



PM 2011:131 RI+RII (Dnr 001-1420/2011)

Medfinansiering av transportinfrastruktur (SOU 2011:49)

Remiss från Näringsdepartementet

Remisstid 16 september 2011

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen "Medfinansiering av transportinfrastruktur" (SOU 2011:49) hänvisas till denna promemoria.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Föredragande borgarråden Sten Nordin och Ulla Hamilton anför följande.

Ärendet

Stockholms stad har mottagit en remissförfrågan från Näringsdepartementet gällande betänkandet "Medfinansiering av transportinfrastruktur" (SOU 2011:49). Remisstiden sträcker sig till 16 september 2011. Remissen i sin helhet finns på <http://www.regeringen.se/sb/d/14211/a/170608>. Utredningen tillsattes med uppdrag att föreslå processer och riktlinjer för medfinansiering av transportinfrastruktur, som en del i den pågående översynen av planeringssystemet för infrastruktur. I uppdraget ingår att från ett regeringsperspektiv anpassa och utveckla tidigare förslag till nytt planeringssystem framtaget av Trafikverket. Utredningen identifierar brister i nuvarande infrastrukturplanering, behandlar frågan om medfinansiering samt medfinansieringens former samt lämnar förslag till nytt infrastrukturplaneringssystem.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, trafik- och renhållningsnämnden och Stockholms Stadshus AB. På grund av kort remisstid har kontoren svarat med ett gemensamt kontorsyttrande. Stockholms Stadshus AB har svarat genom Stockholms Hamnar.

Stadsledningskontoret, exploateringskontoret, och trafikkontoret anför i sitt gemensamma kontorsyttrande att de problemområden och utmaningar som tas upp i utredningen är viktiga. Kontoren anser också att principen att nationell transportinfrastruktur är ett statligt ansvar måste ligga fast. Kontoren identifierar ett antal problemområden och brister som finns enligt nuvarande system. Samordning mellan den finansiella planeringen av infrastrukturprojekt måste gå hand i hand med den fysiska planeringsprocessen. En annan viktig aspekt, som kontoren lyfter fram i sitt yttrande, är svårigheten att skilja mellan de nationella/internationella och de lokala/regionala funktionerna och att få långväga resor många gånger prioriteras i förhållande till betydligt fler lokala/inomregionala resor. Ska medfinansiering ske fortsättningsvis måste det ökade finansieringsutrymmet också i större utsträckning användas i stor-

stadslänen. Sammanfattningsvis anser kontoren att viktiga frågor kvarstår gällande planeringsprocessen, medfinansieringens roll och medfinansieringens former.

Stockholms Hamnar poängterar i sitt remissvar att det är väsentligt att nationellt viktiga projekt inte ska vara beroende av medfinansiering och framhåller också att det är viktigt att principerna för avgiftsuttag för infrastruktur ska vara desamma, oberoende om denna gäller väg, järnväg, sjö- eller luftfart.

Våra synpunkter

Utredningen ”Medfinansiering av transportinfrastruktur” är ett välkommet steg i utvärderingen och utvecklingen av infrastrukturplaneringen i Sverige. Samtidigt kvarstår flera frågor som utredningen bör fördjupa sig i.

Finansiering av nationell transportinfrastruktur är och ska vara ett statligt ansvar. Det är en grundprincip som måste ligga fast. Lokal och regional medfinansiering har spelat en ökande roll i flera infrastrukturprojekt på senare år. På det sättet har kommuner, landsting och regioner spelat en allt större roll i vad som i grunden är ett statligt ansvar. Utredningen ”Medfinansiering av transportinfrastruktur” är därför välbehövlig för att klargöra vilken roll medfinansiering ska spela i framtiden. Systemet för medfinansiering måste utformas på ett sådant sätt att medfinansieringen blir ett tydligt tillägg till de statliga investeringar som görs, för att på så sätt öka den totala mängden tillgängliga resurser.

Stockholm är inne i en fas med snabb befolkningstillväxt och är i behov av en långsiktig pålitlighet i infrastrukturinvesteringarna för att stödja planeringsprocesserna. Kopplingen mellan den finansiella planeringen av infrastrukturprojekt och processerna inom fysisk planering är viktig och måste beaktas på ett tydligare sätt – också utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv som inte bara är lokalt utan också nationellt. Hur denna koppling ska förbättras framgår inte i utredningen och bör utredas vidare.

