och tillhörande transportinvesteringar. Internationellt sett har det visat sig vanligare att regioner som både har ansvar för transportsatsningar och nya exploateringsområden har kunnat finansiera infrastruktursatsningar via exploateringsavgifter²⁴.

Detta kapitel redogör för erfarenheter i Danmark, Finland och Sverige. Urvalet är inte tänkt som någon kartläggning utan syftar till att visa på exempel som är intressanta för diskussionen i Göteborgsregionen. Vi är alltså medvetna om att exploateringsavgifter också används i andra delar av Sverige och i våra grannländer.

De exempel som studerats är markstrategin vid investering i central infrastruktur i Helsingborg, markstrategin vid utvecklingen av Metron i Köpenhamn samt användandet av markanvändningsavgifter i Helsingfors. I Danmark har man tillämpat en form av exploateringsavgift då intäkter från markförsäljningen kring Köpenhamns metro används för finansiering av metrosystemet. I Helsingborg finansieras kostnaden för Södertunneln dels med försäljningen av byggrätter som frigörs som resultat av tunneln, dels med delar av vinsterna från stadens helägda bolag Öresundskraft och Helsingborgs hamn. I Finland och i Helsingfors använder man markanvändningsavgifter till att medfinansiera infrastrukturprojekten i samband med exploateringar.

4.1 Järnvägförbindelser i Helsingborg

I april 2006 fattade Helsingborgs kommunfullmäktige ett beslut om den framtida inriktningen för Helsingborgs järnvägsförbindelser. Beslutet rör tre förbindelser; Södertunneln, Tågaborgstunneln och HH-förbindelsen. Södertunneln är en järnvägstunnel söder om Knutpunkten som anläggs i syfte att möjliggöra en utbyggnad av en helt ny stadsdel – Södra hamnen. Tågaborgstunneln är en del av en utbyggnad till dubbelspår på Västkustbanan mellan Maria station och Knutpunkten. HH-förbindelsen är tänkt att utgöra en fast förbindelse mellan Helsingborg och Helsingör. Beslutet inom kommunfullmäktige baserades på en utredning (idéstudie april 2006) av den politiskt tillsatta Söderdelegationen, som också är den instans som ansvarar för att driva de tre projekten framåt.

I beslutet från april 2006 ingår godkännande av Söderdelegationens föreslagna finansieringsprinciper, där intäkter från exploatering ingår i finansieringen av Södertunneln. Eftersom Södertunneln i första hand betraktas som ett lokalt

²⁴ RTK (2006). *Transportsystemets finansiering*. RTK Rapport 2:2006.



stadsförnyelsesprojekt, har staden ett huvudsakligt ansvar för genomförande och finansiering. Banverket har dock deltagit i arbetet i ledningsgruppen och deltar i förhandlingar med Söderdelegationen om tecknande av Avsiktsförklaring i vilken principerna för stadens och Banverkets åtaganden regleras. Eftersom projektet omfattar komplicerat arbete i järnvägsmiljö kommer projektet att genomföras i Banverkets regi, men med staden som finansiär enligt den föreslagna finansieringsprincipen.

Finansieringsprincip

Enligt kommunfullmäktiges beslut medför den bärande finansieringsprincipen att projektets genomförande och finansiering inte ska belasta skattekollektivet, utan bygger på en delad finansiering mellan exploateringsintäkter från Södra hamnen och en minskning av aktieägartillskott till stadens helägda bolag Öresundskraft AB och Helsingborgs Hamn AB. Detta medger att staden tillgodo gör sig en större del av den ränta som bolagen betalar för stadens lån till bolagen och påverkar inte bolagens möjligheter att finansiera sina reinvesteringar utan lån²⁵. Denna lösning påverkar inte heller de avkastningskrav på bolagen som fastställs av fullmäktige.

Exploateringsintäkter

Kostnaden för Södertunneln har uppskattats till ca 1,5 miljarder kronor och ombyggnaden av Knutpunkten till 110 miljoner kronor. Helsingborgs stad finansierar projektet dels med försäljningen av byggrätter i Södra hamnen som frigörs i samband med byggnaden av tunneln dels med delar av vinsterna från stadens helägda bolag Öresundskraft och Helsingborgs hamn.

Enligt en överenskommelse mellan staden och Helsingborg Hamn AB överlämnades Océankajen till staden fr.o.m. 2007, vilket betyder att stora områden i Södra hamnen kan exploateras för bostäder och andra ändamål. Enligt beräkningarna av exploateringsintäkterna finns ca 800 000 m² våningsyta som kan byggas och som enligt finansieringskalkylen i Söderdelegationens rapport medger en exploateringsintäkt på i storleksordningen 800 miljoner kronor. Slutgiltiga ytor och intäkter utreds för närvarande och kommer sannolikt att justeras allt efter planeringsmöjligheter, infrastrukturbehov mm. Beräkningarna av exploateringsintäkterna ingår i Helsingborgs kommunfullmäktige protokoll 2006-04-26.

²⁵ Helsingborgs kommunfullmäktige protokoll 2006-04-26.



Finansieringskalkyl

I finansieringskalkylen förutsätts att staden *inte* får ersättning från staten/Banverket eller Region Skåne. Det förutsätts vidare att äganderätten till Södertunneln successivt övergår till Banverket som därmed övertar ansvar för drift och underhåll. Nedan redovisas finansieringskalkylen i sammanfattning. Förutsättningarna för kalkylen är prisläge 2005-01-01, planeringstid 2004-2010, byggtid 2011-2016, och finansieringstid 2007-2025. Kostnadsräntan är satt till 3,5 procent, och intäktsräntan till 2,5 procent. Hela finansieringskalkylen redovisas i Helsingborgs kommunfullmäktige protokoll 2006-04-26.

Finansieringskalkyl

Utgift	-1975 mkr
➤ Södertunnel 1 500 mkr	
➤ Ombyggnad av Knutpunkten 110 mkr	
➤ Förberedelser HH-tunneln 290 mkr	
➤ Förskottering utredning Norrtunneln 75 mkr	
Förskottering	+75 mkr
Exploateringsöverskott	+800 mkr
lanspråktagen ränta ²⁶	+1425 mkr
Nettoränta	-101 mkr
Resultat	+224 mkr

4.2 Köpenhamns Metro

I Köpenhamn delfinansieras den pågående utbyggnaden av metrosystemet av intäkter från markförsäljning. Staten och Köpenhamn ville i början av 1990-talet, i anslutning till väg- och järnvägsförbindelserna till Skåne, bygga ett pärlband av stadsdelar sammanbundna med metro. Samlingsnamnet för stadsdelarna blev Ørestad. År 1992 antogs en lag om Ørestaden och året därpå grundades Ørestadsselskabet med Köpenhamn (55 %) och staten (45 %) som ägare. Uppgiften var bland annat att utveckla stadsdelen Ørestaden, sälja marken till exploatörer samt anlägga och driva Metron.

Den första delsträckan av Köpenhamns metro blev klar 2002, den andra delsträckan (Fredriksbergsbanan) blev klar 2003 och den tredje delsträckan (Østamagerbanan) öppnades i september 2007. För de två tillkommande bangrenar-

²⁶ Finansiering genom minskning av aktieägarstillskottet till stadens båda helägda bolag AB Öresundskraft samt Helsingborgs Hamn AB



na inrättades separata bolag (Frederiksbergbaneselskabet I/S och Östmagerbaneselskabet I/S) som är förpliktigade att ordna finansieringen och staten gav dem rätt att ta upp nödvändiga lån. Nu planeras en fjärde metroetapp (kallad Cityringen).

I november 2007 avvecklades Ørestadsselskabet och ersattes av två nya bolag. Det är Arealudviklingsselskabet I/S, som primärt ska utveckla områden i Ørestaden och Nordhamnen, samt ansvara för driften av Köpenhamns Hamn. Arealudviklingsselskabet ägs av Köpenhamns kommun (55 %) och Staten (45 %). Det andra bolaget är Metroselskabet I/S, som ska stå för anläggande av Cityringen, samt drift av den befintliga Metron. Metroselskabet I/S ägs av Köpenhamns kommun (50 %) och Staten (41.7 %) samt Frederiksberg kommun (8.3%). I samband med etableringen av Arealudviklingsselskabet I/S och Metroselskabet I/S avvecklades också Københavns Havn A/S och Frederiksbergbaneselskabet I/S.

Finansieringsprincip

Den bärande finansieringsprincipen för Köpenhamns nya Metrosystem är att den värdehöjning som infrastrukturinvesteringarna medför för anslutande områden ska finansiera den nya infrastrukturen. I praktiken upptar Arealudviklingsselskabet I/S (tidigare Ørestadsselskabet) lån såväl till finansiering av infrastrukturen i Ørestaden och Nordhamnen och till anläggandet av metron som till bolagets egen drift. Tillbakabetalning till Arealudviklingsselskabet I/S sker genom bolagets andel av överskottet från Metron (biljettintäkter), genom intäkter från försäljning av mark (som staten och kommunen ägde och som sålts billigt till bolaget) och - till dess bolaget är skuldfritt - från bland annat från skatter och avgifter på tomt och fastigheter²⁷ på den sålda marken. Bolaget beräknas bli skuldfritt ca 40 år efter det att Metron tas i bruk. Som ett särskilt intressentbolag ansvarar de respektive ägarna – Köpenhamns kommun och staten genom Transport- och Energiministeriet – för bolagets skulder. Bolagets lån tas därmed de facto med garanti från både stat och kommun. Detta möjliggör lån med låg ränta.

Exploateringsintäkter

I Ørestaden kan man totalt bygga drygt 3,1 miljoner m² våningsyta. Vid utgången av 2006 hade bolaget realiserat försäljning av ca 1,6 miljoner m² våningsyta. Det motsvarar alltså ca 52 procent av den samlade byggrättsarealen i Ørestaden. Sammanlagt utgör de bokförda intäkterna från försäljning vid sam-

²⁷ ”grundskyld og dækningsafgift”

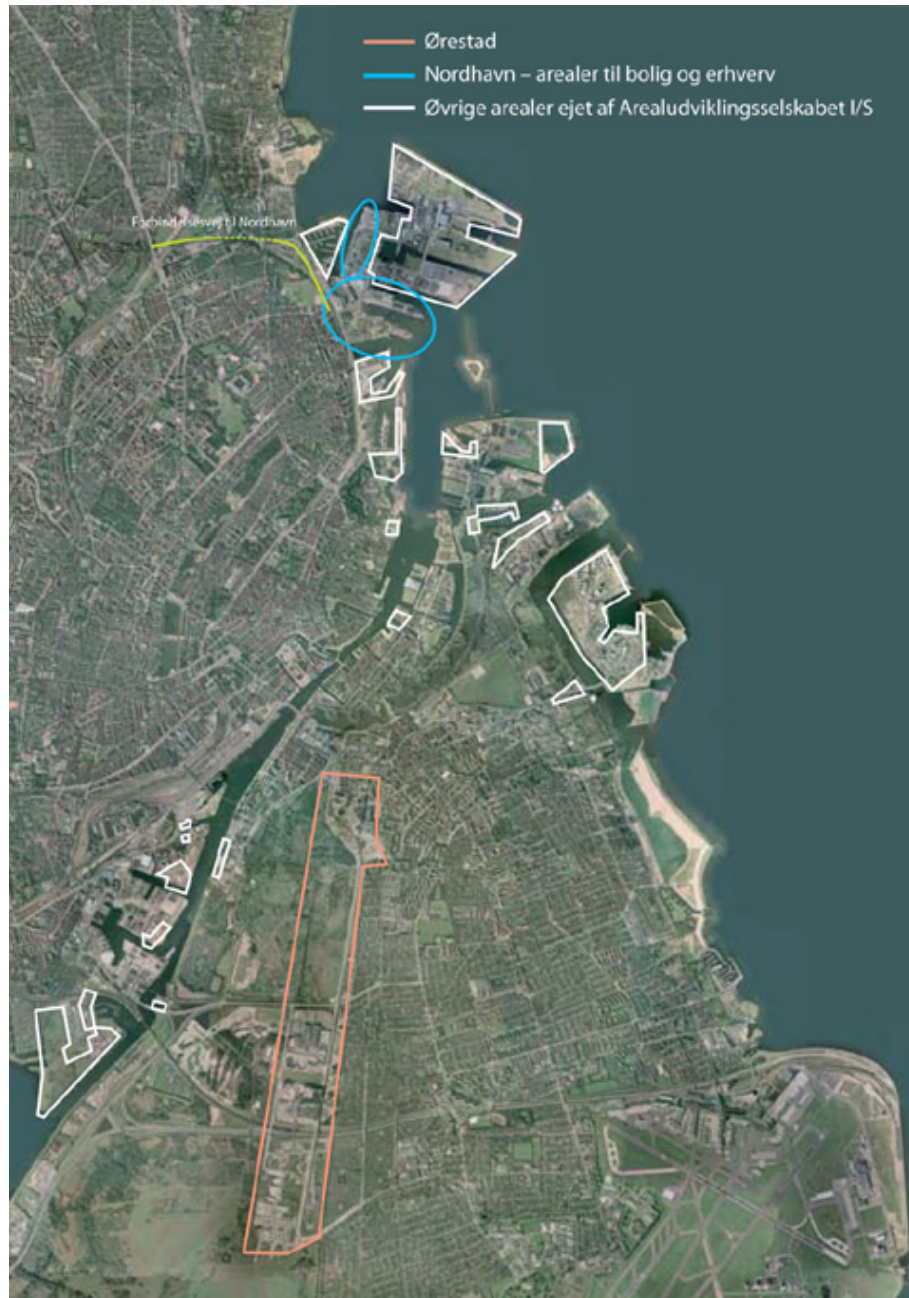


ma tid ca 4 650 miljoner dkr. Det genomsnittliga försäljningspriset var år 2006 ca 3 730 dkr. per m² våningsyta (att jämföra med ca 2 770 dkr. år 2005).²⁸

I Nordhamnen kan man uppskattningsvis bygga drygt 400 000 m² våningsyta med en potentiell intäkt om ca 2 miljarder dkr. Det finns ett beslut om att Nordhamnen, som Ørestaden, ska utvecklas till en ny stadsdel där bostäder och en hållbar boendemiljö prioriteras. Det finns dock inga definitiva planer för markanvändningen i Nordhamnen och den exploaterbara markarealen och våningsytan är inte slutgiltigt planerad. En planeringsprocess under ledning av Köpenhamns kommun inleddes i slutet av 2007 och pågår just nu. Bilden nedan redovisar mark som ägts av Arealudviklingsselskabet I/S.²⁹

²⁸ Örestadsselskabet 2006 Årsredovisning

²⁹ Arealudviklingsselskabet I/S hemsida



Finansieringskalkyl

Investeringskostnaden för den sista metrodelen – Cityringen – beräknas till drygt 15 miljarder dkr³⁰ varav en del återbetalas genom biljettintäkter från Metron och en del genom intäkter från tomtexploatering i Nordhamnen. Finansieringen av Cityringen, som staten, Köpenhamns och Fredriksbergs kommuner skrev avtal om 2007, redovisas här sammanfattningsvis.

