

Effektivare organisering och genomförande av statlig väg och järnväg

*Betänkande av Utredningen om
effektivitetsvinster genom alternativa former
för organisering och genomförande av statlig
transportinfrastruktur*

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:120

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Åtta45

Tryck och remisshantering: Åtta45, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1433-7 (tryck)

ISBN 978-91-525-1434-4 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till Statsrådet Andreas Carlson

Regeringen beslutade den 19 juni 2025 att ge en särskild utredare uppdraget att föreslå en ny struktur och ramar för alternativa former för organisering och genomförande av infrastrukturinvesteringar. Syftet med uppdraget är att utreda hur alternativa former för organisering och genomförande av statlig transportinfrastruktur kan implementeras i Sverige för att skapa förutsättningar för ökade effektivitetsvinster och ett snabbare genomförande av infrastrukturinvesteringar i enlighet med det övergripande transportpolitiska målet att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet (dir. 2025:66).

Samma dag, den 19 juni, utsågs verkställande direktörn och styrelseordföranden Claes Norgren till särskild utredare. Som sekreterare i utredningen utsågs samma dag seniora rådgivaren Anders Björklund och juristen Susanna Broms.

Som sakkunniga i utredningen förordnades från och med den 21 oktober 2025 departementssekreteraren Robert Örtegren, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, och departementssekreteraren Elias Osvald Andersson, Finansdepartementet.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2025.

Utredningen överlämnar härmed slutbetänkandet *Effektivare organisering och genomförande av statlig väg och järnväg* (SOU 2025:120).

Claes Norgren svarar som särskild utredare ensam för innehållet i betänkandet. Utredningens sakkunniga har kontinuerligt getts tillfälle att kommentera texter och lämna synpunkter på förslagen.

Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i december 2025

Claes Norgren

Anders Björklund
Susanna Broms

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Utredningens uppdrag och arbete.....	23
1.1 Utredningens direktiv.....	23
1.2 Arbetets genomförande.....	24
1.3 Dialogmöten m.m.	25
1.4 Annan informationsinhämtning	25
1.5 Betänkandets disposition.....	26
1.6 Andra utredningar och uppdrag av betydelse	26
2 Utgångspunkter för förslag avseende offentlig-privat samverkan med privat finansiering	29
2.1 Inledning.....	29
2.2 Kommittén om finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar via skatter, avgifter och privat kapital.....	30
2.2.1 Trafikavgiftsintäkter som en del av ersättningen till ett OPS-bolag.....	31
2.3 Konkurrens och samverkan.....	33
2.3.1 Konkurrens är nyckeln till effektivitetsvinster.....	33
2.3.2 OPS innebär riskallokering i samverkan	36
2.4 Erfarenhetsbaserad praxis.....	38
2.4.1 Byggstenar för kvantitativ VfM-bedömning	40
2.4.2 Komponenter i jämförelsealternativet PSC	41
2.4.3 Utveckling av den fullständiga PSC-analysen	43

2.4.4	Referensfallet för OPS.....	44
2.4.5	Vilken funktion fyller privat finansiering?	45
2.4.6	Optimering av projektets kostnader, tidplan och riskfördelning	49
2.4.7	Hantering av konkurs	58
2.4.8	Lärdomar från Storbritanniens erfarenheter av OPS	60
3	Transportinfrastruktur under omvandling – viktiga utvecklingsområden	65
3.1	Inledning	65
3.2	Utveckling i grannländerna.....	66
3.2.1	Finland	67
3.2.2	Norge	73
3.2.3	Danmark	77
3.3	Uppbyggnad av totalförsvaret	80
3.3.1	Inledning.....	80
3.3.2	Nya förutsättningar	80
3.3.3	Totalförsvarets avtryck i det nationella planförslaget	81
3.4	Gränsöverskridande planering av transportinfrastruktur	82
4	Utvärdering av Trafikverkets OPS-förslag	87
4.1	Trafikverkets uppdrag	87
4.2	Utredningens bedömning av Trafikverkets förslag.....	89
4.2.1	Kommentar till uppdraget	89
4.3	Vissa namngivna objekt.....	92
4.4	Utredningens överväganden vid kommande urval av objekt för genomförande som OPS.....	93
4.4.1	Marknadens förmåga att genomföra projekten.....	93
4.4.2	Beställarens förmåga och kompetens.....	95
4.4.3	Formerna för dialoger med marknadens aktörer är avgörande för bedömning av genomförbarhet som OPS med privat finansiering	96

5	Legala förutsättningar för att genomföra utredningens förslag.....	105
5.1	Inledning.....	105
5.2	Rättsliga frågor avseende väginfrastruktur.....	105
5.2.1	Väglagen och vägplanen	105
5.2.2	Väghållare, vägrätt och väghållningsmyndighet ..	106
5.2.3	Markåtkomst.....	108
5.3	Rättsliga frågor avseende järnvägsinfrastruktur.....	108
5.3.1	Lagen om byggande av järnväg och järnvägsplan.....	108
5.3.2	Järnvägsinfrastruktur, drift och underhåll	109
5.3.3	Markåtkomst.....	111
5.4	Gemensamma rättsliga frågor avseende infrastruktur för väg och järnväg	112
5.4.1	Upphandling	112
5.4.2	Avgifter för infrastruktur användning	115
5.4.3	Pant och säkerhet i infrastruktur anläggningar	118
5.4.4	Kommunalrättsliga frågor.....	119
5.4.5	Statligt stöd	122
5.4.6	Säkerhetsskyddslagen och lagen om granskning av utländska direktinvesteringar.....	132
5.4.7	Totalförsvaret	135
5.4.8	Budgetlagen.....	138
6	Förslag till åtgärder och plan för genomförande.....	139
6.1	Sammanfattande överväganden	139
6.2	Uppdraget att analysera former för offentlig privat samverkan, organisation, ersättningsmodell och lämpliga objekt	144
6.2.1	Placering av ny funktion för genomförande av infrastrukturprojekt genom OPS.....	152
6.2.2	Utvärdera lämpliga investeringsobjekt för OPS	156
6.3	Uppdraget att analysera genomförande av investeringsobjekt i bolagsform	157

6.3.1	Syftet med att välja bolagsformen och bolagets uppgifter	158
6.3.2	Vad kan förväntas bli annorlunda i bolagsform?	160
6.3.3	Ett statligt ägt bolag för effektivare genomförande av transportinfrastruktur	167
6.3.4	Förutsättningar för enskilda bolag för större investeringsobjekt	179
6.3.5	Ett statligt ägt bolag kan även hantera genomförande med OPS	180
6.3.6	Ersättningsmodell för OPS-projekt.....	181
6.3.7	Bolagets roll i förhållande till processen för fysisk planering	184
6.4	Uppdraget att analysera legala förutsättningar för vilka delar av infrastrukturprojekt som kan genomföras i bolagsform	187
6.5	Uppdraget att lämna förslag om uppföljning, utvärdering och kostnadskontroll	189
6.6	Övergripande sekvens av aktiviteter som behövs för genomförande av utredningens förslag	197
7	Konsekvenser	199
7.1	Inledning	199
7.2	Syfte och utgångspunkter	199
7.3	Utredningens förslag.....	201
7.4	Kapitalisering av bolaget	201
7.5	Konsekvenser för de offentliga finanserna	203
7.6	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	204
7.7	Konsekvenser för statens styrning	204
7.8	Konsekvenser för Trafikverket.....	205
7.9	Uppföljning och utvärdering	205
7.10	Övriga konsekvenser.....	206

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2025:66	207
Bilaga 2	Objekt för offentlig-privat samverkan Underlagsrapport till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026–2037	221

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 19 juni 2025 att i direktiv (dir. 2025:66) föreslå en ny struktur och ramar för alternativa former för organisering och genomförande av infrastrukturinvesteringar.

Syftet med uppdraget är att utreda hur alternativa former för organisering och genomförande av statlig transportinfrastruktur kan genomföras i Sverige för att skapa förutsättningar för ökade effektivitetsvinster och ett snabbare genomförande av infrastrukturinvesteringar i enlighet med det övergripande transportpolitiska målet att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Enligt direktivet ska utredaren:

- analysera legala förutsättningar för vilka delar av infrastrukturprojekt som kan genomföras i bolagsform,
- analysera organisation, ersättningsmodell och lämpliga objekt för offentlig-privat samverkan (OPS),
- analysera genomförande av investeringsobjekt i bolagsform, och
- lämna förslag om uppföljning och utvärdering.

Utredningens analyser och rekommenderade åtgärder vilar på en omfattande kunskapsbas från tidigare svenska utredningar och internationella erfarenheter. En väsentlig utgångspunkt är att finansiering av infrastrukturprojekten ska ske inom ramen för kommande nationella planer för transportinfrastrukturen. Utredningens fokus är *hur* alternativa genomförandeformer kan tillämpas.

Det är angeläget att finna effektivare former för genomförande av transportinfrastrukturinvesteringar

Den ekonomiska ramen för den nationella planen för transportinfrastruktur för perioden 2026–2037 ökar med över 200 miljarder kronor jämfört med den gällande planperioden, till 1 171 miljarder kronor.

Investeringar i transportinfrastrukturen är av stor betydelse för Sveriges konkurrenskraft och för medborgarnas välfärd som är beroende av effektiv tillgång till transporttjänster. De satsningar som regeringen genomför inom investeringar och underhåll i transportinfrastruktur behöver ske med hög effektivitet. Stora tillkommande trafikvolymerna förväntas under lång tid på både väg och järnväg, inte minst i de stora stråken i södra Sverige.

Vägar och järnvägar är fortfarande fragmenterade ur ett gränsöverskridande perspektiv samtidigt som stora investeringsbehov föreligger. Intermodalitet, kapacitet och redundans inom trafikinfrastrukturen behöver stärkas inte minst mellan de nordiska länderna men också inom landet. Investeringar i grannländerna får effekter i Sverige och ställer krav på att åtgärder för transportinfrastrukturen koordineras och utförs med god kontroll över tid och kostnader.

Det finns möjligheter att med alternativa genomförandeformer höja effektiviteten både i tidiga planeringsskedet, under produktion och i förvaltning. En effektiv konkurrens mellan anbudsgivare är väsentlig liksom relationen mellan byggherre och marknad.

Den säkerhetspolitiska utvecklingen har inneburit genomgripande förändringar inom säkerhets- och försvarspolitik. Sveriges anslutning till Nato och de stora satsningar som beslutats påverkar också transportinfrastrukturpolitiken. Det finns investeringar där totalförsvarets specifika behov överväger och som innebär betydande kapitalbehov. Dessa kommer att planeras, beslutas och finansieras i särskild ordning utanför den nationella transportinfrastrukturplanen. Samtidigt är kapaciteten på det ordinarie transportnätet av stor vikt för totalförsvaret. Utredningens slutsats är att de utmaningar inom kontroll av tid och kostnad som upplevs i civilsamhället även påverkar valet av genomförandeformer för specifika åtgärder inom transportinfrastrukturen i samband med förstärkningar av totalförsvaret.

Det pågår en process för att närmare utforma denna beslutsordning. Utredningens förslag till organisering av alternativa genomförandeformer utgår från objekt i den nationella transportinfrastrukturplanen. Behovet av att öka effektiviteten i tidplan och kostnad är mycket tydliga även för åtgärder som framför allt motiveras av totalförsvarets behov. Utredningens förslag är därmed relevanta även ur ett totalförsvarsperspektiv.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det nu både finns anledning och möjligheter att i Sverige utveckla effektivare genomförandeformer. Detta inbegriper val av alternativa modeller och metoder för planering, etablering och förvaltning av objekt samt en effektivare interaktion med intressenter – det kan inte vänta.

Utredningens arbete

Utredningen har haft kort tid till sitt förfogande och en hög angelägenhetsgrad att identifiera och föreslå lösningar som möjliggör ett effektivare genomförande. En viktig förutsättning som anges i direktivet är att utredningen inte ska föreslå några författningsändringar. Den genomgång av de legala förutsättningarna som utredningen gjort baseras på tidigare utredningar och analyser. Tillsammans med de observationer utredningen gjort av hur effektivitetsvinster kan realiseras i bolagsform har utredningen kommit till slutsatsen att förslagen inte kräver författningsändringar och bör inkludera åtgärder i tidiga skeden av planeringsprocessen likväl som underhåll. Utredningen anser att genomlysningen av regelverket är fullständig vad gäller legala förutsättningar för att genomföra de presenterade förslagen.

I andra hänseenden har emellertid tidsbegränsningen medfört att utredningen tvingats göra prioriteringar. Utredningen har fokuserat på viss informationsinhämtning, kopplad till utredningsdirektivet, och därför inte haft möjlighet att fullt ut möta det behov av kommunikation som många intressenter gett uttryck för.

Mot denna bakgrund har utredningen bedömt att direktivet inte krävt mer tid, särskilt i ljuset av det är angeläget att leverera effektivitetshöjande åtgärder för den nationella planen 2026–2037. Därför föreslår utredningen följande.

Bilda ett statligt bolag för genomförande av transportinfrastrukturinvesteringar

Den enskilt viktigaste åtgärden för att åtgärda de problem som redovisats ovan är att skapa en ny organisation som bidrar till institutionell konkurrens vilket i sin tur skapar effektivitetsvinster. I syfte att finna effektiva alternativ har utredningen analyserat möjligheterna till genomförande i bolagsform. Förslaget innebär att ett statligt ägt bolag skapas med uppgiften att planera, genomföra och förvalta utvalda objekt. Att utmana inarbetade rutiner underlättas vilket förväntas reducera kostnader och tidsåtgång och på så sätt höja den samhällsekonomiska effektiviteten. På basis av erfarenheter från liknande bolag i våra grannländer och i Sverige bedömer utredningen att det nu finns en möjlighet att från grunden skapa en ny struktur för *hur* genomförande kan utformas och organiseras.