Vi välkomnar utredarens förslag om en tydlig ordning i den långsiktiga planeringen, men också strategin kring hur fördelningen av resurser ska ske genom indelningen i fyra åtgärds-kategorier. Reinvesteringar, förebyggande åtgärder samt drift och underhåll uppmärksammas på ett bra sätt då åtgärder i befintlig infrastruktur många gånger kan bidra till stora förbättringar i det befintliga trafiksystemet. Frågan om reinvesteringar behöver dock belysas ytterligare. Att det kommunala och regionala inflyandet i planeringsprocessen bör förstärkas är någonting som vi ser positivt på. Den identifierade skillnaden i behov mellan storstadslänen är även den positiv. Den tar dock inte i beaktande att Stockholmsregionen omfattar en arbetsmarknadsregion som är långt mycket större än själva länet.

Statliga, kommunala och kommersiella intressen möts i större utsträckning i tätbebyggda områden och därmed finns större potential till att skapa mervärden genom medfinansiering. I Stockholm är dock skillnaden mellan nationella/internationella och lokala/regionala funktioner i trafiksystemet svåra att definiera och prioriteringar mellan funktionerna inte självklara. Medfinansiering har potential att öka det totala finansieringsutrymmet, men om medfinansiering i huvudsak är aktuellt i storstadslänen måste det utökade finansieringsutrymmet också användas i storstadslänen.

Stockholms stads erfarenheter med trängselskatten visar att skatten kan vara ett starkt verktyg för trafikstyrning och kan också inbringa väsentliga intäkter. Då trängsel i trafiksystemet är en fråga av lokal/regional karaktär bör på sikt beslut fattas på

lokal/regional nivå och att intäkterna stannar i regionen. Här saknar utredningen en tydlighet kring delegation av beslut om trängselskatter.

En annan fråga som utredningen bör belysa tydligare är behovet av en strategi gällande brukaravgifter. Detta för att undvika möjliga ad hoc-lösningar som riskerar att motverka varandra. Den tidplan som utredaren föreslår för beredning och regional förankring anser vi vara för snäv för att realistiskt kunna genomföra en kvalitativ process med god samordning mellan alla de kommunala och regionala företrädarna.

När det gäller förhållandena i storstadslänen är också dessa svåra att jämföra. Stockholms län är i sammanhanget inte en helt relevant indelning. Särskilt med beaktande av att Stockholmsregionen, och dess i stor utsträckning integrerade arbetsmarknad, även innefattar delar av Södermanlands-, Örebro-, Uppsala- och Gävleborgs län. En annan aspekt är att det framtida planeringssystemet och grunden för fördelningen av anslag också anpassas till Stockholmsregionens kraftiga ekonomiska och befolkningsmässiga tillväxt.

Utredaren pekar också på behovet att i större grad förankra stora projekt inom fånget 600-1 500 mnkr genom riksdagsbeslut. På grund av Stockholms befolkningsmässiga och geografiska förutsättningar och generellt sett större och dyrare projekt innebär det generellt en särskild nationell politisk prövning av Stockholms infrastrukturbehov jämfört med övriga landet. Risken att Stockholms infrastruktur återigen försummas genom att bli föremål för nationella politiska processer är överhängande. Något som vi ser som en stor fara.

Vi saknar också att utredningen inte alls beaktat de möjligheter som finns när det gäller att ta tillvara privata aktörers intresse för att vara med och infrastrukturens satsningar (OPS-lösningar).

I övrigt instämmer vi i de synpunkter som stadens remissinstanser har lämnat.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att Stockholms stad redan tillsammans med andra aktörer har tagit ett ansvar utöver det vanliga för att komma tillrätta med den eftersatta infrastrukturen i Stockholmsregionen. Detta bör vara ett sällsynt undantag för vad som i huvudsak är och ska vara ett statligt ansvar.