³⁰ Köpenhamns kommun hemsida ”finansiering av Cityringen”.



Cityringen finansieringskalkyl	Miljarder dkr.
Anläggningskostnader	-15
Driftsintäkter (netto)	5,4
➤ Överskott (vinst) från Metron (billjettintäkter)	
<i>Finansieringsbehov netto</i>	9,6
<i>Fördelning av nettofinansieringsbehov:</i>	
Staten	4,0
➤ Kommer primärt från värden i Köpenhamns hamn. Hamnens bokförda värde är 2,3 miljarder dkr. Därtill kommer intäkter från försäljning av ca 400 000 m ² våningsyta i Nordhamnen, preliminärt uppskattat till ca 2 miljarder dkr.	
Köpenhamns kommun	4,8
➤ Ca 4 miljarder finansieras genom intäkter från försäljning av Köpenhamns Energi aktiviteter och de resterande 0,8 miljarderna från framtida intäkter i Nordhamnen.	
Fredriksberg kommun	0,8
➤ Förväntas finansieras genom intäkter från kommunens el-aktiviteter samt genom lån. Dessutom har kommunen fått 3 statliga områden som finansieringsbidrag.	

4.3 Helsingfors

I Finland kan kommunerna använda både försäljning av kommunal mark och inkomster från privata markägare via "markanvändningsavgifter" till att finansiera stora infrastrukturprojekt.³¹ Sålunda finansieras en stor del av kommunal infrastruktur igenom att "hyvla" av en betydande del av markvärdeshöjningen. Avgiften inkrävs av den privata markägaren som säljer vidare marken med den nya byggrätten åt en exploatör (byggföretag).

³¹ Värt att notera är att ett liknande förslag framfördes redan 1989 i Storstadsutredningen (Storstädernas infrastruktur. Underlagsrapport från Storstadsutredningen, SOU 1989:112)



Den lagliga grunden för detta förfarande finns i markanvändnings- och bygglagen. Varje kommun som tillämpar markanvändningsavgiften beslutar själva hur de utformar den, vilket gör att avgiften ser olika ut i olika kommuner. Maximalt får man ta ut 60 procent på vinsten³². I Helsingfors stad har man bestämt följande beräkningsmodell för det beskattningsbara värdet:

Beskattningsbart värde = ”nya värdet³³” - ”gamla värdet³⁴”(- 0,5 miljoner Euro).

Om skillnaden är större än 840.000 Euro beskattas mellanskillnaden med 1/3 (33%). Om skillnaden är mindre än 840.000 Euro undgår markägaren beskattning.

Värdesättningen av marken sker genom förhandling mellan kommunen och markägaren och är oftast baserad på det genomsnittliga marknadspriset för likvärdiga tomter. Om det inte är marknadspriset som är väsentligt kan man använda hyreskostnaden som underlag. I några fall har markägare fått dra av kostnader. När det är aktuellt med rivning så har man dragit av rivningskostnader uttryckta i euro/m³.

I Helsingfors är det fortfarande en öppen fråga hur tunnelbanan ska finansieras. Men i diskussioner kring genomförandet av framförallt stationerna och den lokala infrastrukturen i nya byggområden kring stationerna ingår försäljning av kommunal mark men framförallt inkomster från privata markägare via ”markanvändningsavgiften”. Intäkterna kommer att placeras i speciell fond eller konto för att användas vid genomföranden.

Exempel: Finansiering av Fiskehamnens metrostation

Finansiering av metrostation Fiskehamnen (Kalasatama) är ett exempel på hur markanvändningsskatten använts för att tidigarelägga utbyggnaden av tunnelbanan i Helsingfors. Fallet är dock speciellt eftersom de privata fastighetsägarna i området var beredda att skjuta till ytterligare medel, förutom den ordinarie markskatten som staden tar ut vid detaljplaneändringar.

Under år 2001 förhandlades en överkommelse mellan Helsingfors stad och fastighetsägarna i Sörnäs (Sörnäinen) där utvecklingsområdet Fiskehamnen ligger. Principen bakom överenskommelsen var att fastighetsägarna skulle betala ungefär hälften och Helsingfors stads trafikverk (HKL/HST) bidra med resterande

³² Esko Patrikainen vid Fastighetskontoret i Helsingfors stad.

³³ Nytt värde = (byggrättens typ)*m²*pris, där pris är det genomsnittliga marknadspriset per m² för likvärdiga tomter.

³⁴ Gammalt värde = (byggrättens typ)* m²*pris, där pris är det genomsnittliga marknadspriset per m² för likvärdiga tomter.



belopp för att bygga metrostation Fiskehamnen. Syftet med överenskommelsen var att få till stånd en tidigareläggning av utbyggnaden med tio år.

De fyra fastighetsägare som ligger närmast den nya metrostationen förband sig att betala cirka 2,9 miljoner euro (prinsnivå 2001) för att få till stånd ett tidigareläggande. Ägarna till fastigheterna närmast tunnelbanestationen åtog sig att betala mer eftersom de förväntades kunna få en större effekt på sina hyresintäkter av den nya metrostationen.

Inbetalningen av överenskommets belopp var satt till tre månader efter det att beslut tagits om igångsättande av bygget. I avtalet förband sig Helsingfors stad att återbetala 10 procent till fastighetsägarna om metrostationen inte hade invigts för trafik senast den första januari 2007. För varje ytterligare kalenderårs försening förband sig staden att återbetala 10 procent. Om staden inte före den 31 december 2004 hade tagit beslut om att bygga metrostationen skulle avtalet upphört att gälla.

Staden å sin sida förband sig att genom sitt fastighetskontor finansiera metroutbyggnaden med ett belopp motsvarande de inkomster som skulle genereras av markskatten. Cirka 230 000 m² våningsyta beräknades tillkomma i metrostationens influensområde genom förändringar i befintliga byggrätter, förtätning och genom ianspråkstagande av tomma tomter. Ändringarna i byggrätterna uppskattades ge staden en intäkt från markskatten med cirka 2,2 miljoner euro. Eftersom intäkter från markskatten inte kan öronmärkas, finansierades fastighetskontorets del av överenskommelsen (2,2 miljoner euro) genom försäljning av stadens fastigheter. Fastighetskontoret har rätt att disponera intäkter som överstiger de budgeterade intäkterna för markförbättring, inköp av fastigheter och för utvecklingsinvesteringar (metrostationen i detta fall).

Metrostationen Fiskehamnen (Kalasatama) invigdes den 1 januari 2007. Genom de direkta betalningarna och genom ändringarna i byggrätterna bidrog således fastighetsägarna med drygt 5 miljoner euro för att tidigarelägga utbyggnaden.

4.4 Samlade erfarenheter av exploateringsavgifter

Det finns olika varianter av exploateringsavgifter

I exemplen vi har undersökt finns olika varianter på exploateringsavgifter. I Köpenhamn bygger strategin på försäljning av mark och att utnyttja det mervärde som infrastrukturen ger byggrätterna. I Helsingborg bygger strategin på intäkter vid försäljning av byggrätter som frigörs som resultat av infrastruktur-satsningen. I Helsingfors bygger strategin dels på försäljning av mark, och dels på markanvändningsavgifter baserade på mervärden av marken till följd av exploatering och infrastrukturförbättringar.



Exploateringsavgifter används till samprojektering av exploateringsområden och tillhörande transportinvesteringar

Eftersom strategin att utnyttja det ökade markvärde som uppkommer till följd av förbättringar i transportsystemen, förekommer exploateringsavgifter oftast i anslutning till samprojektering av exploateringsområden och tillhörande transportinvesteringar.

Exploateringsavgift används som engångsintäkt till investeringskostnaden

I samtliga exempel är exploateringsavgiften en engångsintäkt som primärt används till att bidra till investeringskostnaden. Intäkten syftar således inte till finansiering av drift och underhåll.

Exploateringsavgift utgör endast en del av den totala finansieringen

I de redovisade exemplen utgör exploateringsintäkterna endast en del av den totala finansieringen av transportinvesteringen. I Köpenhamn utgör exploateringsintäkten ca 26 procent av den totala finansieringen av Cityringen och i Helsingborg utgör exploateringsintäkten ca 35 procent av den totala finansieringen av Södertunneln³⁵.

Intäkterna är beroende av efterfrågan på mark, exploateringskostnaden och värdestegringen vid exploatering

Försäljning av marken i Nordhamnen som är med och finansierar Cityringen i Köpenhamn beräknas ge ca 2 miljarder dkr i intäkter vilket motsvarande en exploateringsintäkt om ca 5000 dkr per m² våningsyta (efter exploateringskostnaden).

Vid Södertunnelns utbyggnad frigörs arealer som medger att ca 800 000 m² våningsyta kan byggas. Detta beräknas att ge staden exploateringsintäkter på i storleksorden 800 miljoner kr eller ca 1000 kr per m² våningsyta³⁶ (efter exploateringskostnaden).

I Helsingfors stad ”hyvlas” maximalt 30 procent av den bedömda värdestegringen av privatägt mark vid exploatering.

³⁵ Finansieringsförslaget till byggnation av Södertunneln mm bygger på intäkter från försäljning och exploateringsöverskott av byggrätter ca +800 mkr (35%) samt vinster från helägda kommunala bolag ränta ca + 1425 mkr (65 %)



Beslut och ansvar delas

Finansieringen av tunnelbanan i Köpenhamn och den pågående Cityringen delas av staten och Köpenhamns och Frederikbergs kommun. Beslut och ansvar ligger således både på regering och kommun. Finansieringsförslaget till byggnation av Södertunneln utgår från att staden inte får ersättning från staten/Banverket samt Region Skåne. Kommunen ansvarar således för hela finansieringen själv och beslutet tas och utformas på kommunfullmäktigenivå.

De kommuner i Finland som tillämpar markanvändningsavgiften beslutar själva hur de utformar den inom ramarna av den lagliga grund som finns i markanvändnings- och bygglagen. I Helsingfors är det staden som fastställer avgiften genom fastighetskontoret.

4.5 Exploateringsavgifter i Göteborgsregionen

De exploateringsavgifter³⁷ som idag tas ut av kommunerna i Göteborgsregionen syftar till att exploitören betalar för en *del* av de kostnader och ekonomiska konsekvenser som en exploatering medför för kommunen och som är direkt kopplade till eller i anslutning till exploateringsområdet.

Exploateringsavgifterna fastställs i samband med upprättande av *exploateringsavtal* vid detaljplan. I exploateringsavtalen fastställs ansvarsfördelningen för genomförande av detaljplan. Finansiering av utbyggnad av allmänplats fördelas genom förhandling mellan exploitör och kommun.

Finansieringen kan bland annat omfatta infrastrukturförbättringar, gator, parker och andra anläggningar inom och i anslutningen till exploateringsområdet samt administrationskostnader.

Exploateringsavgiften fastställs genom en bedömning av det enskilda projektets kostnader, som varierar från projekt till projekt. Det finns följaktligen ingen ”schablon” för avgifternas storlek. Utgångspunkten vid exploatering är vanligen att varje objekt ska stå för sina egna exploateringskostnader.

Exploateringsavgiften har på så sätt ett rent *utgiftsperspektiv* och avser endast att täcka utgifter kopplad till projektet och exploateringsområdet. Exploateringsavgiften är i nuläget *inte* en inkomstkälla och den baseras *inte* på markvär-

³⁷ Exploateringsavgift används här både för avgifter som exploitör betalar till kommunen såsom administrationskostnaden och avgifter för anläggningar som exploitör anlägger och ansvarar för, samt bidrag exploitören erlägger till anordnandet av anläggningar som kommunen uppför i samband med projektet och som är av nytta för exploateringsområdet. Detta bidrag kallas även för exploateringsersättning.



det som uppkommer till följd av detaljplanering eller förbättringar i transportsystemen.

Exploateringsavgifter som möjlig intäktskälla, exempel från Göteborg

Göteborgs stad äger idag ca 25 000 ha mark. Det motsvarar ungefär hälften av kommunens yta. Även om park, natur och gator ingår finns alltså stora arealer inom kommunen och därmed en stor inkomspotential. I 2006-års årsredovisning uppskattas det bokförda värdet av anläggstillgången³⁸ (mark) till drygt 1,3 miljarder kr.

Under 1990-talet och senast 2004 överlät kommunen dock omfattande centrala markområden till Älvstranden Utveckling AB till endast bokfört värde (inte markvärde eller värde enligt detaljplan). Älvstranden Utveckling AB är ett kommunalägt bolag som har uppdraget att leda, driva och vara katalysator för utvecklingen av Norra och Södra Älvstranden, samt Gullbergsvass och Backaplan. Som vinstdrivande bolag bygger företagets affärsidé på att det mervärde som byggs upp i kommunens mark och fastigheter genom förädlingsprocessen realiserar vid försäljning. På så sätt generas resurser och intäkter för investeringar i ny infrastruktur eller i andra samhällsbehov.

År 2006 levererade Göteborgs fastighetskontor³⁹ ett överskott på drygt 155 miljoner kronor till finansförvaltningen vid stadskansliet⁴⁰ som kommunbidrag. Överskottet inkluderar inkomster från kontorets aktiviteter inom fastighetsförvaltning, försäljning av mark, tomträttsmark, arrendeavtal, och övrig uppdragsverksamhet. Överskottet kan i nuläget inte öronmärkas av fastighetskontoret till finansiering av enskilda infrastrukturprojekt m.m, utan disponeras via politiska beslut av kommunfullmäktige.

I fastighetskontorets årsredovisning 2006 uppskattas årets intäkter vid försäljning av ca 33 ha mark (till näringsliv mm) till ca 53 miljoner kronor. Det motsvarar en intäkt på drygt 1,6 miljoner per ha. Vid försäljning av mark fastställs priset på marken utifrån marknadsvärden som i hög grad styrs och beror på i detaljplan fastlagda bestämmelser kring användning, exploateringsgrad, mm.

³⁸ Göteborgs Fastighetskontor 2006 årsredovisning. Tillgångar som i balansräkningen definieras som mark (inte byggnaden): markreserv, verksamhetsfastigheter, fastigheter för affärsverksamhet, publika fastigheter, fastigheter för annan verksamhet, fastigheter för annan verksamhet (tomträtter) och övriga fastigheter.