Genom ett särskilt samhällsuppdrag kan staten inrikta verksamheten så att bolaget förvaltar en portfölj av utvalda objekt. Samhällsuppdraget formuleras i bolagsordningen. Utredningen har följande förslag till ändamålsparagraf:

- Föremålet för bolagets verksamhet ska vara att planera, projektera, bygga och förvalta infrastruktur avseende väg- och järnväg och att äga och förvalta aktier, andelar och andra rättigheter i företag med verksamhet inom infrastruktur samt att bedriva därmed förenlig verksamhet.

Bolaget får ett avkastningskrav men kommer inte att generera intäkter och förväntas inte generera vinst. Bolaget bör få möjlighet att verka även i de tidiga planeringsskedena i utvecklingen av objekt. En institutionell konkurrens mellan bolaget och Trafikverket bidrar till lärande och till en utveckling av verksamheterna.

Skapandet av bolaget medför att regeringen och Trafikverket behöver skraddarsy de närmare formerna för uppdragsformulering, återrapportering, styrning och utvärdering, anslagstilldelning och avräkning. En affärsmässig företagskultur i bolaget innebär att gränssnittet mot myndighetsfunktioner blir tydligare och mer förutsägbart – för såväl statliga myndigheter som kommuner och regioner – samt gentemot marknadens aktörer.

En av utredningens utgångspunkter är att det övergripande ansvaret för att bygga ut, driva och underhålla det statliga vägnätet och järnvägsnätet fortfarande i sin helhet ska ligga hos staten.

Det statliga bolaget föreslås finansieras med i förväg fastställda fleråriga anslag över statsbudgeten enligt en viss utbetalningsmodell. Detta innebär planeringsförutsättningar för bolaget som möjliggör en långsiktig prioritering mellan objekten i portföljen.

Bolagets inriktning

Utredningen föreslår att bolaget ges ett ansvar för att prioritera och genomföra objekt i enlighet med de uppdragsmål som ställs upp i bolaget inom den portfölj som bolaget får ansvar för. Bolagets styrelse svarar för den närmare styrningen av bolaget enligt sedvanliga bolagsstyrningsprinciper.

Inom ramen för bolagets ansvar ligger långsiktiga överväganden och aktiviteter från upprättande av väg- och järnvägsplaner för fastställelse till långsiktigt underhåll. Bolaget ska även på uppdrag av Trafikverket vid behov förvärva den mark som krävs. Därtill ska bolaget ta fram projektering och genomföra upphandling av entreprenader. Från projektering till och med drift- och underhåll agerar bolaget byggherre vilket inkluderar att kontrollera och följa upp projektörer och entreprenörers arbete avseende kvalitet, miljö och arbetsmiljö (KMA). Bolaget har även att ta hänsyn till de säkerhetsfrågor som kan finnas kopplat till respektive objekt. Bolaget ansvarar för ekonomisk och finansiell styrning, kontroll och uppföljning.

Det statliga bolaget är beroende av väl fungerande samverkan med Trafikverket inför, under och efter överlämning av objekt. Mot bakgrund av vikten av att tidigt i processen stärka styrning och ledning av projekten bör planeringen av exakt tidpunkt och tillvägagångssätt samt hantering av konsekvenser för Trafikverket ske i samverkan inför övertagande mellan representanter för bolaget och Trafikverket under Regeringskansliets överinseende.

Övergripande kan statens målsättning med att bilda bolaget sammanfattas enligt följande.

- Upphandling omfattar även OPS-projekt där så bedöms lämpligt och efter riksdagens godkännande.

- Reformen genomförs inom den finansiella ram som riksdagen redan fastställt. Kapitalisering och likviditet hanteras genom en indexjusterad flerårig anslagsram som avräknas från befintlig ram.
- Söka nya metoder för att effektivisera genomförandet och vidmakthållandet av statlig transportinfrastruktur, aktivt bidra till att Trafikverkets förmåga och metoder utmanas och utvecklas.

Urval av objekt till bolagsportföljen

De objekt som föreslås bli föremål för överlämning till bolaget från Trafikverket hämtas från Trafikverkets förslag till nationell plan 2026–2037. Den nationella planprocessen utgör ett centralt verktyg för regeringens prioritering, styrning och ekonomiska planering. Utredningen har mot denna bakgrund bedömt det som olämpligt att vid formulering av förslag avvika från den kvalitetssäkring som denna process innebär.

Urvalet av objekt som ska överlämnas till bolaget behöver ske med beaktande av flera kriterier. Några exempel på sådana kriterier är:

- Lång bedömd genomförandetid.
- Väsentliga delar ligger fortfarande i planeringsprocessen.
- Del av TEN-T eller på annat sätt prioriterade stråk.

De enskilda objekt som väljs ut för överföring behöver vidare vara av en sådan planeringsmässig mognadsgrad att effektivisering i tidiga skeden möjliggörs. En hög mognadsgrad kan innebära att viktiga vägval redan är gjorda, vilket minskar effektiviseringsmöjligheterna. Objekten bör ha storlek och innehåll som medger att bolaget från början kan effektivisera objekten kostnads- och tidsmässigt och att driftaspekter samt planering och genomförande av underhåll kan vägas in. Med drift förstås här löpande åtgärder som behövs för att säkerställa anläggningens tillgänglighet såsom trafikledning, framkomlighet, skyltning, övervakning, tillträdesbegränsning och andra säkerhetsåtgärder. Portföljen bör bestå av sammanhängande sträckor och stråk för att öka förutsättningarna för bolaget att hitta innovativa lösningar som optimerar portföljen.

Trafikverket behåller väghållaransvaret och rollen som infrastrukturförvaltare för järnväg samt myndighetsutövning kopplad till de objekt som överlämnas. Även trafikledning och övervakning som enligt Trafikverkets nomenklatur innefattas i begreppet ”drift” kvarstår hos Trafikverket.

Bolag kan bildas separat för enskilda stora projekt alternativt som en portfölj av prioriterade objekt som kan omfatta ett eller flera sammanhängande program eller geografiska områden. Utredningen har identifierat några objekt som bedöms vara lämpliga att överväga för en startportfölj. Innan beslut fattas om att närmare definiera portföljen och hur den ska överlämnas behöver en närmare planering genomföras där bolaget representeras av en interimstyrelse, med syfte att nå en överenskommelse om omfattning, innehåll och andra aspekter i överlämningen. Detta arbete bör bedrivas inom ramen för uppdrag till den genomförandekommitté som utredningen föreslår.

Det bör även beaktas att överlämning till bolagsform bör ske i så tidiga faser som möjligt eftersom effektiviseringspotentialen är störst under planeringsarbetet. Utredningen bedömer att det i förslaget till nationell plan finns ett gott underlag för att närmare definiera och kvalificera de objekt som ska överlämnas. Bland de objekt som i synnerhet är intressanta att omfatta i en fortsatt planering inför överlämning återfinns t.ex.:

- E4 Kongberget – Gnarp
- E4 förbifart Skellefteå
- Hjulsta ny – eller ombyggnad av bro
- Del av E4/Lv 259 Tvärförbindelse Södertörn, sträckan trafikplats Gladö kvarn–trafikplats Slätmosse.

Utveckling av järnvägsplaner för något av följande objekt:

- Tomtebodas bangård (exklusive åtgärder på Stockholm C och spåren däremellan)
- Hässleholm–Lund
- Norrbotniabanan.

Legala förutsättningar för att genomföra utredningens förslag

Utredningen gör bedömningen att de förslag som lämnas kan genomföras inom ramen för gällande lagstiftning.

Utgångspunkten för utredningens förslag är att de delar av planprocessen där viss myndighetsutövning sker bör stanna hos staten.

När det gäller frågan om statsstöd, gör utredningen bedömningen att själva bildandet av ett statligt ägt bolag inte i sig utgör något som omfattas av reglerna om statsstöd.

Utredningens förslag kan under vissa omständigheter komma att omfattas av EU:s statsstödsregler. Ett statsstödsgodkännande inför uppdraget att bygga och förvalta en infrastrukturanläggning kan då krävas. Utredningen vill dock peka på att EU-fonden Fonden för ett sammanlänkat Europa (CEF) beviljat planeringen av järnvägsprojektet Västbanan i Finland ett ekonomiskt stöd.

Det finns alltså anledning anta att offentliga investeringar i de allmänna väg- och järnvägsnäten inte är statligt stöd, även om genomförandet sker i bolagsform. För det fall EU-kommissionen ändå skulle göra bedömningen att investeringarna utgör statsstöd, indikerar stödet från CEF att statsstödet i sådant fall är tillåtet.

En strategi för OPS

OPS resulterar i kontrakt där en del av genomförandet finansieras av privata långivare. På så sätt kan starka incitament för stärkt kontroll av tid och budget skapas. OPS med privat finansiering är vid det här laget en internationellt accepterad och väl utredd genomförandeform. Många utvärderingar har visat vilka utmaningar som överföring av risker medför, men även vilka egenskaper OPS har som kan användas för att effektivisera genom starka incitament att anpassa åtgärder för att optimera tid och budget. Det finns ett mycket omfattande utbud av kapital som söker långsiktiga och stabila investeringar. En begränsande förutsättning som accentueras i OPS är nödvändigheten i att uppnå en effektiv konkurrens vilket i praktiken innebär 3–4 jämbördiga konsortier i kritiska skeden av anbudsförfarandet.

I likhet med andra genomförandeformer är de ekonomiska incitament som anbudsgivarna ställs inför vid OPS helt avgörande för deras beteende i anbudssituationen. Det betyder att byggherren behöver kontrollera incitamenten att lämna låga anbud vid ingången till OPS-kontrakt och säkerställa att anbudsgivarna inte har ekonomiska incitament att räkna in vinster från villkorsändringar vid en eventuell omförhandling.

Marknadens aktörer ger uttryck för ett behov av långsiktighet och kontinuitet i presentationen av affärsmöjligheter för OPS. För att tillgodogöra sig möjligheterna med OPS är det väsentligt att en förutsägbar och tillräcklig sekvens av kommande förväntade upphandlingar kan presenteras. Detta för att upprätthålla byggherrens kompetens inom OPS och säkerställa att transaktionskostnaderna inte blir för höga. Om en sådan sekvens av kommande affärsmöjligheter inte kan presenteras medför det att mervärdet försvagas och att sannolikheten att generera intresse från tillräckligt många konkurrerande konsortier minskar. De engångskostnader som nya aktörer upplever vid inträde på den svenska marknaden eller vid en ny genomförandeform behöver kunna fördelas på flera förväntade anbudsmöjligheter från samma byggherre eller med liknande villkor.

Utredningen har valt att inte föreslå införande av brukaravgifter i samband med OPS eftersom det skulle kräva författningsändringar vilket inte ingår i utredningens uppdrag.

Trafikverket har på regeringens uppdrag tagit fram en underlagsrapport med nio förslag till objekt som skulle kunna genomföras som OPS. Trafikverket har utarbetat underlaget i enlighet med regeringens uppdrag. Utredningen bedömer att de objekt som Trafikverket har valt ut i stora drag stämmer väl överens med de kriterier regeringen ställt upp i uppdraget. Tillgängligt underlag medger ännu inte ett avgörande av vilka av de nio objekten som är lämpliga att genomföra som OPS. En djupare analys behöver genomföras av objektens effektivitetspotential samt s.k. bankability. På basis av en sådan ytterligare analys, metodutveckling, system för uppföljning och andra aktiviteter kan en slutlig bedömning göras om valet av genomförandeform. Valet av ansvarig organisation för utveckling av underlag och genomförande av OPS behöver enligt utredningens direktiv övervägas.

Om bolagskonstruktion inte kan övervägas som alternativ genomförandeform bedömer utredningen att Trafikverket är det bästa alter-

nativet. Trafikverket besitter värdefull erfarenhet och kompetens inom flertalet av de områden som krävs för att hantera OPS. De ytterligare kompetenser som är nödvändiga kan i stor utsträckning upphandlas från leverantörer och rådgivare på marknaden. En organisation kan utformas som en tillfällig projektorganisation inom verket.

I den mån staten bildar ett projektbolag enligt utredningens förslag bedömer utredningen att detta bolag kan förbättra förutsättningar för genomförandet av OPS.

Uppföljning, utvärdering och kostnadskontroll

De presenterade förslagen till alternativt utförande ställer särskilda krav på uppföljning, utvärdering och kostnadskontroll.

Utredningen bedömer att flertalet av de förslag Trafikanalys tidigare lämnat avseende Trafikverkets kostnadskontroll är relevanta och bör genomföras. Utredningen bedömer vidare att förslagen är tillämpliga oavsett organisationsform – Trafikverket eller statligt ägt bolag – och även för att möjliggöra utvärdering och jämförande analyser av Value for Money inför eventuellt OPS-genomförande.

Plan för genomförande

Ett förslag till fortsatt arbete inom Regeringskansliet och Trafikverket lämnas innehållande utkast till kommittédirektiv för ett fortsatt arbete med genomförande av utredningens förslag. Baserat på de norska och finska erfarenheterna av förberedelser inför överlämning från myndighet till bolag, och i beaktande av de tidsramar som nyttjats vid tidigare genomförda svenska bolagiseringar, föreslår utredningen en ordningsföljd för kommande aktiviteter.

- Trafikverket fortsätter utvecklingen av underlag för att i det enskilda fallet kunna rekommendera regeringen att föreslå till riksdagen ett genomförande med OPS framför andra genomförandeformer. Detta innebär bl.a. marknadssondering och utveckling av beräkningsunderlag för kommande analyser.
- Förberedelser inför rekrytering av interimsstyrelse och ledning i bolaget.