Vi föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Medfinansiering av transportinfrastruktur” (SOU 2011:49) hänvisas till denna promemoria.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Stockholm den 15 september 2011

STEN NORDIN

ULLA HAMILTON

Bilaga

Medfinansiering av transportinfrastruktur – Ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt riktlinjer och processer för medfinansiering (SOU 2011:49) m.m., sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet *Per Bolund* (MP) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. att i huvudsak bifalla förslaget till beslut
2. att därutöver anför

Investeringar i infrastruktur som görs idag avgör i stor utsträckning hur miljö- och klimatanpassat samhället blir i framtiden. För att vi ska klara de stora klimat- och miljöutmaningar vi står inför måste samhällets resurser satsas på den infrastruktur som hjälper oss att minska vår miljöpåverkan, framför allt järnväg. Därför bör medfinansiering i första hand möjliggöra snabbare investeringstakt i järnvägssystemet.

Intäkterna från trängselavgifterna i Stockholm planeras idag att sättas av för att finansiera Förbifart Stockholm. Detta är inte en acceptabel lösning. Eftersom trängselavgifterna betalas av trafikanter i stockholmsregionen bör regionen själv ha frihet att avgöra hur intäkterna ska användas, idag och i framtiden. Att låsa pengarna för kommande generationer till Sveriges största motorvägsinvestering är inte bara miljömässigt dåligt, det är även moraliskt förkastligt.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden *Karin Wanngård* och *Tomas Rudin* (båda S) enligt följande.

Medfinansieringen används främst som medel att övervältra kostnader från stat till kommuner. Det är problematiskt då det riskerar att få stora negativa konsekvenser för den utbyggnad av infrastrukturen som är så viktig för jobb, näringsliv och tillväxt i våra städer.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av *Emilia Hagberg* och *Stefan Nilsson* (båda MP) med hänvisning till reservationen av (MP) i borgarrådsberedningen.

Särskilt uttalande gjordes av *Karin Wanngård*, *Roger Mogert* och *Tomas Rudin* (alla S) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (S) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

I september 2010 tillsattes en utredning med uppdrag att föreslå processer och riktlinjer för medfinansiering av transportinfrastruktur, som en del i den pågående översynen av planeringssystemet för infrastruktur. I uppdraget ingår att från ett regeringsperspektiv anpassa och utveckla tidigare förslag till nytt planeringssystem framtaget av Trafikverket. Utredningen leddes av Nils Gunnar Billinger.

Utredningen identifierar brister i nuvarande infrastrukturplanering, framförallt att systemet med nationella planer och länsplaner saknar en långsiktighet och har oförutsägbara tidplaner. Processen är dessutom för fokuserad på nya investeringar och behöver bli bättre på att lyfta drift- och underhållsbehov samt åtgärder som leder till en mer effektiv användning av befintlig infrastruktur. Den demokratiska debatten, på lokal såväl som nationell nivå, måste ta hänsyn till ett större utbud av åtgärder och inte enbart enstaka objekt. Utredningen föreslår att fler objekt ska beslutas av riksdagen, möjligen utifrån en kostnadsgräns, men att mer hänsyn ska tas till olika regionala förutsättningar. Ramar bör skapas för uppgraderingar respektive ny infrastruktur och fördelas mellan storstadslänen och resten av landet.

Samarbete mellan staten, kommunerna och kommersiella intressen är nödvändigt i de flesta infrastrukturinvesteringar, medan medfinansiering är aktuell i ett fåtal projekt där intressena möts. Dessa är enligt utredningen framförallt vid noderna i transportsystemet i tätbebyggda områden. I vissa fall är medfinansieringen relativt enkel, då en kommun eller annan aktör vill utföra kompletterande åtgärder eller tidigare läggat ett projekt. I andra fall är det mer komplext, där till exempel en kommun vill ha en högre standard, annan utformning, lokalisering eller principiell lösning än staten. I fall som Stockholmsöverenskommelsen, där åtgärder ingår i ett större paket, behövs en särskild förhandlingsman. Viktigast i medfinansiering är att skapa mervärde i enstaka projekt samt i vissa fall att utöka åtgärdsvolymen. Utredningen föreslår rutiner och processer för att underlätta medfinansiering.