³⁹ Göteborgs Fastighetskontor 2006 årsredovisning

⁴⁰ Göteborgs Fastighetskontor 2006 årsredovisning



Göteborg uttalar dock tydligt att deras marknader ska vara marknadsanpassade men inte marknadsledande, vilket innebär att deras avsikt inte är att pressa upp priserna ytterligare i regionen.⁴¹

⁴¹http://www.boverket.se/upload/publicerat/bifogade%20filer/2005/markpolitik_och_kommunala_marknader.pdf



5 Erfarenheter av paketlösningar

När den ordinarie modellen för finansiering av transportinfrastruktur inte lyckats överbrygga meningsskiljaktigheter eller förmått tillföra tillräckliga resurser för att tillgodose behovet inom transportinfrastrukturen har särskilda förhandlingar varit en lösning. I detta kapitel studeras erfarenheter från förhandlingar i Stockholm och Oslo. Göteborgs förhandlingar berörs också, men där har inga djupare analyser av framgångsfaktorer och brister gjorts.

5.1 Bakgrund

Den statliga finansieringen av infrastruktur planeras i ett tioårsperspektiv och är tänkt att resultera i långsiktiga planer för investeringar eller andra insatsområden inom väg- och järnvägssystemen. Inriktningsplanering och åtgärdsplanering bedrivs för nationell och regional nivå. Utgångspunkten för den ekonomiska planeringen är de transportpolitiska mål och principer som lagts fast i riksdagens transportpolitiska beslut. I det senaste transportpolitiska beslutet har det även tydliggjorts att planeringen ska syfta till att bidra till miljökvalitetsmålen och målen för den regionala utvecklingspolitiken.

Investeringsplaneringen är indelad i inriktningsplanering och åtgärdsplanering.

Inriktningsplaneringen fokuserar på analyser av åtgärder som i särskilt hög grad kan påverka transportbehovet och val av transportsätt för olika befolkningsgrupper och för näringslivet och på underlag till regeringens förslag till riksdagen om planeringsramar för infrastruktur och fördelning mellan olika typer av åtgärder. Efter inriktningsplaneringen och riksdagens ställningstagande till planeringsramens storlek och fördelning mellan olika typer av åtgärder, beslutar regeringen om direktiv för åtgärdsplaneringen.

Åtgärdsplaneringen är uppdelad i nationella planer (nationell väghållningsplan respektive nationell banhållningsplan) och länsplaner för regional transportinfrastruktur. De nationella ban- och väghållningsplanerna fastställs av regeringen efter förslag från respektive trafikverk. Länsplanerna fastställs av respektive län. Medel för genomförande av planerna förmedlas via anslagen till Banverket och Vägverket.

När denna ordinarie modell för finansiering av transportinfrastruktur inte lyckats överbrygga meningsskiljaktigheter eller tillfört tillräckliga resurser för att tillgodose behovet inom transportinfrastrukturen har särskilda förhandlingar varit en lösning. Förhandlingarna har letts av statligt tillsatta förhandlingsmän med uppdrag att ena parterna. Det är främst i storstadsmiljöer som detta behov uppkommer, där planeringssituationen är komplex, behoven ofta stora och aktörerna många.

I Stockholm går historien tillbaka till 1964 då Hörjelöverenskommelsen träffades. Förhandlingarna har haft olika syften:



- 1964 var överenskommelsens syfte att samordna utbyggnad och drift av det kollektiva trafiksystemet i Storstockholm. Parterna var Stockholms läns landsting, Stockholms stad och regeringen.
- 1983 träffades Strängöverenskommelsen med syfte att söka okonventionella lösningar på finansierings- och ersättningsproblemen i kollektivtrafiken som ett svar på SJ:s och landstingets missnöje med den dåligt fungerande pendeltågstrafiken.⁴²
- 1990 inleddes förhandlingar för Stockholms-, Göteborgs- och Malmöregionen. Syftet var att utarbeta överenskommelser med berörda parter om åtgärder i det samlade trafiksystemet för att åstadkomma bättre miljö, ökad tillgänglighet och förbättrade förutsättningar för regionens utveckling.⁴³ I Stockholm gick resultatet under namnet Dennispaketet, i Göteborg kallades den Adelsonpaketet, vilket senare skulle revideras till ett nytt ”paket” vid namn Göteborgsöverenskommelsen, kort ”Göken”.
- 2003 presenterade Stockholmsberedningen sitt förhandlingsresultat, vars syfte var att lösa regionens trafikproblem.
- 2007 redovisade Stockholmsförhandlingen, även kallad Cederschiöldsöverenskommelsen, sitt resultat. Syftet var att förhandla med landstinget och kommunerna i Stockholms län om en överenskommelse om prioriteringar och förslag till finansiering av åtgärder i väg och järnvägsinfrastrukturen i Stockholms län. Som ett separat uppdrag tillkom finansieringen av Citybanan.⁴⁴

I Norge har också paketlösningar förekommit, men där är systemet ett annat. Initiativet måste komma från lokalt (regionalt) håll, och granskas senare i en ”alternativ vurdering” innan Stortinget tar beslut om finansieringen.

Nedan beskrivs översiktligt innehållet i Dennispaketet, Stockholmsförhandlingen inkl. Citybaneuppbyggnaden samt utvecklingen av Oslopakke 1, 2 och 3.

⁴² ”Från Hörjel till Cederschiöld” RTK 2007:04

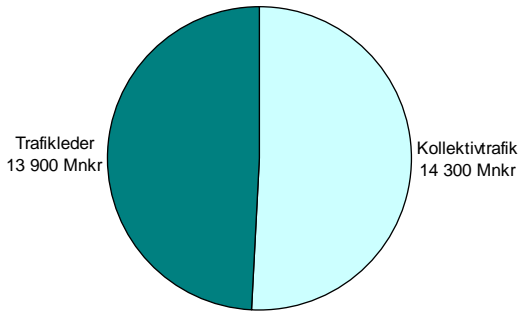
⁴³ SOU 1991:19 Storstadens trafiksystem.

⁴⁴ ”Från Hörjel till Cederschiöld – 40 års förhandlingar mellan staten och regionen” Rapport 4:2007. RTK.



5.2 Dennispaketet

Under tidigt 1990-tal genomfördes förhandlingar i Stockholm genom förhandlingsmannen Bengt Dennis. Direktivet var att ena Stockholmsregionens aktörer för att finna en lösning på de framkomlighets- och miljöproblem som hade uppstått. Uppgårelsen 1991 innehöll satsningar på kollektivtrafik och väginvesteringar, och kompletterades med ytterligare en överenskommelse 1992 där Österleden, Västerleden och vägavgifter också ingick.

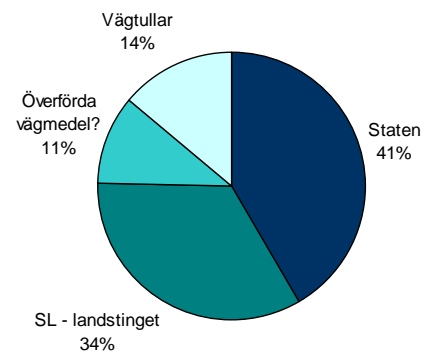


Dennispaketet i Stockholm innehöll satsningar på kollektivtrafik för 14,3 miljarder kronor och på trafikleder för 13,9 miljarder kronor (1990 års penningvärde). Kompletterande avtal krävdes dock för det fulla genomförandet av de i uppgörelsen

medtagna investeringsprojekten. De leder som sköts till ett senare förhandlingsdatum (1992) avsågs finansieras med vägavgifter.

Kollektivtrafikens finansiering

Statlig infrastrukturfond	3 500 Mkr	24 %
Banverket	1 800 Mkr	13 %
Anslag till länstrafikanläggningar	690 Mkr	5 %
Stockholms läns landsting	4 815 Mkr	34 %
Överförda vägmedel	1 535 Mkr	11 %
Finansiering beslutas 1992	2 000 Mkr	14 %
Summa	14 300 Mkr	100 %



Tabell och diagram visar vilka aktörer som skulle finansiera kollektivtrafiksatsningarna i Dennispaketet, och fördelningen dem emellan.

5.3 Erfarenheter av Dennisförhandlingen

Dennispaketet den av här behandlade överenskommelser som tydligast stötte på bekymmer och slutligen havererade. En analys⁴⁵ gjord av Bo Malmsten och Magnus Persson visar på elva grundläggande orsaker till att Dennispaketet inte genomfördes i sin helhet i Stockholm.

⁴⁵ ”Dennis – lösningar och lösningar” RTK 2000 Bo Malmsten och Magnus Persson.



Direktiven var för otydliga

Stockholm, Göteborg och Malmö inordnades i samma allmänt hållna ram trots att skillnaderna mellan regionerna skulle ha motiverat en varierande utformning för att ge stöd åt olika typer av problemlösning. Stockholmsregionen behövde exempelvis möjlighet att föreslå lagstiftningändring för att få bukt med trängselproblematiken. Direktiven innehöll dessutom en låsning om 15 år utan revideringsmöjligheter under tiden.

Den institutionella plattformen var för svag

Stockholmsregionens transportinfrastruktur har sedan många decennier berört fler kommuner än Stockholms utan att regionen har ett institutionellt besluts- mässigt organ för ansvarstagande, konfliktlösning och långsiktigt strukturella beslut. Stora trafikprojekt, som kringfartsleder, spår, flygplatser och liknande, är närmast undantagslöst mycket politiskt kontroversiella och fordrar breda majoriteter och långsiktigt hållbara uppgörelser baserade på omfattande förankring, för att kunna genomföras. Det har i brist på denna möjlighet varit staten som samordnat trafikfrågorna i Stockholmregionen.

Det var för stor instabilitet i avtalstecknande partier

I brist på ett institutionellt organ tecknades Dennisöverenskommelsen mellan tre stora partier (s, m och fp) med många väljare bakom sig. Resultat blev dock mindre stabilt än avsett. Dels kom överenskommelsen av denna anledning att betraktas som ett ”letter of intent”, dels ledde personförändringar och programmatiska förändringar inom partierna till att synen på trafikfrågor snabbt ändrades. Rådet som Malmsten och Persson ger är att en vision av regionens struktur på längre sikt bör läggas som grund för kommande dialog om enskilda projekt.

Det var enkönat inflytande på processen i avgörande skeden

Under lång tid var det endast män⁴⁶ som hade inflytande över Dennisuppgörelsen, vilket bedöms orsaka brister i kvaliteten på beslut och beslutsunderlag.

Uppgårelsen var inte tillräckligt bindande

Bengt Dennis skrev aldrig under överenskommelsen och den redovisades endast för riksdagen. Effekten blev att regionen framförde ytterligare krav utöver de överenskomna och staten kunde ensidigt avveckla sina delar av uppgörelsen.

⁴⁶ Malmsten och Persson hänvisar till att: ”Under de avgörande skedena (---) var det Ingvar C, Georg A, Bengt D, Carl C, Elwe N, Mats H, Bosse R, Claes Å, Peter L, Bo K, Göran P, Lars T, Lars L m.fl. som hade inflytande...”



Rekommendationen är att binda uppgörelsen genom beslut om finansiering för att på så sätt binda även kommande politiska majoriteter vid överenskommelsen.

Uppgårelsen var för stor och komplex

Den kom att uppfattas som en odelbar helhet. Med så många stora, komplicerade och kontroversiella projekt med alltför optimistisk tidplan var det svårt att få legitimitet i dialogen. En uppgörelse på en mer kommunicerbar och realistisk nivå och med kopplingar till en övergripande vision vore att föredra, skriver Malmsten och Persson.

Det var ingen äkta kompromiss

Det som framställdes som en överenskommelse var i själva verket ensidiga eftergifter utan egentliga fördelar för respektive part. Överenskommelsens beståndsdelar blev därmed svårförankrade inom partierna.

Finansieringen var inte helt löst

Uppgårelsen blev därmed inte tydligt accepterad och bindande. Dessutom underskattades de legala svårigheterna med vägtullar.

Upplevelsen av problem var för liten

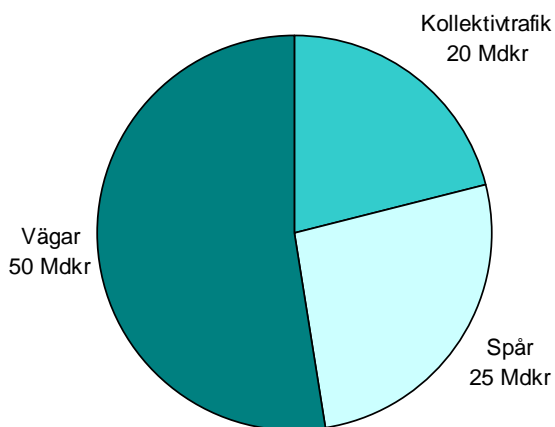
Under de ekonomiska krisåren i början av 1990-talet minskade trafiken och därmed de upplevda trängselproblemen. Detta ledde till brist på förståelse hos allmänheten för behovet av impopulära åtgärder som vägtullar och kapacitetsutbyggnad.

Processen ledde till missnöje och motstånd

Genom att utesluta vissa partier från slutförhandlingen och processa överenskommelsen i rask takt skapades en plattform för ett starkt och institutionaliserat motstånd. Dessutom kom genomförandet att karaktäriseras av förseningar vilket spelade motståndarna i händerna.

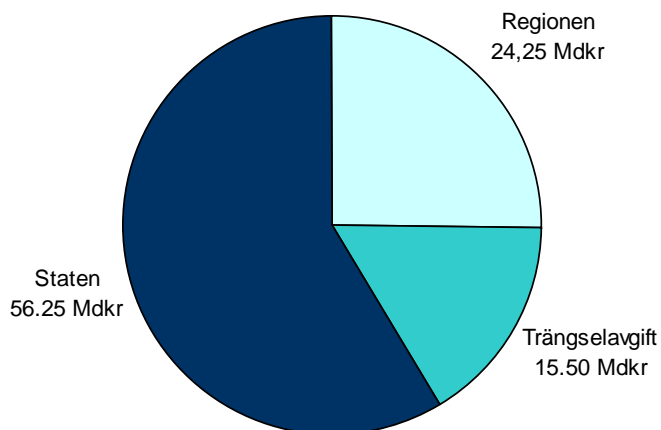
5.4 Stockholmsförhandlingen (Cederschiöld)

I syfte att åstadkomma en samlad trafiklösning för förbättrade förutsättningar att uppnå en förbättrad miljö och tillväxt i landet och i Stockholmsregionen uppdrog regeringen i november 2006 åt Carl Cederschiöld att förhandla om Stockholms infrastruktur.



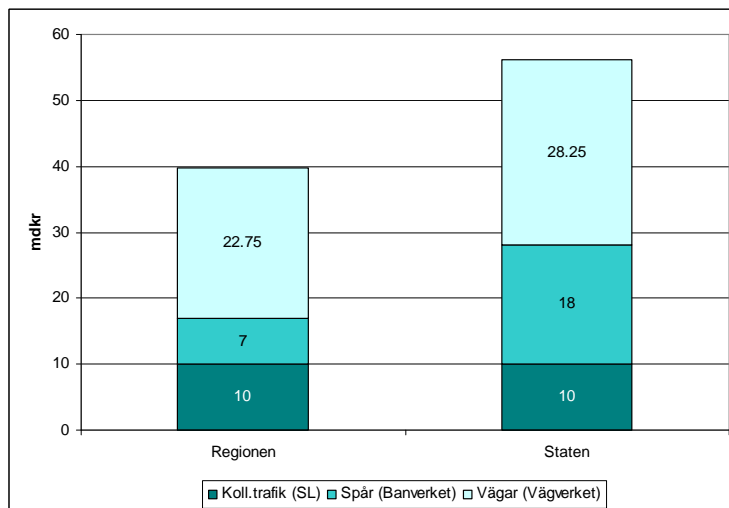
I december 2007 var förhandlingen klar och en samlad trafiklösning presenterades. Moderaterna, folkpartiet, centern och kristdemokraterna har ställt sig bakom överenskommelsen i sin helhet. Socialdemokraterna står bakom den redovisade prioriteringen av infrastrukturprojekt i länet.