- Proposition om bolagsbildning som aviserar att regeringen avser gå vidare med att utföra projekt i bolagsform och återkomma till riksdagen.
- Förslag om bolagets ansvar, uppdrag m.m. i vårandringsbudgeten.
- Regeringens beslut om fastställande av nationell plan.
- Uppdrag till genomförandekommitté att, villkorat av riksdagens godkännande av proposition enligt ovan, inleda förberedelser inför bolagisering med stöd från Trafikverket och rådgivare, närmare utforma styrdokument, förbereda tillsättning av befattningshavare och förbereda nödvändiga överenskommelser mellan bolaget och Trafikverket.
- Förvärv av lagerbolag och bolagsstämma för beslut om bolagsordning, ägaranvisning och interimsstyrelse, uppdrag till bolagets interimsstyrelse och ledning att utforma affärsplan för 2026–2028. Ingående av nödvändiga avtal mellan bolaget och Trafikverket.
- Fastställande av samverkansformer mellan Trafikverket och bolaget för överföring av upphandling och drift avseende utpekade projekt.
- Upphandling/avrop av rådgivare för etablering av bolagets verksamhet.
- Bolaget operativt.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Utredningens direktiv

Regeringen beslutade den 19 juni 2025 om direktiv (dir. 2025:66) föreslå en ny struktur och ramar för alternativa former för organisering och genomförande av infrastrukturinvesteringar.

Syftet med uppdraget är att utreda hur alternativa former för organisering och genomförande av statlig transportinfrastruktur kan implementeras i Sverige för att skapa förutsättningar för ökade effektivitetsvinster och ett snabbare genomförande av infrastrukturinvesteringar i enlighet med det övergripande transportpolitiska målet att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Direktiven återges i bilaga 1.

Direktiven kan sammanfattas i fyra huvudsakliga frågeställningar. Utredaren ska

- analysera legala förutsättningar för vilka delar av infrastrukturprojekt som kan genomföras i bolagsform,
- analysera organisation, ersättningsmodell och lämpliga objekt för offentlig-privat samverkan (OPS),
- analysera genomförande av investeringsobjekt i bolagsform, och
- lämna förslag om uppföljning och utvärdering.

Uppdraget omfattar vidare att föreslå hur stora upphandlingar av lämpliga projekt som ingår i den nationella planen kan genomföras i bolagsform (dvs. utanför Trafikverket). Syftet är att skapa förutsättningar för högre effektivitet och snabbare genomförande.

Målet är att presentera ett antal konkreta infrastrukturprojekt och en modell för genomförande av dem. Baserat på etablerad erfarenhet – både nationellt och internationellt – ska utredningen lämna förslag till hur en nationell modell ska kunna beslutas för tillämpning i planperioden 2026–2037.

Utredaren ska hålla sig informerad om Trafikverkets arbete med förslaget till en ny trafikslagsövergripande nationell plan för transportinfrastrukturen för 2026–2037 samt beakta beredningen av fastställelsebeslutet av den nationella planen och relevant arbete om statligt ägda bolag inom Regeringskansliet samt andra relevanta utredningar. Utredaren ska inhämta synpunkter och upplysningar från berörda myndigheter, organisationer, företag och andra aktörer som är relevanta för uppdraget. Vidare ska utredaren beakta tidigare svenska och andra relevanta utvärderingar och erfarenheter från OPS-projekt. Utredaren ska också inhämta synpunkter från kommittén Accelerationskontoret (dir. 2024:57) som har uppdraget att underlätta industrins omställning till fossilfria produktionsprocesser, bl.a. genom att kartlägga och analysera möjliga alternativa effektiva finansieringsformer, exempelvis genom OPS. Utredaren ska dessutom beakta underlag från tidigare utredningar, exempelvis de som redovisas i promemorian *Alternativ finansiering genom partnerskap – Ett nytt sätt att finansiera investeringar i vägar och järnvägar* (Ds 2000:65) och det tidigare nämnda betänkandet *Finansiering av infrastruktur med privat kapital?*. Vidare ska utredaren inhämta kunskaper som finns hos Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) och Europeiska investeringsbankens European PPP Expertise Center (EPEC).

1.2 Arbetets genomförande

Utredningen har bedrivits i dialog med relevanta aktörer och bygger på tidigare utredningar och erfarenheter.

Utredningen har haft en kort kalendertid till sitt förfogande. Ett centralt underlag i form av Trafikverkets förslag till nationell plan, där även kandidater till OPS-objekt presenterades, överlämnades den 30 september 2025 till regeringen. Utredningen har arbetat under pågående remisstid för Trafikverkets planförslag. Utredningen har

därför inte kunnat invänta remissinstansernas synpunkter i de delar som är relevanta för utredningens förslag och rekommendationer.

Med dessa utgångspunkter har utredningens fokus varit att analysera, utveckla och presentera förslag och alternativ för organisering, finansiering och ansvarsfördelning i genomförandet av en ny parallell struktur för transportinfrastruktur.

1.3 Dialogmöten m.m.

Utöver att dokumentera slutsatser och rekommendationer har utredningen för sin analys och bedömningar även fört dialog med nyckelaktörer och intressenter både bland myndigheter och marknadsaktörer. Dessa dialoger syftar också till att underlätta det fortsatta arbetet med att genomföra de förslag utredningen lämnar.

Dialogmöten har förts med Trafikanalys, Nordiska Investeringsbanken, Europeiska Investeringsbanken, Den Norske Bank, Brook, Byggentreprenörerna, Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Regioner, Danske Bank, Meridiam, Skanska, Samferdselsdepartementet, Statens Vegvesen och Nye Veier AS i Norge, Kommunikationsministeriet, Trafikledsverket, Flygbanan och Västbanan i Finland, SEK, OECD, Norrbotniabanan AB, Stambanan AB, Förvaltning för utbyggd tunnelbana (Region Stockholm), Öresundsbrokonsortiet, PwC, ESV, Nationell samordnare för stärkt privat offentlig samverkan i totalförsvaret, utredningen Uppdrag om polarforskningsfartyg 2024:A och Kommittén Accelerationskontoret (dir. 2024:57).

Utredningen har också medverkat i Trafikverkets dialogmöten i samband med framtagandet av underlagsrapport till den nationella infrastrukturplanen.

1.4 Annan informationsinhämtning

Utredaren har inhämtat kunskaper som finns hos Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) och Europeiska investeringsbankens European PPP Expertise Center (EPEC).

1.5 Betänkandets disposition

Betänkandet består av sju kapitel och följer den mall som finns för utformning av betänkanden. Inledningsvis finns en lista över de förkortningar som används i betänkandet och en sammanfattning av förslagen.

Kapitel 1 innehåller denna redovisning av utredningens uppdrag, utredningens arbetsformer och genomförande.

I kapitel 2 finns en analys av de utgångspunkter och förutsättningar som utredningen bedömer kunna ligga till grund för att kunna presentera förslag och slutsatser. I kapitlet finns utöver hänvisningar till tidigare arbete även några förtydliganden som utredningen menar på liknande sätt utgör oomtvistad kunskap och erfarenhet till stöd för slutsatser och rekommenderade åtgärder.

I kapitel 3 finns en redogörelse för några omvärldsfaktorer inklusive internationella erfarenheter som påverkar intresset för att utforma nya genomförandemodeller och som därmed ger ytterligare stöd till relevansen hos direktivet och utformningen av de förslag som utredningen lämnar.

I kapitel 4 redogörs för Trafikverkets kandidater till OPS-objekt och utredningens kommentarer och tillägg till Trafikverkets förteckning.

I kapitel 5 finns en analys av de legala förutsättningarna för att genomföra infrastrukturprojekt enligt utredningens förslag.

I kapitel 6 redovisas de förslag som utredningen lämnar.

I kapitel 7 innehåller utredningens konsekvensanalys av förslagen.

Utredningsdirektivet bifogas betänkandet.

1.6 Andra utredningar och uppdrag av betydelse

- *Trafikverkets förslag till ny nationell plan för transportinfrastrukturen 2026–2037.*
- Regeringens proposition *Finansiering och riskdelning vid investeringar i ny kärnkraft* (prop. 2024/25:150).
- Infrastrukturpropositionen *Vägen till en långsiktig transportinfrastruktur – för att hela Sverige ska fungera* (prop. 2024/25:28).

- Promemorian *Finansiering och riskdelning vid investeringar i ny kärnkraft*, Fi 2023:F.
- Delbetänkandet *Finansiering av infrastruktur med privat kapital?* (SOU 2017:13).
- Regeringens proposition *Infrastrukturavgifter på väg och elektroniska vägtullssystem* (prop. 2013/14:25).
- Propositionen *Planeringssystem för transportinfrastruktur* (prop. 2011/12:118, bet. 2011/12:TU13, rskr. 2011/12:257).
- *En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar*, Rapport framtagen av en för Banverket, VTI och Vägverket gemensam arbetsgrupp, VTI rapport 588, 2007.
- Promemorian *Alternativ finansiering genom partnerskap – Ett nytt sätt att finansiera investeringar i vägar och järnvägar* (Ds 2000:65).

2 Utgångspunkter för förslag avseende offentlig-privat samverkan med privat finansiering

2.1 Inledning

Utredningens analyser och rekommenderade åtgärder vilar på en omfattande kunskapsbas från tidigare svenska utredningar och internationella erfarenheter. Eftersom ett antal av de frågeställningar som lyfts i utredningens direktiv helt eller delvis berörs av dessa tidigare utredningar, har utredningen valt att i detta kapitel sammanställa några centrala utgångspunkter och citera passager ur tidigare underlag.

Direkta citat framgår av referenser. Dessutom kommenterar utredningen respektive område baserat på underlag och kontakter med experter från bl.a. EPEC/EIB¹ och OECD².

En rad samstämmiga utredningar föregår och ligger till grund för utredningens arbete. Det innebär att vissa frågeställningar av utredningen bedöms klarlagda och kan utgöra grund för de förslag utredningen lämnar.

¹ European PPP Expertise Centre/Europeiska Investeringsbanken.

² Organisation for Economic Co-operation and Development.

2.2 Kommittén om finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar via skatter, avgifter och privat kapital

Nedanstående slutsatser och förslag är hämtade från Kommittén om finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar via skatter, avgifter och privat kapital³ och från Produktivitetskommissionen⁴.

1. Det finns effektivitetsvinster att hämta hem genom att involvera privat kapital i finansieringen av investeringar i statlig transportinfrastruktur i form av OPS.

Kommittén bedömer att det finns potentiella effektivitetsvinster att realisera med hjälp av OPS-modeller. Vissa av dessa effektivitetsvinster är möjliga att uppnå genom mer utvecklade entreprenadformer såsom funktionsentreprenader med helhetsansvar (FEHA). Andra effekter är dock svåra att uppnå utan att involvera privat kapital i överbrygningsfinansieringen. Det gäller framför allt de förstärkta drivkrafter som följer av projektbolagsformen, det bundna egna kapitalet i projektet och en väl anpassad riskfördelning. De externa lånen som OPS-projektbolaget normalt tar upp innebär vidare att projektet granskas mer ingående än vid andra entreprenadmodeller. Ett OPS-upplägg kan också underlätta omförhandlingar för staten av ingångna avtal till följd av förändrade förutsättningar för projektet. I förhållande till nu existerande FEHA-exempel i Sverige innebär en OPS-modell även att drivkrafterna att hålla tidsram och budget stärks, liksom livscykelperspektivet. Kommittén anser att staten ska fortsätta att pröva och utveckla användningen av funktionsentreprenader och FEHA. Vilken upphandlingsform som är mest lämplig måste avgöras från fall till fall. För att de potentiella effektivitetsvinster som bedöms finnas med OPS-modellen ska vara möjliga att uppnå ställs höga krav på statens organisation samt upphandlings- och förhandlingskompetens.

2. En särskild funktion med hög expertkompetens bör inrättas med uppgift att utifrån forskningsresultat och internationella

³ Delbetänkandet *Finansiering av infrastruktur med privat kapital?*, SOU 2017:13, s. 91, 109 f., 157, 159, 165 och 168 f.

⁴ Delbetänkandet *Goda möjligheter till ökat välbefinnande*, SOU 2024:29, s. 347 f.

erfarenheter på bästa sätt förbereda och identifierade OPS-projekt i Sverige. Arbetet bör utvärderas kontinuerligt.

3. Alla investeringar i transportinfrastruktur måste i slutändan betalas via offentliga medel eller via brukaravgifter.⁵
4. OPS-upplägg med statlig slutfinansiering kan inte användas för att undslippa att de offentliga finanserna belastas, men innebär att statliga utgifter under utgiftstaket skjuts framåt i tiden. Den kritik som riktas mot finansiering av infrastrukturinvesteringar genom interna lån i Riksgäldskontoret, dvs. att det kan användas för att i närtid hålla tillbaka utgifter under utgiftstaket, är giltig också för OPS-upplägg.
5. OPS-projekt bör motiveras av ökad samhällsekonomisk effektivitet och inte av hur investeringen bokförs på statens budget.
6. Finansieringskostnaden för ett privat OPS-bolag måste ses i samband med att OPS-bolagets ägare och långivare bär risker som statliga långivare inte bär.
7. Riskfördelningen mellan staten och ett OPS-bolag kan, rätt utformad, också ge upphov till gynnsamma ekonomiska drivkrafter. För att de potentiella effektivitetsvinster som bedöms finnas med OPS ska vara möjliga att uppnå ställs höga krav på statens organisation samt beställar- och förhandlingskompetens.
8. Oaktat eventuella skillnader i finansieringskostnaden och effektivitetsvinster är sedvanlig anslagsfinansiering i enlighet med budgetlagens huvudregel att föredra. Ett OPS-program i Sverige bör motiveras med ökad samhällsekonomisk effektivitet i investeringsverksamheten.

2.2.1 Trafikavgiftsintäkter som en del av ersättningen till ett OPS-bolag

Erfarenheterna i Sverige av att använda avgifter för nyttjande av trafikanläggningar är vid det här laget relativt omfattande, såväl på järnväg som på väg men även inom andra transportslag. Intäkter från banavgifter får användas som finansiering för underhåll. Tidsbaserade trängselavgifter på väganläggningar är också reglerade genom euro-

⁵ Utredningens pressmeddelande 2017-03-01.

vinjettsamarbetet, ett internationellt avgiftssamarbete för tung vägtrafik där även Nederländerna och Luxemburg ingår och som Sverige på frivillig basis anslöt sig till 1998. Under rådande eurovinjettsamarbete är det inte tillåtet att ta ut avståndsbaserade och tidsbaserade avgifter för samma vägnät. Det pågår för närvarande beredning i Regeringskansliet av utredningsförslag om införandet av en avståndsbaserad skatt.⁶

Trängselavgifter används i storstäder samt på broar primärt för att styra och utjämna trafikflöden, men genererar även intäktsströmmar som utgör en likvid och planeringsbar resurs.