Statlig infrastruktur ska finansieras med anslag av staten. Det finns tre undantag som kan bestämmas av riksdagen: finansiering med lån från Riksgäldskontoret som återbetalas med brukaravgifter; lån från kommuner, s.k. förskottering, och medfinansiering, där trängselavgifter på det kommunala vägnätet kan ingå som en källa. Utredningen belyser vikten av att skilja mellan avgifter som främst är till för att styra trafiken och avgifter som främst är till för finansiering och efterlyser en tydlig strategi som genomförs konsekvent. Ett intressant medskick är hur staten på lång sikt kan ersätta de intäkter som idag kommer från bränsleskatter när användning av fossila bränslen minskar.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, trafik- och renhållningsnämnden, och Stockholms Stadshus AB. På grund av kort remisstid har kontoren svarat med ett gemensamt kontorsyttrande samt Stockholms Stadshus AB genom Stockholms Hamnar.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets, exploateringskontorets och trafikkontorets gemensamma tjänsteutlåtande daterat den 7 september 2011 har i huvudsak följande lydelse.

Finansiering av nationell transportinfrastruktur är ett statligt ansvar. Det är en grundprincip som måste ligga fast. Prioritering och fördelning av statliga medel måste baseras på objektens lönsamhet och angelägenhet. Kommuner, regioner och privata företag kan under vissa förutsättningar medfinansiera specifika objekt, men sådan medfinansiering skall inte ersätta det statliga finansieringsansvaret.

Stockholms stad och Stockholms län har under de senaste åren bekostat en allt större del av infrastrukturutbyggnad i regionen. I den senaste planeringsomgången står regionen för cirka 50 procent av investeringsramen, inklusive intäkterna från trängselskatten i Stockholms innerstad. Kontoren anser att det är mycket positivt att skapa tydligare riktlinjer och processer för medfinansiering, men att detta på intet sätt får leda till att staten tar allt mindre del av investeringsutgifterna.

Planeringsprocesser

Kontoren välkomnar i stort utredningens förslag som syftar till att skapa en tydlighet och långsiktighet i finansiering av infrastrukturobjekt. Stockholm är inne i en fas med snabb befolkningstillväxt och är i behov av en långsiktig pålitlighet i infrastrukturinvestering för att stödja planeringsprocesserna. Det är därmed viktigt att samordning sker mellan den finansiella planeringen av infrastrukturobjekt och processerna inom fysisk planering. Hur detta ska ske framgår inte tillräckligt tydligt i utredningen och bör utredas vidare.

En samordnad strategi för drift och underhåll och klarare fokus på åtgärder som faller inom steg ett till tre i den så kallade fyrstegsprincipen är också välkommen då storstadens trafikproblem behöver alla typer av åtgärder, inte bara ny infrastruktur.

Det är mycket positivt att skillnader i förutsättningar mellan storstadslänen och övriga landet tas med i processen, men i enighet med Gunilla Glasares (Sveriges Kommuner och Landsting) särskilda uttalande anser kontoren att det kommunala och regionala inflytandet i planeringsprocessen bör förstärkas.

Medfinansiering

Utredningen pekar mycket riktigt på att statliga, kommunala och kommersiella intressen möts i större utsträckning i tätbebyggda områden och att det är här som störst potential att skapa mervärde genom medfinansiering finns. I Stockholm är dock skillnaden mellan nationella/internationella funktioner och lokala/regionala funktioner i trafiksystemet svåra att definiera och prioriteringar mellan funktionerna är inte självklara. Förbättringar för de relativt få långväga resorna prioriteras inte sällan framför de betydligt fler lokala eller inomregionala resorna. Det är viktigt att det kommunala och regionala inflytandet även i dessa frågor förstärks.

Medfinansiering har potentialen att öka det totala finansieringsutrymmet, men om medfinansiering i största utsträckning kommer att ske i storstadslänen måste, i så fall, det utökade finansieringsutrymmet också användas i större utsträckning i storstadslänen.

Finansieringsformer

Stockholms stads erfarenhet med trängselskatten visar att skatten är ett mycket kraftfullt verktyg för trafikstyrning och kan dessutom vara en intressant intäktskälla. Erfarenheten visar också frågans komplexitet och behov av politisk debatt och folklig förankring. Beslut om trafikstyrande avgifter måste ske regionalt och intäkterna ska stanna i regionen. Kontoren saknar en tydlighet i utredningen kring frågan om delegation av beslut kring trängselskatt från riksdagen.