Trafiklösningen innehåller satsningar för totalt 95 mdkr, inklusive den särskilda finansieringslösningen för Förbifart Stockholm, där bl.a. trängselavgift ingår (till 15,5 mdkr) och fördelar sig enligt följande diagram.



Huvudförhandlingens resultat finansieras av regionens parter och staten enligt följande fördelning.

Sammanfört i ett gemensamt diagram kan insatserna illustreras enligt nedan.





Förhandlingen om Citybanans finansiering

Citybanans finansiering kom att bli ett tilläggsuppdrag inom Cederschiöldsförhandlingen. Parterna var trafikhuvudmännen i Uppsala, Södermanlands, Örebro och Västmanlands län, Landstinget i Östergötland, Linköpings och Norrköpings kommuner samt staten, företräd av förhandlingsmannen.



Regeringen gav i mars 2005 klartecken för byggnation av Citybanan (tunnellösning) som då hade tillåtlighetsprövats enligt 17 kap miljöbalken. Detta var ett viktigt steg i beslutsprocessen för att kunna träffa en principöverenskommelse om finansieringen. Eftersom Citybanan bedömts vara ett nationellt projekt som ger positiva effekter för järnvägstrafiken i stora delar av landet och bidrar till att främja regional utveckling och tillväxt i Mälardalen med mera förklarade sig landstinget och Stockholms kommun den 21 mars 2005 beredda att ta ett ekonomiskt delansvar för Citybanan. Banverket har dock huvudansvaret för genomförandet av projektet.⁴⁷

Överenskommelsen innebar att Banverket ansvarar för planering,

projektering, finansiering och byggande av tågtunnelarna med järnvägsanläggningarna i form av bana, el-, signal, och teleutrustning för järnvägsdriften. Stockholms läns landsting och Stockholms kommun ansvarar för byggande av stationerna City och Odenplan vad gäller planering, projektering, finansiering och med undantag för de delar som faller under Banverkets ansvar. I det första skedet beräknades kostnaden till 7,5 miljarder kronor, men året därpå reviderades summan till 13,5 miljarder, varav Stockholms stad och landstinget i Stockholms län tillsammans åtog sig att finansiera 5 miljarder.

Då kostnadsberäkningarna reviderades återigen identifierades ett finansieringsunderskott för Citybanan. I november 2006 utsåg regeringen Hans Rode till utredare för att se över förutsättningarna för en ytspårslösning. Citybanan bedömdes vara det mest samhällsekonomiska alternativet och ge förutsättningar för en

⁴⁷ www.banverket.se – milstolpar för Citybanan, samt ”från Hörjel till Cederschiöld”.



positiv utveckling i Mälardalen och Östergötland. Mot bakgrund av det resone-
manget föreslogs förhandlingar med kommuner och landsting i en storregion för
att finansiera banan. Regeringen beslöt 2007-01-18 att uppdra åt Carl Ceder-
schiöld, förhandlingsman om Stockholms infrastruktur, att inleda förhandlingar
med regionala och lokala aktörer i Mälardalen och Östergötland för att täcka
kostnaderna.⁴⁸

Parterna ingick ett avtal 2007-12-18 om att gemensamt bidra med 2 miljarder
(prisnivå 2008-01-01) enligt följande fördelning:

Uppsala län (trafik huvudmannen)	595 Mkr	30 %
Södermanlands län (trafik huvudmannen)	595 Mkr	30 %
Östergötlands län (Landstinget och Linköpings och Norrköpings kommuner)	49 Mkr	2 %
Örebro län (trafik huvudmannen)	185 Mkr	9 %
Västmanlands län (trafik huvudmannen)	576 Mkr	29 %
Summa	2 000 Mkr	100 %

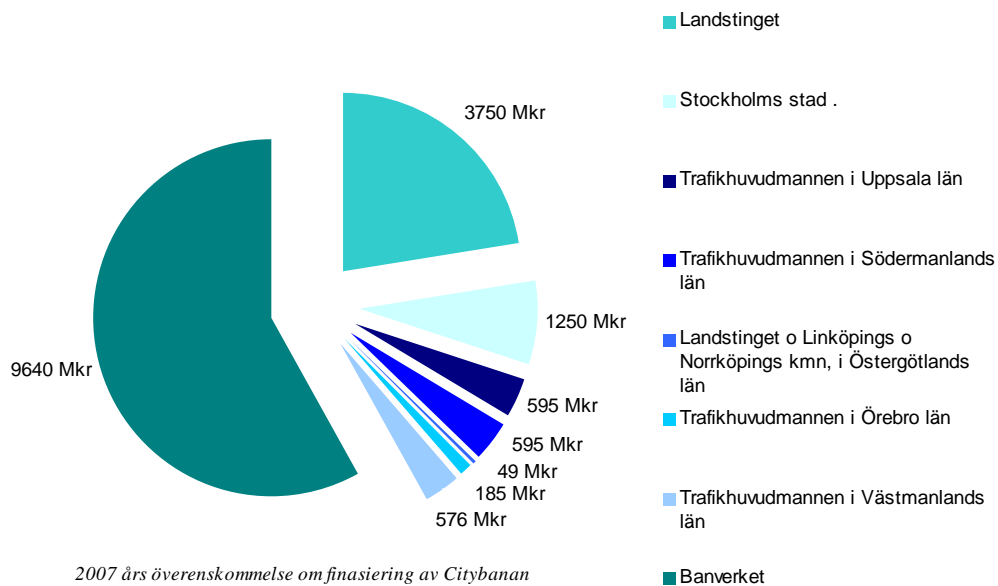
Fördelningen utgick ifrån beräkningar⁴⁹ av geografisk fördelning av restidsnyt-
tan med Citybanan. Där konstateras att den enskilt största effekten av Citybanan
är att den möjliggör en mer attraktiv tågtrafik med ökad turtäthet och därmed
kortare väntetider. Den ökade kapaciteten gör det också möjligt att förbättra
punktligheten, som idag är dålig. Båda dessa faktorer skapar nytta för resenä-
rerna. Nyttan kommer invånarna tillgodo i varierande grad beroende på geogra-
fiskt läge, trafikering m.m.

Staten åtar sig i samma avtal att tidigare lägga vissa andra utbyggnader (Mälardals-
banan, Ostkustbanan, Svealandsbanan) för att maximera nyttan av Citybanan
för mälardalsparterna.

Den sammantagna kostnaden har enligt avtal 2008-01-17 bedömts vara 16 mil-
jarder kronor, varav 2 miljarder betalas av mälardalsparterna och 5 miljarder
betalas av Stockholms läns landsting och Stockholms stad och resterande andel
av staten genom Banverket.

⁴⁸ Avtal om medfinansiering av Citybanan m.m. 2007-12-18, dokumentation på
www.regeringen.se

⁴⁹ Vilka vinner på Citybanan? Jonas Eliasson, Göran Tegnér. WSP Analys & Strategi.
2007.



Erfarenheter av Stockholmsförhandlingen

Denna förhandling, har med lärdomar från Dennispaketet m.m. i bagaget försökt bereda väg för överenskommelsens beständighet genom att lägga till en ny punkt i sin slutredovisning: En särskild beredning ska tillsättas för vård av överenskommelsen i syfte att följa upp och anpassa den efter behov.⁵⁰

Även när det gäller den separata förhandlingen om Citybanans finansiering har erfarenheterna från tidigare förhandlingar varit till nytta.

Den enighet om Citybanans nationella och regionala nytta som mälardalens aktörer redan tidigare uttryckt, kunde användas som grund för att motivera en medfinansiering utanför den egna länsgränsen. Att redovisa hur nyttan av Citybanan skulle komma att fördela sig geografiskt mellan länen bildade också underlag för en opartisk fördelning av medfinansieringen.

5.5 Göteborgsöverenskommelsen (Göken)

Adelsohnpaketets åtgärder utformades för att bidra till att öka det kollektiva resandet, förbättra tillgängligheten med kollektivtrafik till regioncentrum, leda bort genomfartstrafik med bil från regionens centrala delar, få huvudvägnätet i den centrala regiondelen att fungera 15-20 år, minska bilanvändningen och belastningen på övriga leder, minska trafikens påverkan på miljön samt förbättra

⁵⁰ Samlad trafiklösning Stockholmsregionen för miljö och tillväxt – till 2020 med utblick mot 2030. Överenskommelse mellan staten och Stockholmsregionen, december 2007. Stockholmsförhandlingen.



trafiksäkerheten. Genom dessa åtgärder skulle syftet att stärka regionens utveckling genom insatser för trafik och miljö uppnås.

Avtalet slöts 1991 mellan staten och kommunerna i Göteborgsregionen (Göteborg, Härryda, Partille, Mölndal, Öckerö, Kungälv, Ale, Lerum och Kungälv). Under hösten 1995 konstaterades dock att den inte hade stöd av alla parter. Anledningen till detta var främst resultatet av Vägtullsutredningen (slutbetänkande SOU 1995:82). Med anledning av detta beslutade regeringen i februari 1996 att Vägverket tills vidare inte skulle betala ut statsbidraget till investeringar i kollektivtrafikanläggningar enligt principöverenskommelsen.

I vårpropositionen 1997 beslutade regeringen att vägtullar inte längre är aktuella som finansieringskälla för trafiköverenskommelserna i Göteborg och Stockholm. I avvaktan på utredningar om hur alternativ finansiering kan utformas var det regeringens uppfattning att kostnaderna för de aktuella projekten i Stockholmsregionen och Göteborgsregionen skall finansieras med anslag anvisade över statsbudgeten för att inte orsaka ytterligare försening.⁵¹

Investeringar för cirka två miljarder kronor hade hunnit göras inom ramen för Adehlsonpaketet:

Pendeltåg och stationer	utökad trafik, fler resenärer	220 mkr
1400 pendelparkeringsplatser	Fler kollektivresor och kortare bilresor	20 mkr
Spårvägsupprustning	Inga bansträckningar borta, ökad säkerhet	ca 250 mkr
Separata busskörfält	Bättre tidhållning, snabbare turer	15 mkr
Drottningtorget, Nils Ericson plats samt mindre terminaler	Snabbare resor, bekvämare byten och en klart bättre stadsmiljö	ca 380 mkr
Utveckling av KomFram	Höjd resstandard, effektivare trafik. Ny industrinisch i framtidsbransch	110 mkr
Bullerplank och fönsterbyten	2000 färre bullerstörda i bostaden	25 mkr
Introduktion av gasbussar	Renare luft, teknikutveckling	10 mkr
Mot på Söder-Västerleden	Avlastning övrigt vägnät, färre olyckor	140 mkr

⁵¹ "Bearbetning av Göteborgsöverenskommelsen" GR 16 maj 1997.



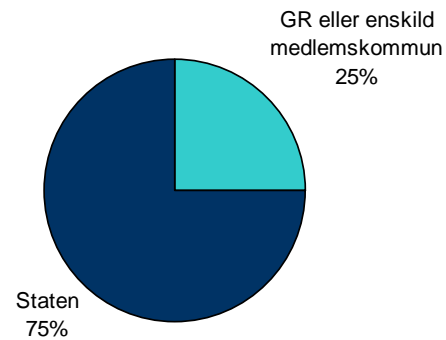
Ullevimotet	Ny gen led mot city, avlastning lokalgator	105 mkr
Lundbytunneln, klar -97	Hel stadsdel miljöupprustad, tålig led för tung trafik till hamn och industri	700 mkr
Förberedelser för övriga åtgärder på huvudvägnätet m.m. och avgiftssystem		65 mkr
Summa		2 040 mkr

År 1998 kom så regeringen och Göteborgsregionen (Genom GR och Göteborgs stad) överens om ett nytt paket, Göteborgsöverenskommelsen, kort kallad Göken.

Syftet var det samma som Adelsonpaketet och åtgärderna i stora stycken identiska. Skillnaden var att mer pengar satsades på kollektivtrafik genom att vägtullar inte längre var aktuellt som finansiering och att flera vägåtgärder därmed utgick.

Göken finansierades till en fjärdedel av regionen och tre fjärdedelar av staten.

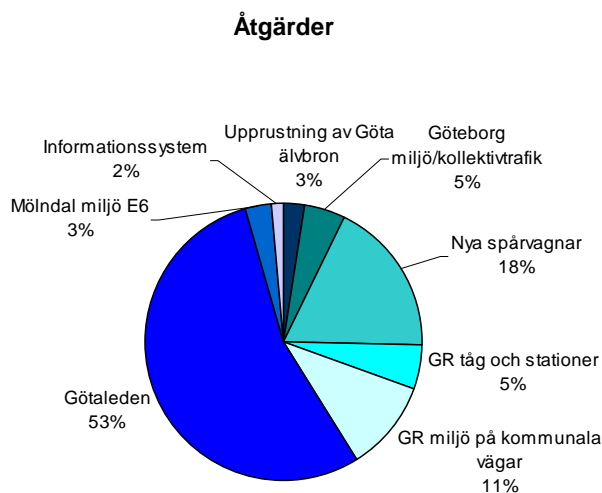
Finansiering





Åtgärder i Göken

Upprustning Göta älvbron	100 mkr
Göteborg miljö/kollektivtrafik	190 mkr
Nya spårvagnar	720 mkr
GR tåg och stationer	210 mkr
GR miljö kommunala vägar	420 mkr
Götaleden	2160 mkr
Mölndal miljö E6	120 mkr
Informationssystem	60 mkr
Summa	4200 mkr



Avtalet formulerades så att parterna inför byggstart av varje projekt skulle komma överens i ett separat avtal om en finansieringsplan för respektive projekt.⁵²

5.6 Oslopakke 3⁵³

Oslopakke 3 ble til etter et lokalt initiativ fra politikere i Oslo og Akershus. Hovedbegrunnelsen for initiativet var, i likhet med Oslopakke 1 og Oslopakke 2, at man oppfattet at staten ikke i tilstrekkelig grad tok sitt ansvar for utbygging av transportnettet i hovedstadsregionen over statsbudsjettet.

I forkant av den formelle prosessen foregikk en uformell prosess i kulissene der sentrale politikere regionalt og nasjonalt deltok. Personlige relasjoner og tillit var i denne fasen avgjørende for at representanter med ganske ulike syn på bompengefinansiering kunne finne sammen.