Frågan om vilka konsekvenser det kan få om brukaravgifter – oaktat de begränsningar eurovinjettsamarbetet medför – även får en finansierande funktion har utretts tidigare, bl.a. i samband med Sverige-förhandlingen och i Medfinansieringsutredningen. Avgiftsintäkter kommer att vara tillgängliga när anläggningen trafikeras men inte under byggnad, när resurserna behövs. Det är möjligt att ta upp lån med avgiftsintäkter som säkerhet, alternativt som del av återbetalningen utan annan säkerhet för det fall att upplåning i statsskulden kan nyttjas. Den osäkerhet som råder om trafikvolym och volatilitet hos framtida intäktsflöden innebär att det behövs offentliga garantier för att räntepremien inte ska bli för hög. Intäkter från avgiftsbelagda trafikflöden är ofta mycket osäkra, särskilt då alternativa färdvägar och färdmedel kan användas. Denna risk gör att avkastningskravet ökar från långivaren vilket ofta resulterar i en högre kapitalkostnad än andra tänkbara finansieringsformer. Tillsammans med de undanträngningseffekter avgiftsnivåerna kan få och uppbörds-kostnaden för avgiftssystem talar detta för andra kostnadseffektivare finansieringsformer. Om riksdagen medger att intäkter från vägavgifter eller trängselskatter kan destinerats i syfte att i efterhand återbetala kapitalkostnader för en trafikanläggning skulle detta kunna reducera behovet av anslagsmedel. Det är dock en gråzon huruvida det är förenligt med rådande regelverk att använda sig av en avgiftsnivå som inte är samhällsekonomiskt optimal. Det torde vara möjligt att tillämpa avgiftsnivåer som inte påverkar nyttjandet i en omfattning där objektet inte längre är samhällsekonomiskt lönsamt. Avgiftsnivån påverkar trafikflödet och minskar även trafikanternas acceptans för anläggningen som helhet.

⁶ Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett miljöstyrande system, SOU 2022:13.

2.3 Konkurrens och samverkan

Nedanstående är anpassat från det omfattande stödmaterial som European PPP Expertise Centre (EPEC), en del av Europeiska Investeringsbanken EIB, tillhandahåller för sina medlemmar.⁷

2.3.1 Konkurrens är nyckeln till effektivitetsvinster

Det finns en rad kompetenser hos marknaden som kommer att behöva säkerställas av vart och ett av de konkurrerande konsortierna. Marknadens kapacitet kan begränsa möjligheterna att hitta effektiva lösningar om det bildas flaskhalsar där ett otillräckligt antal leverantörer inom ett specifikt område medför svårigheter att bilda tillräckligt många konsortier.⁸ Det kan röra sig om teknisk specialistkompetens för vissa geografiska förhållanden, broar eller tunnlar. Det kan handla om förmåga att skapa digitala kopior av anläggningen och med stöd av AI simulera långsiktigt underhåll. Det kan röra sig om avancerad statistisk kompetens för beräkning av kostnader vid olika utfall i samband med överföring av risk. Juridisk expertis för att jämkla mellan olika intressenter är ännu ett exempel på kompetens som är nödvändig och där den samlade kapaciteten kan komma att utgöra en flaskhals som hindrar konkurrensen.

Många av dessa förmågor behöver nyttjas av samtliga konkurrerande konsortier i en anbudssituation. Om en specifik upphandling kräver en kompetens som bara finns hos en eller två aktörer, innebär det att bara de anbudsgivare som lyckas säkerställa tillgång till just dessa aktörer kan kvalificera för anbud och vinna upphandlingen. Förståelsen för tillgången till och utbudet av förmågor och hur detta utbud kan användas för att skapa en tillräcklig konkurrens utmärker vad som behövs för att vara en framgångsrik beställarorganisation. Det gäller oavsett om projektet ska realiseras genom OPS eller andra former.

Det innebär även att beställarorganisationen behöver ha uppdraget att bedöma på vilket sätt marknadens förmågor kan tas i anspråk så att konkurrensen blir optimal. I realiteten betyder det

⁷ Se *A Guide to the Qualitative and Quantitative Assessment of Value for Money in PPPs* (2018) för mer vägledning om analyser av Value for Money.

⁸ Avsnittet bygger på dialog med EPEC och bl.a. EPEC Guide to Public-Private Partnerships (2021).

också att beställarorganisationen inför det definitiva valet av genomförandeform behöver föra en dialog med marknadens aktörer för att förmå dem att bilda konsortier på ett sätt som ökar förutsättningarna att få flera jämbördiga anbud. Om beställaren känner till att en viss kompetens hotar att bli en konkurrensmässig restriktion så kan beställaren överväga att vidta åtgärder för att undvika att en enskild anbudsgivare skapar ensamrätt.

Det är av stor vikt att föra en aktiv dialog med enskilda nyckelaktörer och även skapa en robust process som uppmuntrar till medverkan och delaktighet från flertalet aktörer. I detta sammanhang är internationell konkurrens från den europeiska marknaden och medverkan från en bred representation av konkurrerande företag helt central.

En incitamentshöjande åtgärd som ibland tillämpas är att konsortier får ersättning från beställaren för förberedande åtgärder inför anbud. En viss ersättning som inte är så hög att den kan förväntas täcka kostnader för anbudsförberedelser utgår då till kvalificerade medverkande men inte till vinnaren. Ersättningen syftar till att minska tröskeln att medverka. Intresset för och konsekvenserna av en sådan åtgärd i samband med planering inför eventuella kommande OPS-upphandlingar behöver undersökas och utvärderas.

Erfarenheter både från nordiska och andra europeiska genomföranden av OPS-projekt indikerar⁹ att en tidig och löpande bedömning behöver göras av möjligheterna att med stöd av kapitalmarknadens aktörer bedöma, fördela och prissätta olika riskkomponenter. Intresset för och förmågan hos olika kategorier av aktörer på finansmarknaden för att finansiera projektet över den planerade kontraktperioden är en komplex analys. Det krävs goda kontakter med marknadens aktörer och omfattande erfarenhet för att kunna föra den dialog som krävs för genomförandet och för att etablera och hantera flera jämbördiga konkurrerande konsortier.

I en sådan tidig dialog kan finansmarknadens förmågor och begränsningar analyseras för de specifika förutsättningar som gäller för det enskilda objektet. Där kan möjligheterna att värdera, prissätta och sprida risker med hjälp av tillgängliga finansiella instrument belysas och läggas in i den finansiella utvärderingen av objektet jämfört med det tilldelade budgetutrymme objektet har. Jämförelser

⁹ Jfr *Private finance for infrastructure* (2025) där de brittiska OPS-erfarenheterna fram till 2025 redovisas av National Audit Office.

där flera alternativa genomförandeformer ställs mot varandra ingår i vissa länder som ett krav, i andra länder ingår inte sådana jämförelser. En utmaning vid denna typ av jämförelser är att etablerade genomförandeformer sällan inkluderar motsvarande riskvärdering. Det betyder att det ofta saknas statistiskt underlag för historiskt genomförda projekt. Vissa länder såsom Kanada och Storbritannien har testat jämförelsemetodik där jämförelsetal beräknas genom en s.k. Public Sector Comparator, men avfärdat denna metodik då den bedömts allt för känslig för manipulation till följd av intressekonflikter.

Det internationellt vedertagna samlingsbegreppet för analys av acceptansen hos finansmarknadens aktörer är bankability. I en tidig analys av förutsättningarna för ett objekt att generera tillräckligt intresse i marknaden, och som därmed kan förväntas resultera i en relevant finansieringskostnad, behöver flera faktorer beskrivas och utrymmet för flexibilitet fastställas. Dessa faktorer kommer av marknadens aktörer att bedömas utifrån kriterier som möjliggör värdering, fördelning och prissättning av olika riskkomponenter. Återkommande sådana faktorer är:

- Kontraktsperiod som grund för låneavtalens löptid.
- Exponering för valutarisk, val av valuta för denominering och återbetalning av lån (euro har typiskt sett högre likviditet och bättre villkor för långa löptider än svenska kronor) i kombination med identifierade möjligheter till andra typer av säkring av valutarisk.
- Tidsmässiga milstolpar eller deadlines kan försvåra.
- Total värdevolym för finansieringen.
- Förekomsten av statliga garantier eller andra säkerheter.
- Restriktioner kring syndikering eller total finansiell exponering för enskilda medverkande finansiella institutioner.

Analysen av bankability genomförs ofta med stöd av expertkompetens från externa rådgivare.

2.3.2 OPS innebär riskallokering i samverkan

Statens upplåning genom obligationer och statsskuldväxlar sker på räntevillkor som är överlägsna alla andra upplåningsalternativ. Vid OPS-upphandling är extern upplåning en direkt konsekvens av att ersättningen till projektbolaget fördröjs till driftstart och därmed inte finansierar upparbetade kostnader under byggtiden. Det tvingar konsortiet att finansiera byggkostnader genom investering och lån vilket betyder ekonomiska incitament för utföraren att hålla tid och budget som är betydligt starkare än de incitament som förekommer i andra typer av entreprenadavtal. Effektiviteten förutsätter att nyttan överstiger merkostnaden och denna balans påverkas utöver projektets egenskaper även av andra faktorer såsom ränteläge, valutarisker, och egenskaper hos de medverkande parterna i konsortiet som kan bedömas och värderas inom ramen för sedvanlig kreditprövning. Denna typ av granskning saknar motsvarighet vid utställande av statliga garantier eller upplåning i Riksgäldskontoret.

Medfinansieringsutredningen berörde i sitt delbetänkande *Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor*, SOU 2011:12, s. 180 f., denna fråga i förbigående:

Avslutningsvis ska ett sista argument kort beröras, nämligen att medfinansiering ibland kan skapa incitament att ta fram bättre beslutsunderlag. Bättre beslutsunderlag kan skapas om medfinansiering sker med privat kapital, exempelvis genom ett offentligt–privat-samverkansprojekt (OPS) där ett bolag får ta ut avgifter mot att de står för (en del av) investering och drift. Tanken är att när privata investerare riskerar sina egna pengar kommer de inte automatiskt att acceptera prognoser och kalkyler som gjorts av myndigheter eller lobbyorganisationer. I stället kommer de att göra oberoende prognoser, due diligence och riskanalyser. Observera att i de avgiftsprojekt som är aktuella i Sverige just nu är det inte privata aktörer som får intäkterna. Eftersom betalmotorvägar är vanliga runt om i Europa är det dock inte otänkbart att sådana lösningar kommer framöver.

En liknande effekt kan uppstå även utan privat kapital vid medfinansiering med avgifter (eller andra typer av lokala bidrag). Om användarna ska betala (en väsentlig del) av investeringskostnaden så minskar incitamenten hos vägens förespråkare (normalt användarna eller deras företrädare) att överdriva nyttor och underskatta kostnader. Gör de det kan nämligen användarna bli tvungna att betala högre avgifter.

En erfarenhet från svenska infrastrukturpaket där medfinansiering med avgifter har ingått är att det i stället ofta lett till att beslut fattats utifrån sämre beslutsunderlag än normalt. Skälet är att det ofta är bråttom

när paketen ska sys ihop samtidigt som objekt som tidigare har legat långt bort i planeringen plötsligt blir aktuella. Det gör att även dåligt utredda objekt tas med. En inneboende logik bakom paketen – ofta beskriven som att delarna ingår i ”en odelbar helhet” – gör också att det är svårt att ompröva beslut om förutsättningar förändras över tiden.

Under kontraktets löptid kommer medverkande aktörer i OPS-avtalet att ha tydliga ekonomiska incitament att löpande övervaka leveranser och kvalitet. De riskjusterade avkastningsnivåer som investerare och finansörer åtagit sig kommer att följas upp och kontrolleras i enlighet med deras respektive utfästelser och interna rutiner och OPS-kontraktets villkor. Avvikelse med ekonomisk påverkan kommer därmed att identifieras och åtgärdas. Kostnaden för aktiviteter som behövs för denna ökade kontroll är prissatt genom ersättningsmodellen vilket ger förutsättningar för att beställaren löpande ska kunna säkerställa en högre effektivitet och att sannolikheten för leveranser i tid ökar.

Dessa incitament och prissättningen av risker saknar motsvarighet i normalfallet där Trafikverket upphandlar planering, anläggning, drift och underhåll i olika kombinationer. Trafikanalys har konstaterat att Trafikverket behöver stärka incitamenten att prioritera kostnadskontroll och beakta livscykelperspektivet, s.k. LCC. Trafikanalys skriver:¹⁰

En av de viktigare åtgärderna för att stärka incitamenten att begränsa kostnadsökningar i investeringsverksamheten är enligt vår bedömning införandet av den riskreserv som Trafikverket har fått i uppdrag av regeringen att föreslå en process för. Vi har tidigare poängterat vikten av att införandet av en riskreserv görs på ett sätt som inte skapar incitament att nyttja den och vår bedömning är att regeringens direktiv till Trafikverket ligger i linje med denna ståndpunkt.

Vi framhåller också att det är viktigt att det skapas tydliga incitament i organisationen att LCC-hänsyn betraktas som angeläget. Det kan stärkas genom den ekonomiska styrningen så att framtida kostnader för drift- och underhållsåtgärder beaktas i större utsträckning inför beslut om investering, att krav på LCC-hänsyn tydliggörs i styrdokument samt genom uppföljning av arbetet med LCC-hänsyn.

— — —

Vår analys av förändringsarbetet kring Trafikverkets kostnadskontroll indikerar att svårigheterna att komma till rätta med denna problematik delvis är en fråga om formell styrning, men också om förståelsen för

¹⁰ Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll – delredovisning 2, rapport 2025:3, s. 9 f., 2025-04-29.

vilken verkan den befintliga styrningen faktiskt har och vad som ”låter sig göras” med hänsyn till informella normer, ”förgivettaganden” och invanda arbetssätt.