Utredningen är tydlig kring skillnaden mellan brukaravgifter som har finansiering som

primära syfte och de som har trafikstyrning som primära syfte. Kontoren efterlyser också en strategi för hur frågor kring brukaravgifter ska hanteras på riksnivå men även på regional nivå för att undvika ad-hoc lösningar som riskerar att motverka varandra.

Stockholm är ledande i Sverige gällande antalet fordon som drivs med fossilfria bränslen och har höga ambitioner för elbilar på kort sikt och en fordonsflotta som är helt fri från fossilbränslen på längre sikt. Stockholm har också Sveriges största utmaningar vad gäller trängsel och andra negativa effekter av trafik, och störst behov av medel för investering i både ny infrastruktur och en effektivare användning av befintlig infrastruktur. En eventuell framtida utredning av olika metoder för att ersätta intäkter från fossila bränslen, och samtidigt ge regioner mer inflytande över hur investeringsmedlen används, är därför av mycket stort intresse för Stockholms stad.

Stockholms Hamnar

Stockholms Hamnars tjänsteutlåtande daterat den 5 september 2011 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholms Hamnar anser att betänkandena och rapporten har en bra och vällovlig ambition att strukturera den långsiktiga planeringen

Enligt delbetänkandet har den senaste planeringsprocessen inneburit stora lokala variationer i exempelvis kommunernas förhandlingar med staten kring medfinansiering av infrastruktur och därmed riskerat att de samhällsekonomiska värdena och transportpolitiska målen inte varit tillräckligt beaktade. Mot denna bakgrund är förslagen om ökat politiskt inflytande nationellt och regionalt, om en tydlig strategi för, och kategoriindelning av, drift och reinvesteringar i infrastrukturen samt bibehållande av ett långsiktigt planeringsperspektiv, något som Stockholms Hamnar stöder.

Medfinansiering

En svaghet i betänkandet är frågan om systemet med medfinansiering innebär att projekt även i framtiden kan lyftas fram före projekt som har ett större samhällsekonomiskt värde och bättre uppfyller de transportpolitiska målen. Betänkandet säger enbart att "Hur åtgärden är finansierad är icke utslagsgivande i prioriteringsarbetet". Denna eventuella motsättning bör tydligare analyseras och klargöras.

Stockholms Hamnar ifrågasätter hur utredningen resonerar kring vilka objekt som kan bli föremål för medfinansiering, där man säger följande: "Det betyder att förhandlingar om medfinansiering kommer att koncentreras till och huvudsakligen avse objekt som finns i större tätorter och i noder där infrastrukturen för olika trafikslag möts, exempelvis hamnar och resecentra." Stockholms Hamnar anser att en huvudprincip måste vara att nationellt viktiga infrastrukturprojekt skall styras och finansieras av staten och inte bli *beroende* av kommunernas medfinansiering.

Finansieringsformer

Det hade varit intressant om utredningen något analyserade förutsättningarna för *ökad* lånefinansiering av strategisk infrastruktur i tillväxtstarka områden. Detta trots dagens regler om att finansiering av statlig transportinfrastruktur över statsbudgeten skall ske med anslag. Diskussioner kring möjligheterna att öka statens budgetutrymme för infrastruktur, ökade möjligheter till OPS (offentlig-privat- samverkan) och ökad användning av funktionsupp-handling (att samverkansparten åtar sig att infrastrukturen är funktionell under hela avtalsperioden) saknas i rapporterna.

Ett positivt förslag i slutbetänkandet är att både ramarna för Uppgradering respektive Investeringar i ny transportinfrastruktur, fördelas av riksdagen på storstadslänen respektive landet i övrigt. Därmed kan en mer rimlig fördelning av resurserna åstadkommas inom landet som bättre tar hänsyn till prognoser för befolkningsutveckling, miljöeffekter samt andra samhällsekonomiskt mätbara effekter.

Diskussioner pågår om väg- och järnvägstransporterna jämfört med exempelvis sjöfarten är underprissatta, vilket antas i delbetänkandet. Stockholms Hamnar vill framhålla att det är mycket viktigt att samma *principer* för avgiftsuttag för infrastrukturen gäller, oberoende om denna gäller väg-, järnvägstrafik-, sjö- eller luftfart.