Bompenger og annen brukerfinansiering i trafikken er et upopulært tiltak i befolkningen. Derfor er det praksis at dette må komme som et resultat av lokale

⁵² Bearbejning av Göteborgsöverenskommelsen, 1997, GR.

⁵³ Dette avsnitt är skrivet av Øyvind Sätvedt (Analyse & Strategi, Norge) och är därför på Norska. Øyvind Sätvedt var under perioden 2001 – 2007 byrådssekretær og stabssjef för byrådslederen i Oslo och deltog i de tidiga faserna av det politiska arbetet med Oslopakke 3



initiativ. Dette gir tilgjengjeld lokale myndigheter stor innflytelse på hvilke prosjekter som eventuelt skal finansieres gjennom en slik ordning.

I Osloområdet har man hatt bompenger siden 1990. Etter hvert er det blitt gradvis mindre motstand i befolkningen til ordningen, bl.a. fordi man har sett konkrete resultater som oppfattes som positive. Dette var trolig medvirkende til at man politisk valgte å ta risikoen ved å foreslå en slik ordning. Det var også viktig at så nær som alle partier til slutt ble med i et tverrpolitisk kompromiss.

Oslopakke 3 ble en meget omfattende investeringspakke. Dermed fikk alle partier sine "favoritt-prosjekter" med, og alle partiene kunne skryte av hva de hadde fått igjennom overfor sine velgere.

Det var flere vanskelige spørsmål underveis. I tillegg til de konkrete prosjektene, brukte man mye tid på å diskutere om man skulle innføre rushtidsavgift med tidsdifferensierte takster i stedet for bompenger. Man diskuterte også spørsmålet om bruk av bompenger til finansiering av drift av kollektivtrafikk.

For å sikre fortsatt lokal innflytelse på prioriteringen er det vedtatt at det skal opprettes en lokalt koordineringsorgan satt sammen av representanter for Oslo og Akershus samt staten som skal følge gjennomføringen av pakken og foreta eventuelle justeringer i prioriteringene underveis. Dette er en nyhet i forhold til Oslopakke 3. Tidligere har Statens vegvesen hatt en sterkere rolle i gjennomføringen av Oslopakkene, men trukket politkerne i Oslo og Akershus med på råd.

I ettertid er det blitt en diskusjon om tiltakene i pakken er i tråd med nasjonale mål for transportpolitikken og klimapolitikken. Stortinget har så langt bare godkjent første fase av Oslopakke 3. Det er uklart hva som vil være konsekvensene dersom staten ønsker å foreta omprioriteringer blant tiltakene i pakken. Da kan Oslo og/eller Akershus trekke seg fra enigheten. Enkeltpartier kan også komme til å trekke tilbake sin støtte. Dersom staten ensidig skal diktere ordningen vil det kreve endringer i praksis fra statens side, noen regjeringen så langt har sagt den ikke vil gjøre⁵⁴.

Aktörer och ansvarsområden

Oslopakke 1, 2 og 3 omfatter vei- og kollektivsystemet i Oslo kommune og Akershus fylke.

⁵⁴ Bl.a. i forbindelse med spørsmålet om rushtidsavgift i Trondheim.



Kollektivtrafikk er et fylkeskommunalt ansvar i Norge. Fylkene har også ansvar for fylkesveier. Kommunene har ansvar for kommunale veier. Staten har ansvar for riksveier, stamveier og Europaveier.

Oslo har særordning i norsk sammenheng ved at den er en kommune med fylkeskommunale oppgaver i tillegg til ordnære kommunale oppgaver. Kommunen har i tillegg et parlamentarisk styringssystem med en egen byregjering (byrådet) og et byparlament (bystyret).

Akershus fylkeskommune har ikke et parlamentarisk styringssystem, men styres etter formannskapsmodellen med beslutninger gjennom bredt politisk sammensatte utvalg og med fylkestinget som øverste politiske organ.

Oslo tettsted omfatter også store deler av Akershus fylke. Vei og transportkorridorer, pendlingsmønster, etc. i Oslo og Akershus er i betydelig grad ett sammenhengende system. Oslo og Akershus har imidlertid hver sine kollektivselskaper⁵⁵ og et klart atskilt ansvar for ulike deler av samferdselssystemet.

Bompeng som finansieringskälla i Osloregionen

Oslopakke 1

Bomringen rundt Oslo kom opp 1. februar 1990. I 1985 tok daværende vegdirektør Eskild Jensen initiativ til at det ble etablert et samordningsutvalg for samferdsel i Osloregionen. Utvalget bestod av:

- Statens vegvesen (v/ Eskild Jensen – leder)
- Oslo kommune og Akershus fylkeskommune (v/ fylkesordfører/ordfører, leder av samferdselsutvalget samt en fra opposisjonen i Oslo bystyre/Akershus fylkesting.)
- SL – StorOslo lokaltrafikk
- NSB
- Oslo sporveier

Samferdselsdepartementet deltok som observatør.

Listen er muligens ikke komplett

Bakgrunnen for at det var mulig å samle alle disse gode krefter var bl.a. var at vegnettet i Oslo og Akershus på begynnelsen av 1980-tallet var preget av et stort udekket investeringsbehov. Med unntak av utbygging av E6 nord for Oslo,

⁵⁵ Fra og med 1. januar 2008 er det imidlertid etablert ett felles bestillerselskap for kjøp av kollektivtrafikkjenester. Selskapet heter Ruter AS.



hadde det ikke vært benyttet investeringsmidler i Osloregionen siden tidlig på 70-tallet

Det var trolig flere årsaker til dette, bl.a. at det siden oljekrisen i 73/74 gikk en ”grønn bølge” over Østlandet, som bidro til at investeringene i infrastruktur ikke ble så stor som planleggere på slutten av 60-tallet hadde håpet – den flatet ut etter en etterkrigstid med vekst. De investeringsmidlene man hadde, ble i stor grad kanalisert til Vest- og Nord - Norge (der infrastrukturen ikke var ferdig utbygget). Da forfallet i Oslo ble tydelig, var ikke Stortinget villig til å vri investeringsmidlene tilbake til Osloregionen.

Et annet vesentlig moment var at det fantes en idé om hvordan man kunne skaffe lokale midler som utløste statsmidler. Ideen stammet fra Arild Eggen som var plansjef i Hordaland fylke. I 1983 gikk han ut med et forslag om å etablere en bomring i Bergen.

Et siste moment som kan ha hatt betydning, var at internt utvalg i Arbeiderpartiet foreslo at infrastruktur for samferdsel skulle være et politisk satsingsområde

Innføring av bompenger for å finansiere investeringer i veier og kollektivtrafikk var politisk meget kontroversielt. Bl.a. av denne grunn, er det vektlagt at initiativet om brukerbetaling gjennom bompenger måtte komme fra lokalt nivå. Representantene for Oslo kommune og Akershus fylkeskommune hadde også stor innflytelse på prioriteringene. Prioriteringene ble gjennomført i styringsgruppen for Oslopakke 1. En rekke vanskelige spørsmål ble diskutert før det kom til lokal politisk enighet. Dette gjaldt bl.a.

- Hvordan skulle pengeinnkrevningen fordeles mellom Oslo og Akershus – i praksis: hvor skulle bomstasjonene plasseres?
- Hvordan pengeinnkrevningen skulle organiseres?
- Hvordan prosjektene skulle fordeles mellom Oslo og Akershus?
- Hvordan fordelingen mellom investeringer til vei og kollektivtrafikk skulle fordeles? Konklusjonen på det siste ble at 20 prosent av midlene skulle benyttes til utvikling av kollektivtrafikken.

Vegvesenets rolle i forbindelse med Oslopakke 1 var å utrede behovet og beregne effekter. Målet var å utvikle et balansert vegsystem i betydningen et vegsystem med en gjennomgående dimensjon (dvs. uten flaskehals) som skulle tåle en trafikkvekst på 30 – 35 prosent, og der øvrig trafikkvekst skulle komme i kollektivtrafikken. Det betydde at noe av midlene skulle øremerkes kollektivtrafikk. Tidligere hadde statsmidler vært benyttet til kollektivfelt. Det nye nå var at midler også kunne benyttes til kollektivterminaler (både buss, tog, sporvogn og t-bane) samt innfartsparkering.



Det ble også lagt vekt på at aktiv parkeringspolitikk skulle være bidragsyter for å få begrensninger i trafikkveksten.

Ca 50 utbyggingsprosjekter ble definert og prissatt, I tillegg var det satt av et fastsatt beløp som skulle benyttes til investeringer i kollektivtrafikken. Alle pengene – også de som ble tatt inn gjennom bompengordningen - ble bevilget gjennom de årlige riksveibudsjettene, og styringen ble derfor lagt til Statens vegvesen.

Oslopakke 2

Oslopakke 1 skulle løpe ut 2007, men etter ca halvgått løp, i 1997/1998, ble det klart at behovet for investeringer i kollektivtrafikken var vesentlig større enn forutsatt, samtidig som behovet for investeringer i vegnettet ikke var blitt noe mindre enn forutsatt. Det ble derfor satt i gang planlegging av en Oslopakke 2 som skulle supplere Oslopakke 1 og løpe parallelt. Som et resultat av innføringen av Oslopakke 2 besluttet man å øke prisen pr passering i bomringen med 2 kroner som skulle benyttes til investeringer i infrastruktur (inklusive kollektiv-infrastruktur). Det ble også besluttet at 75 øre fra hver kollektivreise skulle benyttes til innkjøp av materiell for kollektivtrafikk.

Det som skilte Oslopakke 1 og 2 var:

- Økt andel til kollektiv tiltak
- At midlene også skulle kunne benyttes til materiell – ikke bare til investering i infrastruktur

Kompleksiteten i fordelingen (og dermed i de politiske prosessene) av midlene økte også:

- Fordeling Oslo ⇔ Akershus
- Fordeling veg ⇔ kollektiv
- Fordeling infrastruktur ⇔ driftsmateriell med følgende kompleksitet:
 - Oslo sporveier som eide noe materiell
 - SL som ikke eide noe materiell
 - NSB som eide alt materiell

Både Oslopakke 1 og Oslopakke 2 var resultater av lokale initiativ og lokale prioriteringer. Pengene ble imidlertid bevilget over statsbudsjettet og tiltakene regnes som en del av den nasjonale samferdselspolitikken. Riksrevisjonen har foretatt en forvaltningsrevisjon der de har gjennomgått prosjektene i Oslopakke 2 sett opp i mot de overordnede målene for den nasjonale transportpolitikken og konkludert med at det er for lite samsvar mellom disse. Dette kan trolig



forklares med at det er hensynet til lokale utfordringer som primært har vært avgjørende for prioriteringene av prosjektene.

Bompengordningen var svært upopulær i befolkningen. Da den ble etablert i 1989 sa 70 prosent av de spurte at de var negative. I 1998 svarte 54 prosent at de var negative til ordningen⁵⁶. Det skjedde altså en gradvis holdningsendring i retning av et mer positivt syn. Dette skyldes trolig at man så de positive effektene av ordningen, bl.a. med etableringen av Fjellinjen som ledet gjennomgangstrafikken i tunnel under Oslo sentrum, Ekeberg- og Vålerengatunnelen, Vaterlandstunnelen og andre utbedringer, særlig langs Ring 1 og Ring 3. Da bompengeringen ble etablert førte det til en reduksjon i trafikken i Oslo med 5 prosent. Som en følge av prosjektene i Oslopakke 1 og Oslopakke 2 ble trafikkbelastningen i Oslo sentrum redusert med 20 prosent.

Förhandlingarna om Oslopakke 3

Oslopakke 3 er som navnet tilsier den tredje i rekken av investeringspakker for veier og kollektivtrafikk i Osloregionen. Erfaringene fra de to første pakkene var avgjørende for initiativet om Oslopakke 3. Det er trolig god dekning for å hevde at uten Oslopakke 1 og 2, ville det heller ikke ha blitt en Oslopakke 3.

Da Oslopakke 1 ble vedtatt i Stortinget, var forutsetningen at dette skulle være en tidsavgrenset finansieringsordning som skulle løpe ut 2007. På begynnelsen av 2000-tallet var det imidlertid klart at det ikke ville være mulig å fullføre alle prosjektene som forutsatt i pakken. Det skyldtes dels at enkeltprosjekter var blitt dyrere enn forutsatt, bl.a. pga. høyere krav til sikkerhet, noe som førte til at prosjektporteføljen som helhet fikk en større kostnad. Da pakken på 50 prosjekter opprinnelig ble vedtatt var estimert kostnad 13,5 milliarder kroner. I 2000 ble porteføljen kostnadsberegnet til 28 milliarder kroner (begge tall i faste 2000 kroner).

I tillegg var statens bidrag til prosjektene lavere enn opprinnelig forutsatt, særlig i perioden etter 1998⁵⁷. Dette rammet bl.a. planlagte prosjekter på E-18, både vestover fra Oslo inn i Akershus i den såkalte Vestkorridoren, og på Mosseveien sørøstover fra Oslo sentrum. Begge disse parsellene er meget viktig for biltrafikken inn og ut av Oslo, og er til dels sterkt overbelastet i rushtrafikken.

I tillegg så man at det var behov for en rekke prosjekter i tillegg til de som lå i Oslopakke 1 og Oslopakke 2. Oslo og Akershus er den sterkest voksende regionen i Norge. Fra 2007 til 2025 var det forventet en vekst i trafikken på 25

⁵⁶ Byrådssak 140/2000: Evaluering av bompengordningen i Oslo.

⁵⁷ Frem til 2001 var underdekningen i Statens bidrag på 900 millioner kroner. Inntektene fra brukerbetaling var 200 millioner kroner høyere i samme periode. Kilde: Byrådssak 140/2000: Evaluering av bompengordningen i Oslo.



prosent. Dette ble det ikke tatt høyde for i statens planer for investeringer i jernbane og veier i regionen.

Etter lang tids debatt i Oslo bystyre og på Stortinget ble det i 1999 besluttet å bygge ny Opera i Bjørvika øst i Oslo sentrum. Samtidig blir det startet planlegging for omfattende transformasjon av områdene rundt den planlagte operaen i Bjørvika, Bispevika, Sørenga og Lohavn. Planene innebar at den eksisterende traseen for E-18 og riksvei 4 i området måtte flyttes. Det ble besluttet at det skulle skal lages en senketunnel under Oslofjorden for å frigjøre tidligere veiarealer til byutvikling. Både Oslo kommune og staten vedtok å gi økonomiske bidrag til bygging av tunnelen. De resterende midlene ble vedtatt finansiert gjennom en prolongering av den eksisterende bomringen etter 2007 inntil kostnadene var nedbetalt⁵⁸. Senketunnelen ble kostnadsberegnet til 2,8 milliarder kroner, hvorav 1,15 milliarder ble finansiert av staten, 150 millioner ble finansiert av Oslo kommune og 1,2 milliarder skulle finansieres gjennom brukerbetaling. Ytterligere 300 millioner skulle fremskaffes gjennom salg av tidligere riksveigrunn.