Vi bedömer att extern granskning ökar det externa trycket på Trafikverkets kostnadskontroll och att det därför finns anledning att överväga hur den externa uppmärksamheten på denna fråga kan institutionaliseras och bibehållas över tid. På motsvarande sätt bedömer vi att intern uppföljning ökar det interna trycket på Trafikverkets kostnadskontroll och vi ser därför detta som ett förbättringsområde. Framtagandet av en modell för uppföljning av målet om ökad kostnadseffektivitet i verksamhetsplanen är enligt vår bedömning angeläget. Vi lämnar förslag på hur den interna uppföljningen kan stärkas.

OPS där privat finansiering ingår och livscykelkostnader för hela kontraktstiden optimeras beskrivs ofta som Design-Build-Finance-Operate (DBFO). Det förekommer även varianter där endast byggperioden och en kortare garantiperiod omfattas. Om risker och ersättningsmodell kan utformas på ett ändamålsenligt sätt där medverkande parter har möjlighet att kontrollera och värdera risker över hela kontraktstiden så kan incitamenten i kontraktet skapa mervärden för beställaren.

Avtalet upphandlas i konkurrens. Projektbolaget fördelar risk i beaktande av de olika avkastningskrav som behöver balanseras mellan de medverkande aktörerna. Dessa delar målsättningen att vinna uppdraget på villkor som är konkurrenskraftiga jämfört med andra anbudsgivare. Villkoren utsätts därmed för konkurrenstryck både avseende avkastningsnivån i projektbolaget som helhet och för de medverkande aktörernas individuella rättigheter.

2.4 Erfarenhetsbaserad praxis

Nedanstående är anpassat efter det omfattande stödmaterial som EPEC tillhandahåller för sina medlemmar.

Det finns en rad metoder och hjälpmedel som ofta, men inte alltid, används i samband med OPS-projekt. Ett exempel på verktyg och metoder som ofta är efterfrågade men som erfarenhetsmässigt visat sig vara känsliga för manipulation är att använda en s.k. public sector comparator (PSC) för att skuggberäkna alternativkostnaden för beställaren om andra kontraktsformer skulle tillämpas. PSC har inte utvecklats för de norska OPS-projekten.

PSC innebär en riskjusterad kassaflödesmodell för att leverera ett projekt med hjälp av ett traditionellt upphandlingsalternativ som jämförs med den förväntade utvecklingen i OPS-alternativet. En jämförelse av diskonterade nuvärden för PSC- och OPS-alternativen för ett visst projekt kan användas som en del av en kvantitativ VfM-bedömning.

En bedömning av mervärde eller effektivitetspotential Value for Money (VfM) används av beslutsfattare på beställarsidan för att informera, motivera och kommunicera beslutet att använda OPS för att leverera offentlig infrastruktur och relaterade tjänster. Den kan även användas som ett beslutsverktyg vid offentlig upphandling, till exempel för att identifiera det bästa upphandlingsalternativet och välja det bästa PPP-anbudet för ett specifikt projekt. Till skillnad från en samhällsekonomisk kostnads-nyttokalkyl verifierar emellertid en VfM-bedömning inte huruvida ett projekt är samhällsekonomiskt motiverat eller innebär en god användning av offentliga resurser. En VfM-bedömning är inte helt okomplicerad och det finns begränsningar för hur och när den kan användas. För att vara fullt användbar kräver den högkvalitativa data och en detaljerad förståelse av interaktionen mellan de olika komponenterna som ingår i ett OPS-projekt, inklusive design, konstruktion, drift (dvs. leverans av tjänster), underhåll och finansiering. En VfM-bedömning kräver noggrann tillämpning.

Den offentliga myndigheten måste alltid vara medveten om de begränsningar som de antaganden som behöver göras medför, samtidigt som den beaktar att tillgängliga data inte alltid kommer att vara fullständiga. Praxis inom offentliga förvaltningar i Europa skiljer sig åt när det gäller hur, när och av vem bedömningen av värde för pengarna (VfM) görs, där noggrant övervägande ges till den kapacitet och expertis som krävs för att stödja offentliga myndigheter i genomförandet av OPS. Den strategi som en offentlig myndighet väljer måste vara förenlig med den nationella politiken för att bedöma alla infrastrukturinvesteringar, exempelvis vid valet av diskonteringsräntan eller vid mätmetoden för kostnader och fördelar). Detta innebär att robusta och trovärdiga processer även behövs på den offentliga sidan – stödda av transparenta och konsekventa offentliga riktlinjer – för att ge förtroende för resultaten av varje VfM-bedömning.

En kvalitativ VfM-bedömning innebär ofta att man testar alternativet för OPS mot en uppsättning fördefinierade lämplighetskriterier (dvs. kvalitativa) för att fastställa potentialen för att OPS-alternativet ska kunna skapa mervärden. En kvantitativ VfM-bedömning innebär vanligtvis att man uppskattar och jämför kostnaderna för ett OPS-alternativ med ett traditionellt offentligt projektleveransalternativ där projektriskerna har värderats och prissatts explicit. Den uppskattade kostnaden för respektive genomförandeform beräknas utifrån nuvärde med hjälp av en lämplig diskonteringsränta.

2.4.1 Byggstenar för kvantitativ VfM-bedömning

I den kvantitativa VfM-bedömningen jämförs två komponenter: jämförelsen med ett visst val av traditionellt genomförande (t.ex. totalentreprenad eller alliansmodellen) och referensfallet för OPS.

- Den traditionella kalkylen med betecknas med termen Public Sector Comparator (PSC). PSC är en uppskattning av den hypotetiska livscykelkostnaden för ett projekt om det genomförs med hjälp av traditionell upphandling och utan privat finansiering. PSC utvecklas med utgångspunkt i tillgängliga funktionskrav, den föreslagna riskfördelningen och baseras på den mest effektiva formen av statligt genomförande, anpassad till projektets livscykelrisker.
- PSC jämförs med OPS-referensfallet, det vill säga de riskjusterade kassaflödena för byggherren om den projektet genomförs på OPS-basis.

I båda fallen kommer det att göras en kvalificerad uppskattning av riskjusterade kostnader för de två potentiella upphandlingsalternativen eftersom bedömningen görs innan upphandlingen inleds, dvs. innan verkliga anbud tas emot från marknaden. Därför är det viktigt att beräkningen baseras på kostnads- och riskdata, även om det i detta skede rör sig om uppskattningar.

2.4.2 Komponenter i jämförelsealternativet PSC

Jämförelsealternativet kallas Public sector comparator (PSC) och består av följande centrala komponenter/begrepp:

- Rå PSC.
- Justering för konkurrensneutralitet.
- Kvarstående risker.
- Överförda risker.
- Diskonteringsfaktor.

Rå PSC

”Rå” PSC består av de kostnader som byggherren skulle ådra sig för att leverera projektet genom traditionell upphandling, innan några justeringar för risker görs. Kostnaderna beräknas för genomförandet av referensprojektet, det mest sannolika och effektiva sättet för byggherren att uppnå resultatspecifikationerna.

Rå PSC baseras på följande kostnader:

- Kapitalutgifter för utveckling av projektanläggningarna, inklusive byggkostnader, designkostnader, utgifter för offentlig upphandling osv. (”oåterkalleliga kostnader”, dvs. redan uppkomna kostnader, ingår inte).
- Driftskostnader och underhållskostnader som byggherren ådrar sig i samband med driften av de projektanläggningar som omfattas av kontraktets löptid och tillhandahållandet av tjänsterna på grundval av kravställning. Detta omfattar även kostnader för reparation och underhåll, administrativa kostnader och personalkostnader för leverans av specifikationerna för uteffekt. Det är viktigt att vara försiktig när man använder uppgifter om underhållskostnader för befintliga, traditionellt upphandlade projekt, eftersom dessa kanske inte alltid återspeglar de verkliga kostnaderna för att underhålla projektets tillgångar enligt de standarder som krävs enligt OPS-avtalet. Avskrivningar och andra periodiserade poster ingår inte som en del av ”rå” PSC eftersom de inte är kassaflödesposter. Slutligen, om det finns en möjlighet till intäkter från tredje part från de offentligt finansierade pro-

jekten, måste dessa elimineras från de tillhörande drifts- och underhållskostnaderna.

- Rå PSC erhålls genom att lägga till kapital-, drift- och underhållskostnader (netto efter intäkter från tredje part), utan justering för risker. Kostnaderna uttrycks vanligtvis i nominella termer, det vill säga i inflationsjusterade kontanta termer.

Indata för att utveckla Rå PSC erhålls från den finansiella modell som utvecklas som en del av förstudieanalysen.

Justering för konkurrensneutralitet

Med konkurrensneutralitet avses justeringar för att säkerställa att PSC är jämförbar med referensprojektet genom att eliminera nominella fördelar som staten drar nytta av jämfört med den privata sektorn. Dessa fördelar består bland annat av skatter och avgifter som den upphandlande myndigheten kan vara befriad från, t.ex. fastighetsskatt, stämpelskatt (vid köp av mark), kommunala avgifter och bolagsskatter. På samma sätt kan identifierade nackdelar som den upphandlande myndigheten har i förhållande till den privata sektorn undanröjas.

Kvarstående och överförda risker

OPS bygger på överföring av risker från den offentliga sektorn till den privata sektorn. VfM-konceptet mäter det värde som skapas genom att risker överförs från den offentliga sektorn till den privata sektorn. För att utveckla PSC måste därför risker identifieras och värderas, enligt beskrivningen nedan:

1. Identifiering av risker

Transaktionsrådgivaren måste lista alla väsentliga risker som projektet skulle utsättas för.

2. Uppskattning av sannolikheten för enskilda risker

Sannolikheten för risken är den kvantitativa sannolikheten för att den kommer att falla ut under avtalsperioden. Uppskattningen av sannolikheten för enskilda risker baseras i idealfallet på empiriska bevis från tidigare projekt av liknande omfattning som genomförts av den upphandlande myndigheten eller andra statliga myndigheter. Sannolikheten för en eskalering av projektkostnader kan till exempel baseras på statistik om den genomsnittliga kostnadsstegring som projekt som tidigare genomförts av den upphandlande myndigheten.

3. Värdering av konsekvenser

Värderingen av risken innefattar en uppskattning av den förväntade finansiella effekten av risken. Den maximala exponeringen för risken är den förlust som skulle uppstå om riskhändelsen förverkligas. Produkten av den maximala förlusten och sannolikheten för att den ska inträffa är lika med den förväntade förlusten eller värdet av risken.

Kortfattat: förväntat värde av risk = (finansiell påverkan om riskhändelsen inträffar) X (sannolikhet att riskhändelsen inträffar).

4. Kvarstående och överförd risk

I OPS-avtalet fördelar den upphandlande myndigheten specifika risker till den privata partnern och behåller de återstående riskerna. De kvarstående riskerna och de överförda riskerna värderas med hjälp av den metod som beskrivs ovan.

2.4.3 Utveckling av den fullständiga PSC-analysen

Den fullständiga PSC-analysen baseras på summan av följande komponenter

- Rå PSC
- Justeringar för konkurrensneutralitet
- Kvarstående risker
- Överförda risker.

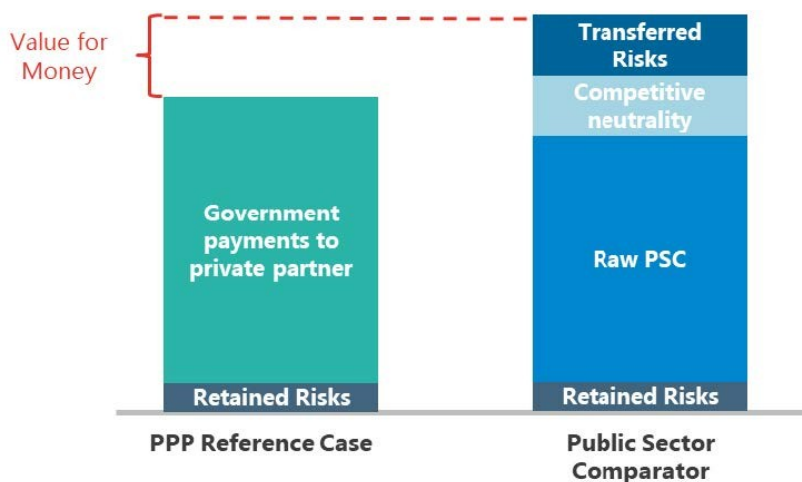
De förväntade kassaflödena från byggherren, som härrör från summan av dessa komponenter, diskonteras för att beräkna nuvärdet av PSC. Den diskonteringsränta som ska användas för den kvantitativa VfM-bedömningen bör vara lika med den sociala diskonteringsränta som offentliggjorts av Europeiska kommissionen i kommissionens vägledning för kostnads-nyttoanalys av investeringsprojekt.

2.4.4 Referensfallet för OPS

Det diskonterade PSC som beräknats ovan måste sedan jämföras med byggherrens diskonterade riskjusterade kassaflöden om projektet upphandlas som ett offentlig-privat partnerskap. Referensfallet för offentlig-privata partnerskap inkluderar alla betalningar som gjorts från byggherren till konsortiet, samt värdet av kostnaderna för de risker som den upphandlande myndigheten behåller.¹¹ De betalningar som görs av byggherren är en uppskattning av de tillgänglighetsbetalningar som förväntas krävas enligt avtalet för att säkerställa projektets ekonomiska bärkraft som ett offentlig-privat partnerskap och eventuella andra kostnader för/betalningar från den upphandlande myndigheten (t.ex. kostnader relaterade till avtalsförvaltning). Uppskattningen av tillgänglighetsbetalningarna baseras på antaganden om strukturen och kostnaden för privat finansiering (inklusive hur risker kan prissättas av den privata sektorn), hur mycket det kommer att kosta att bygga och driva anläggningen under kontraktperioden och eventuella effektivitetsförbättringar som antas, i förekommande fall.