Avtalen om finansieringen av riksvegomlegging i Bjørvika, som avtalen het, var en av flere avtaler som ble inngått mellom staten og Oslo kommune i forbindelse med transformasjonene i området. I sluttspurten skjedde mange av forhandlingene på politisk topp-nivå, direkte mellom byrådsleder Erling Lae og Arbeids- og administrasjonsminister Victor D. Norman. Begge representerte partiet Høyre.

I perioden 2001 – 2003 var det et tett samarbeid mellom byrådet (byregjeringen) i Oslo og regjeringen på nasjonalt nivå. I perioden november 2000 til oktober 2003 var byrådet satt sammen fra partiene Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti. De samme tre partier gikk sammen om å danne regjering på nasjonalt nivå i perioden 2001 – 2005. De tre partiene var helt fra starten av enige om å samarbeide tett innenfor flere sektorer. Blant de aller mest aktive statsrådene i samarbeidet mellom regjeringen og byrådet, ved siden av Victor D. Norman, var Justisminister Odd Einar Dørum fra Venstre, som tidligere både hadde representert Oslo på Stortinget og sittet i Oslo bystyre i flere perioder. Dørum og Lae hadde også en god personlig kjemi og et tett samarbeid fra lang tid tilbake.

Vinteren 2001/2002 kom representanter for partiene i Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti i Oslo og Akershus sammen til uformelle samtaler for å diskutere et initiativ om en ny finansieringspakke for vei- og kollektivinvesteringer. Initiativtagere var Odd Einar Dørum og Erling Lae.

Bakgrunnen for samtalen var i utgangspunktet relativt vanskelige. Høyre hadde tidligere gått til valg på at bompengordningen ikke skulle forlenges ut over

⁵⁸ Byrådssak 209/2003: Bjørvika – avtale om finansiering av riksveganlegg.



2007. Venstre og Kristelig Folkeparti var åpne for fortsatt brukerfinansiering, men ønsket primært å bruke midlene til finansiering av investeringer i kollektivtrafikk samt noen mindre prosjekter der man la vei under bakken for å redusere støy- og miljøplager. Høyre i Oslo og Akershus så på sin side et sterkt behov for å få finansiert forbedringer på E-18 i Vestkorridoren⁵⁹ og Mosseveien. Venstre og Kristelig folkeparti var i prinsippet åpne for en omlegging av innkrevning fra bompenger til rushtidsavgift, noe som innebar en vridning fra utelukkende finansiering til et mål om å avvise trafikk gjennom særskilt høye passeringsavgifter, særlig i rushtiden. Dette var Høyre prinsipielt sterkt i mot. De første samtalene foregikk derfor i det stille, uten at media eller det politiske miljø for øvrig var kjent med det.

På tross av dette lyktes de tre partiene i å bli enige om det de kalte en Miljøpakke, i realiteten en Oslopakke 3. Forslagene i pakken ble presentert av representanter for de tre partiene i august 2002. Årsakene til at de tre partienes representanter i Oslo og Akershus lyktes i å bli enige var flere. Et avgjørende element var trolig at alle så at det ikke var realistisk at staten ville komme til å betale for alle nødvendige investeringsprosjekter i Oslo og Akershus. Man måtte mao. finne penger et annet sted dersom man skulle kunne foreta investeringer som man lokalt mente var avgjørende. I tillegg så man at motstanden mot bomringen ble mindre i befolkningen. Partiene mente at de politiske omkostningene ved å gå inn for fortsatt brukerbetaling var mindre enn omkostningene ved ikke å kunne foreta ønskede investeringer. Forslaget var dessuten et kompromiss som både innebar betydelige investeringer innenfor kollektivtrafikk, miljøtunneler som skulle redusere støy og annen forurensning fra veitrafikken og utbygging av E-18 i Vestkorridoren og Mosseveien.

I tillegg var man enige om at det fortsatt skulle være bompenger – ikke rushtidsavgift med tidsdifferensierte satser. Pakken inkluderte også finansieringen av senketunnel i Bjørvika. Til sammen ville satsingen gi vel 25-27 milliarder kroner over 15 år. Cirka 50 prosent av midlene skulle benyttes til kollektiv- og mindre miljøtiltak, mens de øvrige 50 prosent skulle gå til utbygging av miljøtunneler på vei som skulle bedre bo- og nærmiljøene og gi mulighet for byutvikling.

Utspillet satte i betydelig grad dagsorden for den politiske debatten innenfor samferdselspolitikken i Oslo og Akershus. Opposisjonspartiene lokalt i Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti lanserte noe senere en alternativ Oslopakke 3. Bare representantene for Fremskrittspartiet gikk ut mot en tredje Oslopakke med bompengefinansiering.

⁵⁹ Representanter for næringslivet i Bærum og Asker i Akershus hadde også lansert ide om privat forskuttering, bygging og drift av ny E-18 mellom Oslo og Asker i som et OPS - prosjekt. Investeringene skulle nedbetales med bompenger.



Etter lokalvalget i 2003, kom arbeidet inn i en mer formell prosess. Spørsmålet om en tredje Oslopakke ble også sett i sammenheng med arbeidet med Nasjonal Transportplan (2006 – 2015). I august 2004 ble det opprettet en styringsgruppe for arbeidet med Oslopakke 3 bestående av tre politiske representanter fra Akershus og tre politiske representanter fra Oslo. Statens vegvesen var sekretariat for gruppen og kom med anbefalinger og forslag underveis.

Etter valget i 2003 skjedde det endringer i sammensetningen i byrådet i Oslo. Venstre og Kristelig Folkeparti gikk ut av byrådet, mens Fremskrittspartiet gikk inn i byråd sammen med Høyre. I det omdannede byrådet fikk Fremskrittspartiet byrådsposten med ansvar for samferdsel. Fremskrittspartiet hadde i utgangspunktet vært avvisende til forslaget om en Oslopakke 3. Fra byrådspartnersen Høyres side var det imidlertid et premiss for å inngå i dette samarbeidet at man skulle søke sammen om et kompromiss for å få på plass en Oslopakke 3.

Forhandlingene om et bredt tverrpolitisk kompromiss om Oslopakke 3 var harde. Alle partiene, nå også Fremskrittspartiet i Oslo, var i utgangspunktet enige om at det var nødvendig med fortsatt brukerbetaling for å kunne skaffe midler til nødvendige investeringer. Bare Fremskrittspartiet i Akershus opprettholdt sin motstand mot pakken.

De ulike partiene kom med hver sine prosjekter til forhandlingsbordet. For Høyre var E-18 viktig, i tillegg til flere prosjekter i Oslo vest. For Arbeiderpartiet var det særlig viktig å utbedre trafikksituasjonen i Groruddalen, Fremskrittspartiet i Oslo ønsket bl.a. en tunnel nordover fra Bjørvika til Sinsen for riksvei 4, Sosialistisk Venstreparti ønsket sterkere satsing på kollektivtrafikk, inkludert støtte til drift – ikke bare investering. Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti ønsket rushtidsavgift, alle lokalpartiene i Akershus hadde også sine ønsker om større og mindre prosjekter i kommunene der.

Oslopakke 3 innhold, formella och informella prosesser

I mai 2006 la styringsgruppen for Oslopakke 3 frem sitt omforente forslag til ny investeringspakke. Partiene lyktes med å komme frem til et tverrpolitisk kompromiss som omfattet alle partier i Oslo og Akershus unntatt Akershus Fremskrittsparti.

For å få enighet, var det imidlertid nødvendig å utvide både den økonomiske rammen og antall år pakken skulle løpe i forhold til det opprinnelige forslaget fra Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti. Totalrammen for den foreslåtte Oslopakke 3 er 53,43 milliarder kroner og skal gjennomføres over 20 år. Dette sikret at de aller fleste av partienes ulike ønske-prosjekter er kommet med.



Pakken inneholder en lang rekke investeringsprosjekter for vei og kollektivtrafikk for sammantaget 53 mdkr⁶⁰. I tillegg forutsetter pakken at staten sørger for gjennomføring av planene om bygging av nytt dobbeltspor for jernbane mellom Asker og Ski. Pakken innebærer for øvrig at det for første gang åpnes for tilskudd til drift av kollektivtrafikk finansiert av brukerbetaling fra veitrafikken, 150 millioner kroner pr år. Dette forutsatte en lovendring som Stortinget senere har sluttet seg til. Det forutsettes økte takster i bomringen og at det etableres et nytt betalingssnitt i Akershus vest for Oslo i tillegg til den eksisterende ringen rundt Oslo for å sikre nok ressurser til prosjektene. Ordningen med bompenger videreføres (men med et automatisk trafikantbetalingssystem til erstatning for de tradisjonelle bommene). Det blir ikke rushtidsavgift med tidsdifferensierte takster.

Forslaget er et opplegg for finansiering av en prioritert tiltaksliste. Oslopakke 3 er likevel ikke en fullstendig samferdselsstrategi for Oslo og Akershus.

For å sikre fortsatt lokal innflytelse på prioriteringen er det vedtatt at det skal opprettes en lokalt koordineringsorgan satt sammen av representanter for Oslo og Akershus samt staten som skal følge gjennomføringen av pakken og foreta eventuelle justeringer i prioriteringene underveis. Dette er en nyhet i forhold til Oslopakke 3. Tidligere har Statens vegvesen hatt en sterkere rolle i gjennomføringen av Oslopakkene, men trukket politkerne i Oslo og Akershus med på råd.

Parterna i Oslopakke 3

Oslopakke 3 er en avtale mellom Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og Staten ved Samferdselsdepartementet.

AS Fjellinjen har siden 1990 stått for innkrevingen av bompenger for Oslopakke 1 og senere Oslopakke 2. Akershus fylkeskommune eier 40 % av aksjene, Oslo kommune eier de øvrige 60 %.

I forbindelse med etableringen av Oslopakke 3 gjorde Oslo bystyre og Akershus fylkesting vedtak om at bompengeselskapet AS Fjellinjen får lov til å søke om rett til å kreve betaling for passering i bomringen og det nye snittet vest for Oslo i Akershus i 20 år fra 1. januar 2008 og at inntektene skal gå til finansiering av prosjektene som er nevnt i listen over. Det forutsettes også at AS Fjellinjen inngår avtale med staten ved Vegdirektoratet.

Stortinget fattet vedtak om at AS Fjellinjen får tillatelse (løyve) til å kreve inn bompenger til Oslopakke 3 i tråd med vilkår som fremgikk av Sttingsproposisjon nr. 40 (2007 – 2008) og Inst. S. nr 170 (2007- 2008). Stortinget vedtok videre at Samferdselsdepartementet fikk fullmakt til å inngå

⁶⁰ För fullständig lista på föreslaget innehåll, se bilaga 1. Summorna är Norska kronor.



avtale med AS Fjellinjen og fastsette nærmere regler for finansieringsordningen.

Initiativtagare till Oslopakke 3

Som det fremgår av redegjørelsen over, var initiativet fra lokalt politisk hold avgjørende for at Oslopakke 3 skulle bli realitet.

Det er mye som taler for at et statlig initiativ, enten politisk eller fra for eksempel transportetatene, ikke vill blitt akseptert lokalt. I og med at norsk praksis er at bompengerordninger skal være lokalt forankret, er lokalt eierskap og initiativ avgjørende for at vedtak om en slik ordning er politisk mulig. Dette har igjen å gjøre med at bompenger generelt er oppfattet som upopulært og beheftet med potensielt store politiske kostnader.

Erfarenheter från Oslopakke

Det var en rekke vanskelige spørsmål underveis. Noen spørsmål var vanskeligere for visse aktører enn for andre, men kort fortalt var dette trolig blant disse:

Skulle man i det hele tatt ha brukerbetaling og bompenger etter 2007? Da Oslopakke 1 (og Oslopakke 2) ble vedtatt var det klart at dette var midlertidige og tidsbegrensede ordninger. Flere partier hadde også gjort vedtak om at det ikke skulle være bompenger etter 2007.

Er det riktig å bruke så mye penger på å bygge flere veier når man fra et miljøståsted arbeider for at færre skal bruke privatbil? Dette spørsmålet preget forhandlingene i betydelig grad. Når man likevel forsvarte at man ville bruke mer penger på bl.a. veier var dette knyttet til den sterke befolkningsveksten i området. I tillegg la man ikke ensidig vekt på tiltak som ville forbedre kapasiteten på veisystemet, men i like stor grad på tiltak som ville redusere støy og miljøplager lokalt, bl.a. gjennom bygging av flere tunneler for å legge trafikken under jorda.

Kunne man bruke penger fra bomringen til drift av kollektivtrafikk? Da arbeidet med Oslopakke 3 startet var det ikke adgang til å bruke inntekter fra bompenger til drift av kollektivtrafikk. Det var også sterk prinsipiell skepsis til dette fordi også Oslopakke 3 skal være tidsavgrenset. Mange fryktet at finansiering av drift gjennom ordningen over tid vil føre til en avhengighet av disse inntektene som i praksis gjør bompengerordningen permanent.

Burde man ha tidsdifferensierte takster (rushtidsavgift)? Fra starten av var formålet at pengene skulle gå til finansiering av samferdselsprosjekter, ikke primært at dette skulle være en avgift for å avvise trafikk eller påvirke trafikantenes valg av reisetidspunkt eller transportform. Også



bompengavgiften har i en viss grad en slik konsekvens, men i mindre grad enn for eksempel trängselsskatten i Stockholm.

Hvilke prosjekter skulle være med? Flere partier stilte med absolutte krav om at til dels meget kostbare prosjekter skulle være med i pakken. ”Løsningen” ble at alle ble med. Dette var mulig ved at man økte totalbeløpet, brukerbetalingen pr passering, etablerte et nytt snitt, og utvidet antall år pakken skulle løpe fra 15 til 20 år. Kritikere har imidlertid hevdet at dette ikke egentlig var en prioritering, og man i realiteten har skjøvet regningen foran seg.

Er pakken i tråd med målene for den nasjonale transportpolitikken og den nasjonale klimapolitikken? Dette er i etterkant blitt ett av de vanskeligste spørsmålene. En rapport fra Riksrevisjonen kom med sterkt kritikk av Oslopakke 2 i forhold til målene for den nasjonale transportpolitikken. Dette har ført til at man skal ha en nærmere gjennomgang av de ulike prosjektene i Oslopakke 3. Stortinget har så langt bare godkjent oppstarting av innkreving av bompenger og en første pakke med prosjekter. Årsaken til at det eventuelt ikke er samsvar med nasjonale mål, er selvsagt at pakken er definert ut i fra lokale mål – ikke nasjonale - i og med at det er politikerne i Oslo og Akershus som har hatt initiativet. De har ikke i særskilt grad sett på hvilke mål Stortinget har satt. Dette er mao. både en styrke og en svakhet ved Oslopakkene.

Det er i øyeblikket uavklart om staten i ettertid kan påvirke prioriteringene i Oslopakke 3. En risiko er at Oslo og/eller Akershus trekker tilbake sin støtte til pakken. I så fall vil det ikke bli noen Oslopakke 3 ut over prosjektene i Bjørvika som allerede er vedtatt i både Stortinget og Oslo bystyre. Enkeltpartier kan også komme til å trekke tilbake sin støtte. Dersom staten ensidig skal diktere ordningen vil det kreve endringer i praksis fra statens side, noen regjeringen så langt har sagt den ikke vil gjøre.

5.7 Framgångsfaktorer för paketlösningar

Sammantaget kan det konstateras att tidigare förhandlingar har innehållit såväl framgångsfaktorer som stötestenar. Tydligast visar genomgången av Dennispaketet på stötestenar (se kapitel 5.2). Genomgången av Stockholms, Göteborgs och Oslos infrastrukturpaket ger oss också erfarenheter vad gäller framgångsfaktorer att ta med till framtida förhandlingar.⁶¹

⁶¹ Malmsten, Bo och Persson, Magnus ”Dennispaketet – lösningar och lösningar” RTK 2001, Malmsten, Bo och Carle, Magnus ”Från Hörjel till Cederschiöld – 40 års förhandlingar mellan staten och regionen” RTK rapport 4:2007, Øyvind Sätvedt byrådssekretær og stabssjef for byrådslederen i Oslo 2001-2007.



Tydligt egenintresse är en förutsättning för delat ansvar

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

Vision eller objektslista

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

Enas om sambandet mellan mål och nytta

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

Tydliggör samband mellan objekts kostnad och nytta

Parterna bör ha samma bild av hur kostnader för olika åtgärder står i proportion till nyttan. Det är exempelvis lätt att komma överens om att bygga i tunnlar i stället för på ytan. Sådana lösningar kan emellertid vara förödande ur ekonomisk synpunkt och leda till att ett projekt aldrig genomförs.

De mest strategiska och kostsamma objekten (exempelvis Citybanan i Stockholm) kan finansieras genom samfinansiering. Fördelningen av kostnadsansvaret kan lämpligen fördelas efter en nyttoprincip, där den kommun som får störst andel av nyttan också betalar störst andel av kostnaden. I fallet Citybanan användes restidsnyttans fördelning som konstadsfördelningsprincip.

Förtroende för förhandlingspersonen

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



Dock visar erfarenheterna från Dennisuppgörelsen att alltför ensidig representation (i det fallet bara män) kan orsaka brister i uppgörelsen.

Ge förhandlingspersonen frihet

När väl syftet med förhandlingarna och vad regeringen och andra parter vill att förhandlingarna ska resultera i är tydliggjort och överenskommet, kan vägen från start till mål sedan se olika ut. Den som leder förhandlingsprocessen bör ha möjlighet att styra utformningen av förhandlingen.

Att direktiven för förhandlingarna är väl förankrade hos berörda parter har visat sig vara en annan framgångsfaktor. Erfarenheter visar att samråd kring direktiven kan vara ett första steg i förhandlingen och bädda för ett bra resultat.

Realistisk avtalstid och vård av uppgörelsen

Det är viktigt att avtalstiden anpassas till arten av överenskommelse. Om långsiktiga överenskommelser eftersträvas, bör det finnas avstämningstider med jämna mellanrum med möjlighet att anpassa uppgörelsen till aktuella förutsättningar. Ett exempel på hur detta kan hanteras är den statliga beredning som tillsattes för att ”vårda” avtalet i Stockholmsförhandlingen.

Att tidsplanerna för genomförandet blir realistiska är också ett sätt att undvika falska förhoppningar och därmed vinna förtroende för uppgörelsen.

Låt det bli en bred politisk uppslutning kring överenskommelsen.

Uppgörelsen behöver inte omfatta alla politiska partier, men ska vara tillräckligt bred för att uppgörelsen ska överleva ett eller flera val – oavsett utgången. De partier som inte är med i uppgörelsen kan bli en motverkande kraft mot dess genomförande.

I Oslo var det en avgörande framgångsfaktor att initiativet var väl förankrat i lokalpolitiken och att en bred allians ställde sig bakom den.

Lagändring möjliggör varianter av finansiering

Som ett resultat av Citybaneuppgörelsen är det på gång en lag som möjliggör kommunal medfinansiering även utanför den egna kommunen och för staliga objekt.

I en promemoria från Finansdepartementet (Ds 2008:11) föreslås en ändring i kommunallagen som möjliggör att kommuner och landsting kan lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för, även om projektet ligger utanför det egna området. Detta under förutsättningar att det finns sär-



skilda skäl, till exempel att infrastruktursatsningen är till regional nytta. Lagen väntas träda i kraft den 1 januari 2009.

Vägverket har dessutom under de senare tid studerat ett antal projekt som kan genomföras och finansieras på alternativt sätt. De utvalda objekten (E4 Sundsvall, E12 Umeåpaketet, Rv 50 Motala-Mjölby) har byggstart senast år 2010. Att tidigarelägga byggstart ger samhällsekonomiska fördelar jämfört med att genomföra dem senare. Vägverket föreslår att tre projekt delvis finansieras av andra intressenter än staten, genom ett mer aktivt ansvarstagande än vad som hittills skett.⁶²

E4 Sundsvall beräknas kosta 4,5 miljarder kronor. Investeringen kommer att finansieras till 60 procent av kommunal medfinansiering (250 mkr) och brukaravgift/broavgift (2,4 mdkr). Beslutet om den kommunala medfinansiering från Sundsvalls kommun togs i kommunfullmäktige den 31 mars 2008 med mycket bred majoritet. Sundsvalls kommun bedriver också ett arbete med näringslivet med målsättningen att finna lösningar för en privat medfinansiering av projekt E4 Sundsvall. Arbetet har dock inte hunnit så långt att ett konkret förslag kan presenteras. Målsättningen är att ett medfinansieringsförslag från näringslivet kan presenteras under våren 2008.⁶³

E12 Umeåpaketet beräknas kosta 1,7 miljarder kronor, varav 900 miljoner kronor kommer från kommunal medfinansiering och förskottering. Utöver detta finns en överenskommelse med Volvokoncernen att koncernen ska svara för vissa åtaganden på Västra länken. Dessa åtaganden är dock ännu inte är definierade och prissatta.⁶⁴

Rv 50 mellan Motala och Mjölby är beräknad till en total kostnad om 1750 miljoner kronor. Den största delen av finansieringen föreslås ordnas genom att en broavgift över Motala ström tas ut (beräknad intäkt: 1400-1500 mkr under en 25-års period) och att kommunen bidrar med medfinansiering (100 mkr). Resterande kostnad finansieras med statliga anslag.⁶⁵

⁶² Pressmeddelande Vägverket 3 april 2008

⁶³ Projektbeskrivning E4 Sundsvall, Vägverket. 2008-04-02

⁶⁴ Projektbeskrivning E12 Umeåpaketet, Vägverket. 2008-04-02

⁶⁵ Projektbeskrivning Rv 50 Motala-Mjölby, Vägverket. 2008-04-02



6 Slutsatser

Syftet med denna rapport är att Göteborgsregionen ska få underlag till sin diskussion om finansiering av K2020. Underlaget är inriktat på att visa på olika finansieringsmöjligheter och att sätta in dem i ett Göteborgsperspektiv. För ett slutgiltigt ställningstagande till olika finansieringslösningar och val av finansieringsmodell fordras betydligt mer ingående utredningar och kalkyler än vad som ryms inom ramen för detta projekt.

6.1 Summerande tabell

De finansieringskällor som är studerade här är några varianter av brukaravgifter och exploateringsavgifter. Dessa har i varierande grad de goda egenskaper som eftersöks; hög samhällsekonomisk effektivitet, stora intäktsflöden, små lagstiftningskrav, låga administrations- och systemkostnader, stor politisk acceptans och litet motstånd i den allmänna opinionen. I tabellen nedan summeras mycket kort de studerade finansieringskällorna olika egenskaper, i efterföljande text beskrivs mer utförligt slutsatserna om respektive finansieringskälla. Sist i detta kapitel återfinns slutsatser kring de förhandlingar om paketlösningar som ägt rum i Stockholm, Göteborg och Oslo.

	Intäktsnivå	Trafikpåverkan	Beslutsmandat	Acceptans
Exploateringsavgifter	Variérande	Indirekt effekt genom förbättrad kollektivtillgänglighet	Kommunalt Förutsätter eventuellt ny markpolitik	Sannolikt hög Tydlig koppling till nytan/mervärde till exploateringsområde ökar acceptansen.
Finansierande avgifter	Hög överslagsmässigt 1,7 mdkr/år	Liten	Riksdagsbeslut (nya regler väntas 2010)	Normalt låg (innan beslut) Tydlighet med syftet och koppling till användning av medlen kan öka acceptansen.
Trafikstyrande avgifter	Hög överslagsmässigt 700 mkr/ år	Stor/medel Möjlighet styra för ökad framkomlighet	Som ovan	Normalt låg (innan beslut) Se ovan

6.2 Brukaravgifter

Vi anser att genomgången av erfarenheter från andra städer och räkneexemplen i kapitel 3 tyder på att vägavgifter kan vara en viktig pusselbit i en samlad fi-



nansieringslösning för K2020. Många frågor återstår dock att utreda och diskutera innan ett eventuellt beslut kan fattas. Här sammanfattas några av dessa.

Intäkter

Räkneexemplen visar att det går att skapa stora intäktströmmar genom brukaravgifter i form av vägavgifter.

- Totalt kan finansierande avgifter med ett system som liknar det i Oslo överslagsmässigt beräknas ge **1,7 miljarder** kr per år, eller **42 miljarder** under en period på 25 år.
- Totalt kan avgifter med ett system som liknar det i Stockholm överslagsmässigt beräknas ge knappt **700 miljoner** kr per år, eller nästan **17 miljarder** under en period på 25 år.
- Driftskostnaderna varierar mycket mellan olika system även när grundtekniken är densamma. Det är viktigt att hitta ett effektivt system eftersom kostnaderna har stor betydelse för intäktsnettot och för att ett system med höga transaktionskostnader lätt blir impopulära.
- Innan avgiftsnivåerna, och därmed intäkterna, kan bestämmas krävs dock en politisk diskussion om vad som ska vara huvudsyftet med eventuella avgifter. Exempelvis är det viktigt att fundera på hur mycket medel Göteborgsregionens bilister ska bidra med. Syftet får samtidigt konsekvenser för ett antal utformningsfrågor.

Utformning

Utformningen behöver utredas noggrant eftersom ett system som är olyckligt utformat både kan få oönskade trafikeffekter och bli svårt att försvara politiskt.

- Trafikprognosmodeller bör användas eftersom det är osannolikt att sunt förnuft räcker för att utforma ett bra system. Modellkörningar bör också göras för ett antal olika utformningar där tid behövs för diskussioner allt eftersom nya insikter vinnas.
- Som en konsekvens av detta bör man inte binda sig för detaljer för tidigt i beslutsprocessen.
- Det är svårt att hitta några självklara avgiftssnitt i Göteborgsregionen. Några exempel på svåra frågor är hur antalet avgiftsstationer ska kunna hållas nere, hur Tingstadstunneln och Älvsborgsbron ska hanteras för att inte få en ohållbar trafiksituation samt hur trafiken till och från Göteborgs hamn ska hanteras. Som en jämförelse kan nämnas att det var en svår politisk avvägning inför utformningen av trängselskatten i Stockholm att finna ett system med goda styrande effekter och som samtidigt var enkelt och som också gav möjlighet att passera centrala Stockholm utan att betala.



- Rabatter och undantag (för fordonstyper, trafikantgrupper eller geografiska områden) kan få stor betydelse för såväl trafikeffekterna som de totala intäkterna. Dessa frågor är därför viktiga att diskutera ordentligt.
- Osäkerheten om vad som ur trafiksynpunkt är lämpliga avgiftsnivåer är relativt stor. Sannolikt är avgiftsnivån såväl i Oslo som Stockholm i överkant av vad som behövs för att skapa god framkomlighet i Göteborgstrafiken. För att svara på detta krävs dock trafikprognoskörningar med modeller som väl hanterar skillnader mellan olika grupper betalningsvilja.
- Att ett syfte med K2020 är att öka andelen som reser med kollektivtrafik eller gång och cykel talar för avgifter som mer liknar dem i Stockholm än dem i Oslo. Förbättringar av kollektivtrafiken kommer att behövas samtidigt som eventuella avgifter införs. Detta är dock tanken bakom K2020.

Juridisk status

I Stockholm är avgifterna juridiskt sett en statlig skatt vilket innebär komplikationer både politiskt och tekniskt.

- De politiska komplikationerna är dels att lokala och regionala politiker inte kan besluta om skattens framtid, dels att det är en trög process att ändra på något (eftersom alla beslut behöver passera riksdagen). Samtidigt innebär det att större krav ställs på den tekniska utformningen av systemet (eftersom det måste fånga in alla som är skattskyldiga är detta inte något problem om det handlar om en avgift). Det går inte heller att enkelt justera exempelvis avgiftsnivåer om trafiken förändras eller om man efter hand ser oönskade effekter av systemet. Inför ett eventuellt beslut om avgifter i Göteborg är det därför viktigt att veta om de kommer att betraktas som en statlig skatt eller som en regional avgift/skatt.
- År 2010 väntas ett nytt lagförslag som ska möjliggöra för regioner att ta ut trängselskatt. Genom en grundlagsändring är tanken att göra det möjligt för riksdagen att i lag delegera rätten att ta ut trängselavgift till kommuner. Notera att en avgift för att använda ett befintligt vägnät definitionsmässigt kommer att vara en skatt även om en kommun ges beslutanderätten. Denna skatt kan dock i likhet med ett antal andra skatter, benämnas avgift.
- Regeringen väntas utarbeta en proposition efter grundlagsutredningens förslag som kan lämnas till innevarande riksmöte. Under förutsättning av riksdagens godkännande kan regeringen sedan till nästa riksmöte lämna en proposition så att regeringsformen kan ändras. Samtidigt väntas regeringen tillsätta en utredning med uppgift att utforma den lag som delegerar rätten att ta ut trängselavgift till kommuner. Infrastrukturminister Åsa Torstenson nämnde också nyligen i ett tal att regeringen också ser över möjligheterna att tillåta uttag av regionalt eller kommunalt beslutade vägavgifter i syfte att finansiera infrastruktur.



- En lag enligt ovan skulle sannolikt lösa de flesta av de politiska och praktiska problem som dagens lagstiftning innebär. Troligen skulle dock de tekniska krav som beror på att ingen skattskyldig ska kunna slippa betala skatt finnas kvar.