Referensfallet med OPS härleds från en finansiell modell som utarbetas under analysarbetet.

¹¹ Special Purpose Vehicle, ett projektbolag som bildats specifikt för att ingå i en OPS-lösning.

Figur 2.1 Komponenter i analys av Value for Money

Källa: Value for Money Methodology and Guidance for Value for Money Assessment (2023).

Den kvantitativa skattningen av VfM är skillnaden mellan PSC och PPP-referensfallet, som visas i figuren ovan. En positiv VfM innebär att referensprojektet som OPS har ett lägre riskjusterat nuvärde av kassautflöden för byggherren, jämfört med PSC. Det positiva VfM indikerar att OPS-modellen sannolikt kommer att generera värde för staten, och därför bör regeringen gå vidare med OPS-upphandling.

2.4.5 Vilken funktion fyller privat finansiering?

Ett fastprisavtal innebär att entreprenören bär risken för kostnadsöverskridande inom överenskomna förutsättningar. Denna typ av kontrakt medför därmed starka incitament för entreprenören att hålla den överenskomna budgeten. Förutsättningen för att få anbud på ett fastprisavtal är dock fortfarande, i likhet med avtal som ersätts på löpande räkning, att entreprenören gör bedömningen att avkastningen motiverar risken. Betalningsprofilen innebär ofta att entreprenören ersätts på ett sätt som täcker löpande kostnader.

I ett OPS-kontrakt förstärks incitamenten att även hålla tidsplanen, genom att ersättningen utbetalas först efter godkänd leverans. Förskjutningen av ersättningen till entreprenören får konsekvensen att finansiering av kostnader fram till utbetalning av ersättning måste

finansieras på ett kostnadseffektivt sätt av det konsortium som vinner kontraktet. Genom en betalningsprofil som sträcker sig över hela kontraktperioden kan dessa incitament omfatta även drift och underhåll så att avtalad funktion och tillgänglighet upprätthålls. Privat finansiering fyller därmed en avgörande funktion för att säkerställa att tillgångar levereras i tid och inom budget, och att den upphandlande myndighetens krav uppfylls under hela kontraktets löptid.

OPS med privat finansiering bygger på att konsortier kan bildas där samtliga medverkande aktörer ser möjligheter och kan få tillräckligt underlag för att tillgodose sina respektive behov av riskjusterad avkastning på ett betryggande sätt. Här ligger både styrkan och svagheten i denna genomförandeform. Investerare kräver isolering från exponering för bygg- och underhållsrelaterad risk och kan förväntas säkerställa detta genom omfattande kontroller och uppföljning av sin egen avkastning. Detta har traditionellt uppnåtts genom totalentreprenader med utökat underhållsansvar, s.k. DBOM med en effektiv risköverföring. ”Risk” kan förstås som kända sannolikhetsfördelningar för händelser med på förhand överenskomna dokumenterade ekonomiska konsekvenser. Sådan säkerhet existerar dock sällan i praktiken – inom transportinfrastruktur används därför ofta begreppet osäkerhetsanalys för att bejaka och närmare analysera kvaliteten i beslutsunderlag inför investering.

På senare år har det visat sig allt svårare att få acceptans från entreprenörer för fastprisavtal. Störningar i leveranskedjan till följd av oron i omvärlden har ytterligare förstärkt denna trend. Färre anbudsgivare innebär till slut att det blir mycket svårt att motivera valuta för pengarna.

Privat finansiering spelar ett antal olika roller i ett OPS-projekt. På en övergripande nivå ger privat finansiering en möjlighet att lämna över, fördela och hantera risker i ett OPS-projekt. Privat finansiering bidrar till leverans i tid och inom budget samt kostnadsberäkning under hela kontraktets löptid.

Den privata parten i de flesta OPS-avtal är ett projektbolag som bildats specifikt för detta ändamål – ofta kallat ett specialföretag eller s.k. Special Purpose Vehicle (SPV). Detta bolag handlar upp finansiering och fördelar därmed ekonomisk risk mellan konsortiets delägare och finansiärer. Säkerställda eller s.k. ”seniora” skulder innebär att ränta och återbetalningar av kapital prioriteras framför alla andra finansieringsformer, i synnerhet framför eget kapital.

Risken att lånen inte kommer att betalas på grund av att SPV entreprenören inte uppfyller sina skyldigheter enligt kontraktet utan att åtgärda detta skapar inför och under kontraktperioden behov av oberoende kontrollåtgärder, kvalitetssäkring samt löpande uppföljning av beslutsunderlag. En av fördelarna för byggherren är alltså den disciplin som prioriterade långgivare tillämpar för att analysera och fördela risker innan de är villiga att låna ut. För att skydda sin avkastning har prioriterade långgivare rätt att ingripa.

Projektbolaget anskaffar finansiering genom en kombination av eget kapital – som tillhandahålls av projektbolagets aktieägare – och banklån, eller genom obligationer, garantier eller andra finansiella instrument. Kombinationen av eget kapital och skulder regleras genom avtalsförhållanden mellan aktieägarna och långivarna och brukar benämnas finansieringsstruktur.

Det är vanligt förekommande att långgivare ställer krav på aktieägarens riskexponering som en del av sin egen riskhantering och för att kontrollera incitamenten i samband med att finansiella villkor ska erbjudas som underlag för en förhandling i upphandlingsprocessen. Om långgivare kan säkerställa att byggentreprenören är den som sist av alla får del av det utdelningsbara kapitalet när projektbolagets livscykel går mot sitt slut och det är dags att återlämna anläggningen till byggherren, så gör det att långgivarens risk blir betydligt enklare att överblicka. Man brukar tala om att incitamenten kan samordnas genom att på detta sätt etablera en strukturerad projektfinansiering som är transparent för alla medverkande parter. Det kan till exempel innebära krav från vissa långgivare på att byggentreprenören antar rollen som projektets sponsor, alltså att avkastningen till byggentreprenören utbetalas sist i prioritetsordningen mellan de olika finansiärerna. Detta brukar beskrivas som att sponsorn har eftersatta rättigheter till avkastning i projektbolaget. Långgivare kan kategoriseras som seniora långgivare med företräde och juniora långgivare med lägre prioritet eller rätt till överenskommen avkastning.

De investerare som är beredda att skjuta till aktiekapital som grund för det finansiella samarbete som utgör anbudskonsortiet kallas vanligtvis projektägare eller sponsorer. Typiska aktieinvesterare kan vara projektutvecklare, ingenjör- eller byggföretag, infrastrukturförvaltningsföretag och privata riskkapitalfonder. Långgivare kan inkludera kommersiella banker, multilaterala och bilaterala utveck-

lingsbanker och finansinstitut samt institutionella investerare exempelvis pensionsfonder och försäkringsbolag.

Projektbolaget ingår avtal med andra leverantörsföretag för att hantera design och konstruktion (vanligtvis känt som ett teknik-, upphandlings- och konstruktionskontrakt eller EPC-kontrakt¹²) samt drift och underhåll. Dessa entreprenörer kan vara anslutna till aktieinvesteringarna eller oberoende.

Aktieinvesteringar är i någon mening ”först in, sist ut” – finansiella risker som kan generera projektförluster innebär att aktieinvesteringarnas avkastning betalas sist när överskottet i ett projektbolag ska fördelas i samband med att projektbolaget avvecklas. Långgivare drabbas därmed endast om aktieinvesteringen går förlorad. Detta innebär att aktieinvesterarar accepterar en högre risk än långgivare och därför kräver en högre avkastning på sin investering.

Projektägarnas och deras rådgivares mål med att utveckla finansieringsstrukturen är vanligtvis att minimera den totala finansieringskostnaden för projektet och på så sätt skapa ett konkurrenskraftigt anbud. Eftersom eget kapital är dyrare än skulder använder projektägarna en hög andel skulder för att finansiera projektet. Inom EU-medlemsstater är Europeiska Investeringsbanken (EIB) ofta en central långgivare. EIB kan erbjuda förmånliga finansieringsvillkor men med dessa villkor följer även en omfattande kravprocess. EIB gör detaljerade kontroller och genomför – med stöd av egen och inhyrd kompetens – oberoende bedömningar inte bara avseende beräknad kreditvärdighet utan även parametrar som teknisk förmåga, kompetens och erfarenhet hos konsortiets medverkande aktörer. Dessa analyser ligger till grund för bankens egna beslut om att bevilja eller avslå krediter. EIB kan bevilja en betydande andel av skuldfinansieringen till projektbolaget men ställer även krav på att andra långgivare deltar med upp till 50 procent av den totala upplåningen. Det innebär utrymme för affärsbanker och andra multilaterala låneinstitut, som exempelvis Nordiska Investeringsbanken, att medverka.

Efter att bygghasen är genomförd har väsentliga delar av de operativa riskerna passerats och det är därmed rationellt att se över och optimera mixen av skuld/eget kapital i en s.k. refinansiering. Ofta förekommer även en överenskommen engångsbetalning vid driftsättning som tar ned finansieringsbehovet för resten av avtalsperioden

¹² Engineering, Procurement, Construction.

med 50 procent eller mer, i de senast genomförda av tre norska vägprojekten upp till 70 procent.

I samband med att garantiperioden för anläggningsentreprenader går ut efter några år är det även vanligt förekommande att ett ägarskifte sker av investerat eget kapital, alltså att ägandet av aktiekapital i projektbolaget övergår till en ny typ av investerare. I detta skede förväntas en betalningsplan som innebär ett kassaflöde med låg risk, låg avkastning och mycket hög förutsägbarhet. Det gör att pensionsfonder i detta skede betraktar anläggningen som en idealisk tillgång att investera i. Långivarna har fortfarande insyn och kontroll över den ekonomiska verksamheten i projektbolaget. Det kräver en regelbunden åiterrapportering med nyckeltal och tekniska mätningar av anläggningens skick. Syftet är att kontrollera kvarvarande amorteringar och räntebetalningar enligt överenskommen fördelning och prioritering av det överskott som återstår när löpande kostnader i verksamheten är betalda.

Den finansiella modellen som beställarorganisationen upprättar för OPS-projektet kommer att ge underlag för att anpassa amorteringar, räntebetalningar och förväntade utdelningar enligt det prognostiserade flödet av medel. Detta underlag beaktar även eventuella intäkter från användaravgifter och anslagsfinansierade statliga eller regionala/kommunala betalningar, samt löpande utgifter i byggsfasen respektive för underhåll och drift.

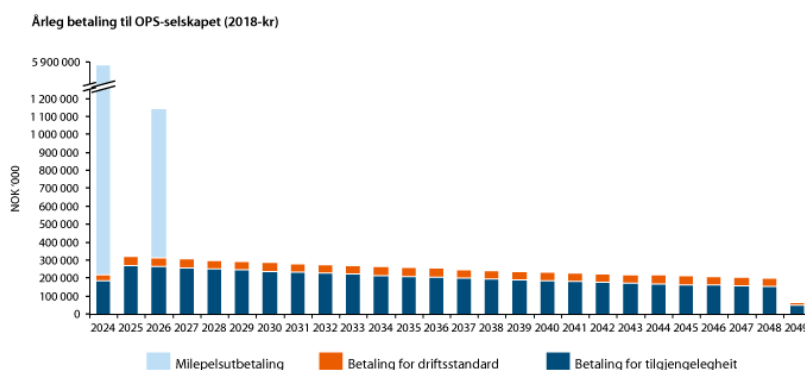
2.4.6 Optimering av projektets kostnader, tidplan och riskfördelning

Detta stycke bygger på dialog med experter från EIB/EPEC och OECD samt dokumentation från genomförda nordiska OPS-projekt. För att minska totalkostnaden för lån från privata långgivare har det under de senaste tio åren blivit vanligt förekommande att optimera räntekostnader genom att beställaren betalar en större andel av den totala investeringskostnaden i takt med att olika komponenter i anläggningen färdigställs och är redo att ta i drift. Det betyder att exponeringen för de högre privata upplåningskostnaderna minskar och kan kombineras med en hög andel av räntefria anslagsmedel. För att avgöra den lämpliga andelen utan att passera nivån där de privata långgivarnas avkastning blir för låg i förhållande till det kontrollarbete de genomför, behövs en dialog och förhandling i det

enskilda fallet. Projekt genomförda i Norge under de senaste fem åren har valt s.k. milstolpebetalningar¹³ som uppgår till mellan 50 och 70 procent av det totala kontraktsvärdet vilket innebär väsentliga minskningar av kostnaden för den privata upplåningen i SPV-bolaget. Samtidigt har denna nivå av byggherren beräknats vara tillräcklig för att behålla incitament för avtalat pris, tid och kvalitet över kontraktperioden.

Nedan återfinns ett exempel på ersättningsprofil som tillämpats i ett av de senaste norska OPS-projekten.

Figur 2.2 Ersättningsprofil – utbetalningar till OPS-bolaget



Källa: Norges regering: Prop. 41 S (2017–2018).

Kontraktsförhandlingen resulterade i en modell där utbetalning av milstolpebetalningar genomfördes både under byggperioden i samband med att delmoment godkändes för drift, och i slutet av byggperioden inför trafiköppnande.

¹³ Milstolpebetalning innebär att ett i förväg fastställt belopp utbetalas när en specificerad del av leveransen i kontraktet är godkänd enligt överenskomna parametrar. Ett exempel är att en andel av ersättningen till konsortiet t.ex. 50 procent, utgår vid godkänd öppning av anläggningen för drift.

Betydelsen av kontraktstiden och milstolpebetalningar för merkostnaden av privat finansiering

Ett räkneexempel kan illustrera den kostnadsmässiga påverkan av att variera kontraktstid och storleken hos s.k. milstolpebetalning vid anläggningens färdigställande i samband med godkännande för drift och trafiköppning. Åtgärder av detta slag kan minska incitamenten att hålla tidplan och budget för den vinnande anbudsgivaren. En positiv konsekvens kan dock vara att förutsättningarna förbättras att bilda fler konkurrerande konsortier i anbudsskedet. Nedan redovisas några enkla antaganden som bakgrund för att illustrera variationer av kontraktstid och milstolpebetalning.