6.3 Exploateringsavgifter

- Exploateringsavgifter, som i princip utnyttjar det ökade markvärdet som uppkommer till följd av förbättringar i transportsystemen, har med framgång använts för att bekosta även stora transportinvesteringar.
- I varianterna av exploateringsavgifter ingår intäkter vid försäljning av byggrätter som frigörs som resultat av infrastruktur, intäkter som uppstår vid mervärdet vid försäljning av mark och även schabloniserade avgifter baserat på mervärden av marken till följd av infrastrukturförbättringar.
- Strategin förekommer oftast i form av samprojektering av exploateringsområden och tillhörande transportinvesteringar.
- Strategin används oftast som engångsintäkt till investeringskostnaden och syftar således inte till finansiering av drift och underhåll.
- Strategin medger att de totala resurserna för investeringar kan öka och att en större andel av de vinster och det mervärde i marken som uppstår till följd av infrastrukturåtgärderna tillfaller regionen eller kommunen, istället för exploatören.
- Det är de företag eller individer som främst drar fördel av den förbättrade infrastrukturen som också får bära en del av kostnaderna. Det är således snarare den tillgänglighet som skapas genom trafiken som avgiftsbeläggs än själva användningen av trafikanläggningarna.
- Strategin används i kombination med andra finansieringsformer och intäktskällor och utgör aldrig hela finansieringen av infrastrukturens utbyggnad.

Förutsättningarna i Göteborgsregionen

- Det finns en potential i att använda exploateringsavgifter och reavinster som en del i en finansieringsstrategi.
- Intäkterna vid exploateringsavgifter förutsätter att mark överhuvud säljs, att efterfrågan på mark är tillräckligt stor och att det förekommer en värdestegringen som följd av planläggning och/eller infrastrukturförbättringar. Nettointäkten vid exploateringsavgifter är således starkt beroende av efterfrågan på bostadsmarknaden, kostnaden vid exploatering och andra marknadsekonomiska faktorer, vilket gör att intäkterna kan vara svåra att förutse och fastlägga. I Köpenhamn har de goda ekonomiska konjunkturerna resulterat i ett överskott vid försäljning av mark som är större än förväntat, men denna tendens kan vara på väg att vända.



- Vissa former av avgifter är svåra att hantera inom dagens juridiska och institutionella system. Vid exploateringsavtal där privatägd mark skall bebyggas, vilar indirekt kommunens rätt att reglera olika genomförandefrågor på plan- och bygglagen. Lagen tillåter att avgifter tas ut till finansiering av allmänna anläggningar av lokal karaktär inom detaljplan.

6.4 Förhandling om paketlösning för Göteborgsregionen

Den ordinarie planeringen av statlig finansiering av infrastruktur sker i ett tioårsperspektiv och är tänkt att resultera i långsiktiga planer för investeringar eller andra insatser inom väg- och järnvägssystemen. Inriktningsplanering och åtgärdsplanering bedrivs för nationell och regional nivå. När den ordinarie modellen för finansiering av transportinfrastruktur inte lyckats överbrygga meningskiljaktigheter eller förmått tillföra tillräckliga resurser för att tillgodose behovet inom transportinfrastrukturen har särskilda förhandlingar varit en lösning. Förhandlingarna har letts av statligt tillsatta förhandlingsmän med uppdrag att ena parterna. Det är främst i storstadsmiljöer som detta behov uppkommer, eftersom planeringssituationen är komplex, behoven stora och aktörerna många.

Genomgången av de olika paketlösningarna visar på en mängd detaljer som varit viktiga för slutresultatet och som Göteborgsregionen kan ta med sig in i en eventuell förhandlingssituation.

Parternas ömsesidiga nytta

En viktig framgångsfaktor är att alla parter har samma bild av betydelsen av transportsystemet. Göteborgsregionens tillväxt, bärkraftig ekonomi och minskad arbetslöshet genom vidgad lokal arbetsmarknad är rimligen en del av mål och nytta. En annan del är medverkan till nationella miljö- och klimatmål genom omställningen från individuella till kollektiva färdmedel.

En ömsesidig nytta av förhandlingen är en förutsättning för en lyckad paketlösning. Tidigare har behovet av särskilda förhandlingar mellan regionens parter och staten inletts på statens initiativ (Detta gäller för Sverige, i Norge är det lokala initiativ). För att motivera regeringen till en ny förhandling bör Göteborgsregionens parter identifiera den nationella nyttan av investeringar i Göteborg. Den nationella tillväxten beror på storstädernas möjlighet att växa, det är nationellt angeläget att garantera tillgänglighet till hamnen, investeringar i strategiska delar av det kommunala väg- och kollektivtrafiknätet frigör kapacitet på statliga vägar.

En viktig fråga blir då också vem som representerar staten, om initiativet i en ny paketförhandling i Göteborg är lokalt.



Breda uppgörelser

Det har visat sig viktigt att alla inblandade parter i en förhandling om pakettlösning tycker sig ha vunnit på uppgörelsen. I Dennispaketet i Stockholm hade alla parter fått ge med sig på någon punkt och var inte beredd att stå upp bakom förhandlingsresultatet. Det är därför viktigt att klara ut eventuellt missnöje inom K2020-paketet så att alla parter står bakom helheten.

Det är angeläget att alla partier ställer sig bakom en uppgörelse om det är möjligt. De partier som utesluts blir en motkraft mot uppgörelsens genomförande. En bred uppslutning skapar legitimitet hos väljarna och i ingående organisationer samt stabilitet över val.

Överenskommelserna är en uppgörelse mellan politiska företrädare för regionens parter och för staten. Likväl måste dessa parter representeras av individer. Förtroendet mellan individerna i en förhandling är en framgångsfaktor för att finna en gemensam lösning på de identifierade problemen och kunna lotsa diskussionen rätt genom kritiska moment. Dock noteras i analysen av varför Dennispaketet havererade att den processen dominerades fullständigt av män och att en framgångsfaktor är att även kvinnor är med⁶⁶. För Göteborgsregionen blir det dessutom en viktig diskussionsfråga hur stor region som ska ingå i förhandlingen. Det är möjligt att en större region vinner större gehör nationellt för sina behov än en snävt avgränsad region. Nackdelen är att antalet förhandlande parter blir större och att detta kan göra det svårare att komma fram till en samsyn mellan parterna.

Paketets innehåll är avhängigt målet med förhandlingen

Är K2020 en vision eller en objektslista? I utvärderingarna av Stockholmsregionens olika förhandlingar har det visat sig att om förhandlingen ska leda till en vision eller avsiktsförklaring, kan uppgörelsen täcka ett stort antal åtgärder som kan modifieras under hand om det ligger i linje med visionen. Om det däremot redan finns en vision och förhandlingens mål snarare är finansiering av genomförandet bör sakfrågan begränsas till ett fåtal objekt.

En erfarenhet från den brustna Dennisöverenskommelsen var att paketets innehåll måste kunna modifieras vartefter ny kunskap tillkommer. I Stockholmsförhandlingen har det därför ingått i avtalet att en statlig beredning ska tillsättas, med representation från regionens parter, med uppgift att vårda avtalet. I Göken var motsvarande försiktighetsåtgärd att varje objekt skulle förhandlas i detalj i separata avtal om finansiering vid projektstart.

⁶⁶ "Dennis – lösningar och lösningar" RTK 2000 Bo Malmsten och Magnus Persson



Förtroende för uppgörelsen

Det är inte ovanligt att regionala parter i förhandling om statliga medel har gjort önskelistorna orimligt långa. Erfarenheterna visar att gemensamma prioriteringar är av stor vikt för att alla ska känna sig nöjda med uppgörelsen och ha förtroende för att den följs.

En annan aspekt som är viktig för förtroendet för uppgörelsen är huruvida tidplanen framstår som realistisk eller ej.

Geografiska nyttor

Insatser i infrastruktur gynnar regionen olika mycket. För Citybanan i Stockholm, där kommuner långt utanför Stockholm förutsätts vara med och finansiera en bana i Stockholms innerstad, var en springande punkt att det var påvisat hur restidsnyttorna fördelade sig.

Parterna bör ha förståelse för att kostnader för olika åtgärder måste stå i rimlig proportion till nyttan. Det är t.ex. lätt att komma överens om att bygga i tunnlar i stället för på ytan. Om man bortser från kostnaderna kan dock sådana lösningar vara fördömande ur ekonomisk synpunkt och leda till att ett projekt aldrig genomförs.

Att låta samfinansiering bygga på en ansvarsfördelning utifrån en nyttoprincip och inte som i dag efter en slags hierarkisk ansvarsprincip har också visat sig en framkomlig väg.

Lagändringar på gång

Det kan avslutningsvis konstateras att med lagändringar, som kommunal medfinansiering och kommunalt beslutad trängselskatt, som förväntas träda i kraft 2009 respektive 2010 blir modellen med paketlösning och alternativ finansiering alltmer aktuell.



7 Källförteckning

Tryckta källor

RTK rapport 4:2007. Carle, Magnus och Malmsten, Bo. ”Från Hörjel till Cederschiöld – 40 års förhandlingar mellan staten och regionen”

RTK (2006). Transportsystemets finansiering. RTK Rapport 2:2006.

RTK 2001. Malmsten, Bo och Persson, Magnus ”Dennispaktet – låsningar och lösningar”

SOU 1991:19 ”Storstadens trafiksystem”.

SOU 1989:112 ”Storstädernas infrastruktur”. Underlagsrapport från Storstadsutredningen.

TØI rapport 714/2004.

Övriga skriftliga källor

Arealutvecklingssekskabet I/S hemsida

Banverkets hemsida (www.banverket.se) ”Milstolpar för Citybanan”

Boverkets hemsida,

(http://www.boverket.se/upload/publicerat/bifogade%20filer/2005/markpolitik_och_kommunala_markpriser.pdf)

Byrådsak 140/2000: Evaluering av bompengordningen i Oslo.

DN, ett flertal artiklar, 20 feb 2008.

Finansdepartementet ,promemoria Ds 2008:11

Göteborgs Fastighetskontor 2006 årsredovisning.

Göteborgs stadsbyggnadskontor, Fördjupad översiktsplan för Backaplan, samrådshandling. 2008-03-11

GR 16 maj 1997”Bearbetning av Göteborgsöverenskommelsen”.

Helsingborgs kommunfullmäktige protokoll 2006-04-26.

Jones Lang Lasalle:s hemsida,

(<http://www.joneslanglasalle.se/sv-SE/news/2008/ncrrgb.htm>)

Köpenhamns kommun hemsida ”finansiering av Cityringen”.

Peabs hemsida: <http://porslinsfabriken.way2it.com>.



Regeringens hemsida, Avtal om medfinansiering av Citybanan m.m. 2007-12-18

Stockholmsförhandlingen."Samlad trafiklösning Stockholmsregionen för miljö och tillväxt – till 2020 med utblick mot 2030." Överenskommelse mellan staten och Stockholmsregionen, december 2007.

Såtvedt, Øyvind. Byrådssekretær och stabssjef för byrådsledaren i Oslo 2001 – 2007, deltog i de tidiga faserna av det politiska arbetet med Oslopakke 3. (Numera konsult på Analyse & Strategi, Norge)

Vägverket, Projektbeskrivning E4 Sundsvall. 2008-04-02

Vägverket, Projektbeskrivning E12 Umeåpaketet. 2008-04-02

Vägverket, Projektbeskrivning Rv 50 Motala-Mjölby. 2008-04-02

Vägverket, Pressmeddelande 3 april 2008

WSP Analys & Strategi, "Exploaterings effekter av Götatunneln", 2007-03-01

WSP Analys & Strategi. 2007. "Vilka vinner på Citybanan?" Jonas Eliasson, Göran Tegnér.

Örestadsselskabet 2006 Årsredovisning

Muntliga källor

Olle Lindquist, Älvstranden AB

Esko Patrikainen, Fastighetskontoret, Helsingfors stad.

Cecilia Strömer, Älvstranden AB

Anders Svensson, Göteborg Stadsbyggnadskontor

Hans Voksepp, Forum Fastighet



Bilaga 1

Föreslagna projekt i Oslopakke 3

Kollektivtransport	10 750
Opprusting t-bane	2 750
Fellestunnel, Homansbyen stasjon, nye vogner, Haslesvingen	2 750
Økt tilskudd kollektivtransport	6 000
Drift av kollektiv. 150 mill pr. år	3 000
Investering kollektivtiltak. 150 mill pr. år	3 000
Andre kollektivtiltak	2 000
Fremkommelighet (bl.a.kollektivfelt),	
Stasjoner og terminaler	
Innfartsparkering	
Andre investeringstiltak	3 000
Lokk E6 i Grodudden	1 000
Trafikksikkerhet	
Gang/sykkel veier	
Miljøtiltak	
	Kostnader i mill. kr
Prosjekter i Akershus	21 685
Miljøtunneler/ veiprosjekter	8 290
E 18 Vestkorridoren inkl. E 16	6 300
Rv 4 Nittedal	300
Rv 152 i Follo	600
Rv 156 Nesodden, Bråtan - Tusse	200
Rv 22 Lillestrøm - Fetsund	200
Rv 120 Avlastningsvei utenom Skedsmokorset til Berger	200
Rv 169 til Rv 22	90
Tiltak Øvre Romerike	200
Tiltak Nedre Romerike	100



Forskuttering av mindre tiltak	100
Bundne veiprosjekter	1 120
E 16 Wøyen - Bjørum	190
E 6 Assurtjern - Vinterbro	850
Rv 164 Løkkeåstunnelen i Sandvika	50
Rv 154 Nordbyveien/Ås grense – Jernbaneveien	10
Rv 152 Ottarsrud – Gislerud	20
Kollektivtransport	9 725
Fornebubane	600
Baneforlengelse til A-hus	700
Kolsåsbanen i Akershus	550
Økt tilskudd kollektivtransport	
Drift kollektivtransport	4 800
Andre kollektivtiltak	3 075
Fremkommelighet, kollektivfelt	
Stasjoner og holdeplasser	
Innfartsparkering	
Andre investeringstiltak	2 550
Trafikksikkerhet	
Gang/sykkel veier	
Miljøtiltak: Miljøvennlig drivstoff, miljøgater, etc.	
Felles tiltak	1 250
Riving og etablering av bomstasjoner	250
Planlegging	1 000
Sum kostnader Oslopakke 3	53 430





WSP är ett globalt företag som erbjuder kvalificerade konsulttjänster för samhälle och miljö. Med drygt 100 kontor världen över och totalt 9 000 medarbetare är WSP ett av de största konsultföretagen i Europa och bland de tio största i världen. Verksamheten bedrivs huvudsakligen i Storbritannien och Sverige, men också i övriga Europa, USA, Afrika och Asien.

I Sverige är WSP ett rikstäckande konsultföretag med ca 2000 medarbetare. Verksamheten bedrivs inom följande affärsområden: WSP Arkitektur, WSP Analys & Strategi, WSP Byggprojektering, WSP Environmental, WSP International, WSP Management, WSP Samhällsbyggnad och WSP Systems.