Figur 2.3 Variationer av kontraktstid och milstolpebetalning

Parameter	Värde
Driftsperiod (år)	10
Byggperiod (år)	4
Totalt finansieringsbehov (miljarder SEK)	10
Skuldandel (80 %) (miljarder kr)	8
Eget kapital andel (20 %) (miljarder kronor)	2
- Varav initial kapitalisering belopp (miljarder kronor)	0.5
- Varav byggfinansiering eget kapital belopp (miljarder SEK)	1.5
Senior skuld årlig ränta (byggfinansiering för milstolpebetalning)	4.75%
Senior skuld årlig ränta (långfristig facilitet)	4.50%
Byggfinansiering eget kapital ränta	7.00%
Avkastningskrav på eget kapital från investerare	12.00%
Milstolpebetalning (50 %, år 4) (miljarder kronor)	5
Skuldamorteringsmetod	Fast årlig amortering Återbetalningar 10 år efter milstolpebetalningen

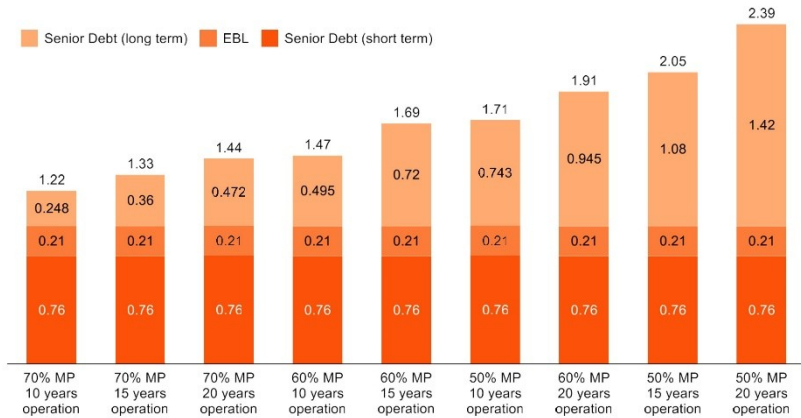
Källa: PwC, 2025.

Genom att anpassa kontraktstiden kan den rent finansiella effekten av ökad räntekostnad balanseras mot styrkan hos de incitament som konsortiets medverkande aktörer har för att skydda den avkastning de kräver som kompensation för risköverföring.

Diagrammet nedan illustrerar de totala räntekostnaderna baserat på några scenarier där milstolpebetalningars storlek och kontraktslängd har varierats.

Figur 2.4 Totala räntekostnader baserat på variation av milstolpebetalningars storlek och kontraktslängd

Räntekostnader (miljarder kronor)



Källa: PwC, 2025.

Att öka milstolpebetalningen från 50 procent till 70 procent av investeringskostnaden samtidigt som kontraktstiden efter driftsättning kortas från 20 till 10 år innebär en halvering av kapitalkostnaden. På liknande sätt kan även delbetalningar för färdigställande under byggfasen nyttjas. Relevansen hos dessa justeringar behöver dock kvalificeras genom leverantörsdialog och finansiell modellering under upphandlingsprocessen.

Justeringar av ersättningsprofilen behöver ske genom överväganden av hur totalkostnaden påverkas, hur incitamenten att leverera i tid och inom budget påverkas och hur konkurrensen påverkas.

Projektfinansiering utan avtalad regressrätt för offentlig-privata partnerskap

Finansieringskonstruktionen innebär att SPV pantsätter framtida betalningar under hela kontraktstiden genom ett s.k. trepartsavtal mellan byggherre, SPV och långivare. Vid projektfinansiering utan avtalad regressrätt kan långivare alltså endast få betalt från projektbolagets intäkter, vilket i första hand överenskomna betalningar från beställaren. Långivaren kan alltså inte kräva kompen-

sation från aktieinvesterarna, från byggentreprenörens moderbolag eller från byggherren. Det innebär att projektbolagets skyldigheter är avgränsade från aktieinvesternas, och skulden är säkrad endast genom projektets kassaflöden. Projektfinansieringsstrukturer bygger vanligtvis på en relativt stor andel skuld. I många fall varierar den från 70 till 95 procent av den totala finansieringen. Ur aktieinvesternas perspektiv hjälper detta till att hantera risker genom att begränsa exponeringen mot ett projekt, och gör det möjligt att genomföra mycket större projekt än vad som annars skulle vara fallet. För långivare innebär det att man genomför en omfattande kontrollprocess med fokus på projektets kassaflöde och avtalsstruktur.

Alternativ till projektfinansiering utan avtalad regressrätt

Även om det är ändamålsenligt för att skaffa finansiering för stora investeringar med hög skuldsättning, innebär projektfinansiering en betydande kostnad. Räntorna för projektfinansiering är dyrare än statliga lån, och ofta dyrare än lån från etablerade företag. Transaktionskostnaden – att upprätta avtalsstrukturen och utföra tillräcklig finansiell kontroll – kan göra det oattraktivt för mindre affärer. Av denna anledning använder många mindre OPS-projekt inte en projektfinansieringsstruktur utan regressrätt för att uppnå större avtalsenlig flexibilitet eller sänka finansieringskostnaden.

Ett alternativ är att projektägare/sponsor förser projektbolaget med finansiellt stöd genom att tillhandahålla en företagsgaranti (borgensåtagande eller moderbolagsgaranti) till långivaren för återbetalning av hela eller delar av projektskulden.

Stora infrastruktur företag kan strukturera finansieringen av sina projekt antingen genom traditionell företagsfinansiering med full regressrätt eller genom projektfinansiering med begränsad regressrätt. Om företagsfinansiering följs ger långivarna lån direkt till moderbolaget, baserat på dess kreditvärdighet och balansräkning. Vid misslyckande har långivarna full regressrätt på företagets balansräkning, men deras lån är i allmänhet osäkrat, vilket innebär att det inte backas upp av en specifik tillgång. Inom projektfinansiering skapas ett specialföretag (SPV) för att exklusivt inneha projektets tillgångar. SPV ägs av infrastruktur företaget och andra aktieinvestorer. Långivare ger lån till SPV. Deras regressrätt vid ett finansiellt

misslyckande är begränsad till de kassaflöden som genereras av SPV:s tillgångar men inte till aktieinvesternas balansräkning. Å andra sidan har långivare vanligtvis säkerhet i SPV:s tillgångar.

Generellt sett föredrar investerare begränsad regressrätt eftersom risken med projektet är begränsad till det egna kapital de investerar i SPV-bolaget. Skuldkostnaden är generellt sett högre, men risken är begränsad.

Ur byggherrens synvinkel är det viktigt att säkerställa att projektbolaget inte är för tunt kapitaliserat, dvs. att skuldsättningsgraden inte är för hög. Annars kan investerarnas intressen vara oförenliga med byggherrens och det kan bli svårt att uppnå ett finansiellt avslut. Det medför därmed att den upphandlande organisationen behöver ha en förmåga att bygga finansiella modeller som kan simulera olika varianter av finansiella utfall. Dessutom får projektfinansiering långivare att fokusera på OPS-projektets tillgångar och deras förmåga att generera kassaflöden – vilket innebär att långivare kommer att genomföra oberoende kontroller enligt sina rutiner och processer för godkännande av kreditgivning. Långivarna kan skapa ett ytterligare skyddslager för allmänintresset genom att nyttja sina rättigheter för att förmå projektbolaget att garantera fortsatt leverans av tjänster enligt avtal.

Ur långivarnas perspektiv är projektfinansiering med begränsad regressrätt ofta inte tillräcklig. De kräver vanligtvis ytterligare kreditstöd från aktieägarna i OPS-bolaget och/eller tredje parter. Ibland begär långivare rätten att få ta över verksamheten i händelse av brott mot centrala nyckeltalsreglerade villkor i låneavtalet, s.k. kovenanter, och ansvarar då för att hitta en ny aktör som operativt har förmåga att driva projektbolaget vidare enligt avtal. I system med avtalad regressrätt är den enda nackdelen en potentiellt lång och komplex process för gottgörelse, särskilt om investerarnas moderbolag är baserat utomlands.

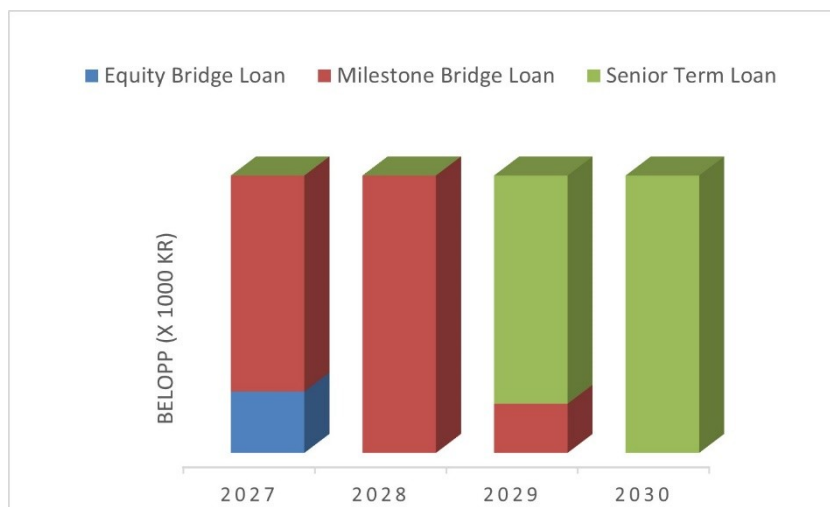
Finansieringsstrukturer för företagsprojekt utan och med full regressrätt

I vissa fall kan ett projektbolag inte anskaffa finansiering utan regressrätt. Ett alternativ är att en större projektägare ställer en delvis eller fullständig garanti för projektskulden, t.ex. i form av begränsade moderbolagsgarantier.

Ett annat alternativ för att sänka finansieringskostnaden för ett OPS är att staten deltar i riskdelningen som investerare, garantigivare eller låneinstitut. Staten – eller ett statligt ägt finansinstitut – skulle kunna tillhandahålla finansiering som långivare direkt till projektbolaget, eller ge en garanti för en del av eller hela projektskulden. Detta kallas för institutionell OPS och förekommer i vissa länder. En sådan konstruktion minskar tröskeln för privata investerare men minskar i motsvarande mån långivarens granskande funktion och ställer krav på den offentliga finansiären att kunna matcha denna funktion.

Ett annat alternativ är den typ av milstolpebetalningar som förekommit under de tre senaste norska OPS-upphandlingarna. Som underlag för en ersättningsmodell för OPS-projekt kan det vara intressant att förstå hur den övergripande strukturen vanligen ser ut i ett finansieringsupplägg för OPS. Detta är även den modell som tillämpats för de senaste tre norska OPS-projekten Rv3/Rv25, Rv555 och E10.

Nedanstående diagram visar en fördelning av de olika övergripande lånekategorier som normalt behövs under kontraktets löptid. Inom var och en av dessa kan därefter flera aktörer fördela beloppet beroende på faktorer som hur stora beloppen är, likviditeten i den aktuella valutamarknaden, riskprofil m.m. Antagandet för illustrationen är att OPS-avtalet omfattar en byggfas 2027–2029 som följs av en tjugoårig underhållsperiod 2030–2049.

Figur 2.5 Illustrativ fördelning av lånekategorier under byggfasen

Equity Bridge Loan – ett tillfälligt lån som gör det möjligt för en sponsor av ett projekt att låna motsvarande sitt eget kapitalbidrag under en viss period, till exempel under en byggfas. Syftet är att tillhandahålla nödvändigt kapital tillfälligt tills ett mer långsiktigt lån eller kapitaltillskott är på plats, vilket minskar behovet för sponsorn att omedelbart skjuta till egna medel.

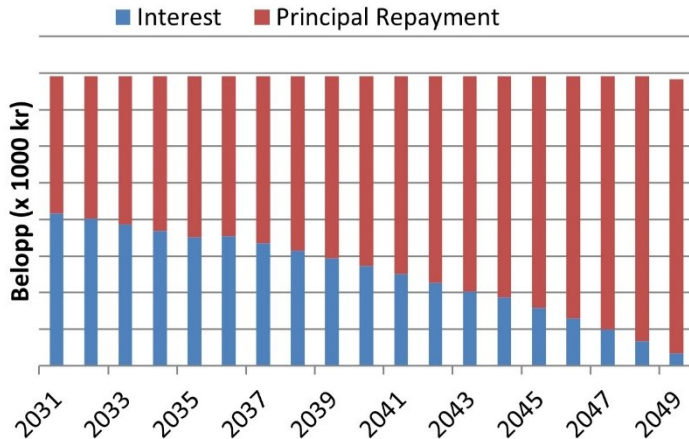
Milestone Bridge Loan – ett kortfristigt lån som hjälper ett företag att hantera kassaflödet fram till nästa större finansieringsrunda, ofta kallat en milstolpe. Dessa lån är utformade för att överbrygga den period när företaget behöver pengar för att fortsätta växa men inte har fått in kapital från investerare ännu. Lånet köper företaget tid och flexibilitet, vilket möjliggör snabb tillväxt och expansion.

Senior Term Loan – ett lån som har högre prioritet än andra skulder vid en konkurs och därför är mindre riskabelt för långivaren. Detta innebär att långivaren får tillbaka sina pengar först om företaget likvideras, och lånet är ofta säkrat med tillgångar som säkerhet. Det är ett typiskt lån som erbjuds av banker, med oftast lägre ränta än juniora skulder.

Figur 2.6 Illustrativ fördelning av övergripande lånekategorier under kontraktperioden



Figur 2.7 Återbetalning av seniora lån under underhållsfasen



2.4.7 Hantering av konkurs

Sannolikheten för konkurser i projektbolaget kommer som en del av kontraktsarbetet att behöva analyseras i detalj. Konkurs och obestånd hos leverantörer är ett problem som även behöver hanteras i andra typer av avtalslösningar men med den skillnaden att avtalen behandlar en betydligt kortare tidsperiod och att byggherren fullt ut behåller den ekonomiska risken om man tvingas omförhandla eller bryta befintliga kontrakt.

Om projektbolaget hotas av ekonomiska förluster som är så stora att det egna kapitalet riskerar att förbrukas kommer övriga finansiärer (banker m.fl.) att skydda sin egen avkastning och utnyttja sina rättigheter att ta över bolaget för att säkra att de kvarvarande åtagandena uppfylls på ett sådant sätt att avtalet ändå kan slutföras. Det är vanligt förekommande att banker säkerställer en rätt att godkänna samtliga in- och utbetalningar till och från projektbolaget. Detta sker vanligen i kombination med en s.k. distribution lock-up som innebär att förmågan att betala amorteringar och räntor mäts genom en s.k. debt service coverage ratio och först när detta mål uppfyllts kan andra utbetalningar komma i fråga.

Det innebär att även om finansiellt obestånd eller ytterst konkurs hotar projektbolaget så kommer riskfördelningsstrukturen att innebära att åtaganden i avtalet vilar på en betydligt säkrare grund än i normalfallet. Självklart måste det förtydligas vad som sker om en konkurs hotar, men detta är snarare en styrka än en svaghet i förhållande till traditionella metoder för genomförande.

Det finns några kända exempel på projekt där projektbolaget drabbats av betydande förluster som i sin helhet absorberats av de privata finansiärerna, t.ex. Agderprojektet i Norge där en oförutsedd kostnadsökning på 800 miljoner norska kronor i ett projekt som bedömts kosta totalt 3 300 miljoner norska kronor i sin helhet absorberades av ägarna och finansiärerna, utan försening i projektet.

Ett OPS-kontrakt innebär att projektbolagets utgifter kommer tidigt och att inkomstströmmarna kommer senare, vilket avskräcker aktieägarna att tillåta projektbolaget att gå i konkurs under hela kontraktsperioden, eftersom aktieägarna har den mest efterställda rättigheten till avkastning av alla finansiärer. I händelse av att ett projektbolag får ekonomiska problem på grund av högre byggkostnader än förväntat kan det därför vara mer fördelaktigt för aktie-

ägarna att skjuta till nytt eget kapital, och för långivarna att antingen skriva ner befintliga lån eller erbjuda ytterligare lån, i stället för att välja konkursalternativet. Hur konkursrisker hanteras i OPS-avtalet påverkar också sannolikheten för att projektbolagets ägare ska välja konkursalternativet.

Att projektbolaget inte hamnar i ekonomiska svårigheter eller obestånd är avgörande för dess förmåga att genomföra OPS-avtalet. Byggherren bör i avtalet säkerställa rätten att löpande övervaka projektbolagets och dess huvudsakliga underleverantörers finansiella indikatorer så att beredskap finns för att minimera effekterna av en eventuell negativ ekonomisk situation vid genomförandet av OPS-projektet. Avgörande för detta är möjligheten att säga upp OPS-avtalet om insolvens hotar projektbolaget. Vilken typ av åtgärder som kommer att vara relevanta beror på tillämpliga insolvenslagar. Vanligtvis gäller denna typ av åtgärder inte för underleverantörer eftersom projektbolaget redan har incitament att ersätta dem om de är i ekonomiska svårigheter. För den händelse att någon part kan förväntas få betydande åtaganden gentemot byggherren som inte kan kvittas genom att innehålla tillgänglighetsbetalning, bör specifika åtgärder för att hantera även detta scenario utformas i avtalet.

När den offentliga byggherren även svarar för finansieringen sker ingen överföring utan hela den finansiella risken kvarstår inom projektet. Om projektets kostnader ökar kommer byggherren att tvingas föra vidare den kostnaden till skattebetalarna antingen genom en ökad anslagsbelastning och/eller genom att andra skattefinansierade projekt som annars skulle ha genomförts bromsas. Dessutom behåller byggherren hela ansvaret för kontrollen av att projektet lever upp till funktionskraven.

Denna risk bärs i ett OPS-projekt av konsortiet där i första hand ägarnas avkastning och i sista hand långivarnas avkastning hotas. Om konsortiet inte lever upp till sina åtaganden och därmed hamnar på obestånd kommer långivarna att se till att ersätta de parter som inte uppfyllt sitt åtagande med nya aktörer med uppgift att fullfölja åtagandet mot byggherre och långivarna. Långivarnas agerande i detta läge kommer att minimera förlusten, vilket innebär att framdriften i byggskedet och driften efter färdigställande kommer att upprätthållas så länge den ersättning som byggherren erlägger täcker de rörliga kostnaderna och ger ett bidrag till kapitalkostnaden. Först därefter kommer långivarna att lämna projektet. Det innebär att de

externa långgivarna under hela projektet kommer att vara en extra garant för att projektet lever upp till avtalade funktionskrav då detta är en förutsättning för att konsortiet erhåller betalning från byggherren, som i sin tur innebär att långgivarna får räntor och amorteringar. Hela risken för fördyringar och förseningar har således förts över från den offentliga parten till OPS-konsortiet.

2.4.8 Lärdomar från Storbritanniens erfarenheter av OPS

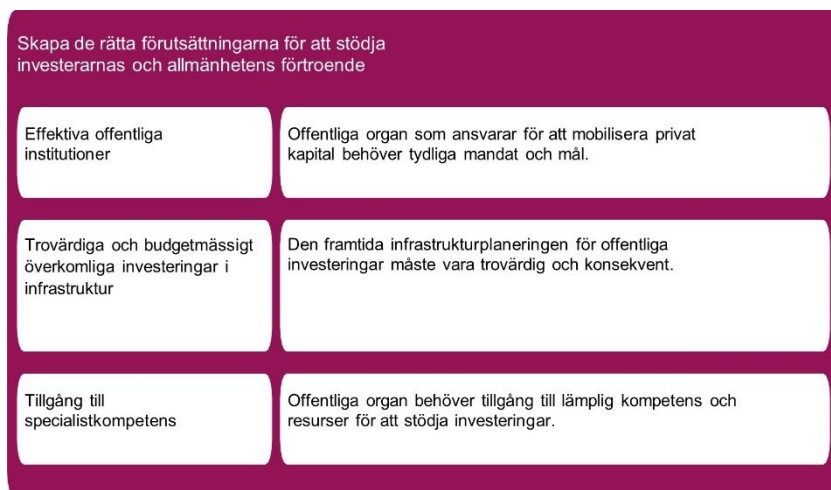
Riksrevisionen i Storbritannien har i mars 2025 publicerat en rapport som redogör för lärdomar som baseras på den omfattande erfarenhet som finns av OPS med privat finansiering sedan tidigt 1990-tal.

Slutsatserna kan sammanfattas enligt följande sammanställning som utgör värdefulla rekommendationer för fortsatt tillämpning även med svenska förutsättningar.

Sammanfattning av viktiga överväganden för beslutsfattare vid användning av privat finansiering för offentlig infrastruktur

National Audit Office (NAO) har grupperat sina 12 viktigaste överväganden under tre rubriker.

Figur 2.8 Förutsättningar för att stödja investerarnas och allmänhetens förtroende



Källa: Efter Lessons learned: private finance for infrastructure (2025), s. 4.

Figur 2.9 Fatta rätt beslut på policy- och projektnivå

Att fatta rätt beslut på policy- och projektnivå	
Bedömningar av valuta för pengarna	De upphandlande myndigheterna bör tillämpa stabila och konsekventa kriterier när de bedömer nyttan med att använda privat finansiering.
Fördelning av risk och avkastning	Avdelningarna bör bedöma risker, avgöra vem som är bäst lämpad att absorbera dem och utforma avtal som tydligt fastställer motsvarande riskfördelning, finansieringsflöden och flexibilitet för att hantera osäkerhet.
Kapitalkostnad och förväntad avkastning för investerare	Regeringen bör balansera en önskan att minimera finansieringskostnaderna mot att erbjuda en attraktiv investeringsmöjlighet för investerare.
Överväganden om redovisning och klassificering	Projektgodkännanden och finansieringsbeslut bör baseras på kommersiella och operativa mål och inte uppfylla redovisningsklassificeringar.
Utvärdering och ständiga förbättringar	Regeringen bör göra jämförbara utvärderingar av offentligt och privat finansierade infrastrukturprojekt.

Källa: Efter Lessons learned: private finance for infrastructure (2025), s. 4.

Figur 2.10 Kommersiell strategi för framgångsrika resultat

Anta en kommersiell strategi för att leverera framgångsrika resultat	
Effektiv urvalsprocess för upphandling	De upphandlande myndigheterna bör tillämpa ett effektivt upphandlingsförfarande som är konkurrensutsatt och onödiga dröjsmål.
Effektiv avtalshantering	Offentliga organ bör aktivt övervaka och granska resultaten även när projekt finansieras och drivs privat.
Lämpliga statliga åtgärder vid leverantörsmisslyckanden	Beredskapsplaner bör innehålla skydd och alternativa alternativ när offentliga tjänster är i fara.
Underhåll, förnyelse av tillgångar och avtalets upphörande	Offentliga organ måste förvalta kontrakt under hela deras livscykel, inklusive planering för avveckling av tillgångar, förlängning av kontrakt, återanskaffning eller övertagande av driften av tillgången.

Källa: Efter Lessons learned: private finance for infrastructure (2025), s. 4.

Storbritannien har en lång historia av innovation inom ramen för privata finansieringsinvesteringar för att leverera ny infrastruktur, bland annat följande:

- Offentlig-privat samverkan – inklusive initiativet för privat finansiering (PFI). Koncessionsavtal för transportinfrastruktur. Local Improvement Finance Trust (LIFT) i tillhandahållandet av primärvård och samhällsinrättningar; den walesiska regeringens modell för ömsesidiga investeringar (MIM); och den skotska regeringens modell för icke-vinstdrivande distribution av offentlig-privata partnerskap (Non-Profit Distributing, NPD).
- Kontraktsmässiga arrangemang – inklusive kapacitetsauktioner för tilldelning av s.k. differenskontrakt för att garantera grossistpriser för producenter (t.ex. havsbaserad vindkraft) under 15-årsperioder, statliga stödpaket för att skydda infrastrukturutvecklare. Direktupphandling för kunder av större ny infrastruktur inom vattensektorn och indexering av driftskostnader för att skydda infrastrukturleverantörer från inflation.

- Finansiella transaktioner inklusive lån till den privata sektorn, kapitalinvesteringar i projekt och finansiella garantier som utfärdats av ett offentligt finansinstitut.
- Ekonomisk reglering inklusive licensiering av infrastrukturprojekt eller operatörer och fastställande av en tillåten avkastning på kapital och reglerade tillgångsbaser (RAB).

Mellan 1992 och 2018 använde sig den brittiska regeringen i stor utsträckning av offentlig-privata partnerskap (inklusive PFI-kontrakt) för att leverera och underhålla infrastruktur, bland annat för att utforma, bygga, finansiera och driva infrastrukturprojekt för offentliga myndigheter. Storbritannien var ett av de första länderna som använde PFI, och privatiserings- och den ekonomiska regleringsmodellen tillämpades på allmännyttiga sektorer (som energi och vatten).

Viktiga lärdomar

Skapa de rätta förutsättningarna för att stödja investerarnas och allmänhetens förtroende

Lärdom 1 – Offentliga organ som ansvarar för att mobilisera privat kapital behöver tydliga mandat och mål.

Lärdom 2 – Den framtida infrastrukturplaneringen för offentliga investeringar måste vara trovärdig och konsekvent.

Lärdom 3 – Offentliga organ behöver tillgång till lämplig kompetens och resurser för att stödja investeringar.

Att fatta rätt beslut på policy- och projektnivå

Lärdom 4 – Upphandlande myndigheter bör tillämpa robusta och konsekventa kriterier när de bedömer nyttan med att använda privat finansiering.

Lärdom 5 – Avdelningarna bör bedöma risker, avgöra vem som är bäst lämpad att absorbera dem och utforma avtal som tydligt fast-

ställer motsvarande riskfördelning, finansieringsflöden och flexibilitet för att hantera osäkerhet.

Lärdom 6 – Regeringen bör balansera en önskan att minimera finansieringskostnaderna mot att tillhandahålla en attraktiv investeringsmöjlighet för investerare.

Lärdom 7 – Projektgodkännanden och finansieringsbeslut bör baseras på kommersiella och operativa mål och inte för att uppfylla redovisningsklassificeringar.

Lärdom 8 – Regeringen bör göra jämförbara utvärderingar av offentligt och privat finansierade infrastrukturprojekt.

Anta en kommersiell strategi för att leverera framgångsrika resultat

Lärdom 9 – Upphandlande myndigheter bör använda ett effektivt upphandlingsförfarande som är konkurrensutsatt och undviker onödiga dröjsmål.

Lärdom 10 – Offentliga organ bör aktivt övervaka och granska resultaten även när projekt finansieras och drivs privat.

Lärdom 11 – Beredskapsplaner bör innehålla skydd och alternativa alternativ när offentliga tjänster är i fara.

Lärdom 12 – Offentliga organ måste hantera kontrakt under hela deras livscykel, inklusive planering för avveckling av tillgångar, förlängning av kontrakt, återanskaffning eller övertagande av driften av tillgången.

3 Transportinfrastruktur under omvandling – viktiga utvecklingsområden

3.1 Inledning

Det finns enligt utredningens bedömning ett antal faktorer och utvecklingstendenser i omvärlden som påverkar och förstärker behovet av alternativa genomförandeformer.

Det finns omfattande och aktuella erfarenheter av hur organisation och genomförande i bolagsform kan bidra till ökad effektivitet från våra grannländer. Utvecklingen i Norge och Finland och i någon mån även Danmark har vissa gemensamma drag när det gäller bolagsformens tillämpning för planering, projektering, entreprenad och underhåll av transportinfrastruktur. Utvecklingen i grannländerna ska också ses i ljuset av utvecklingen av transportinfrastrukturen inom EU.

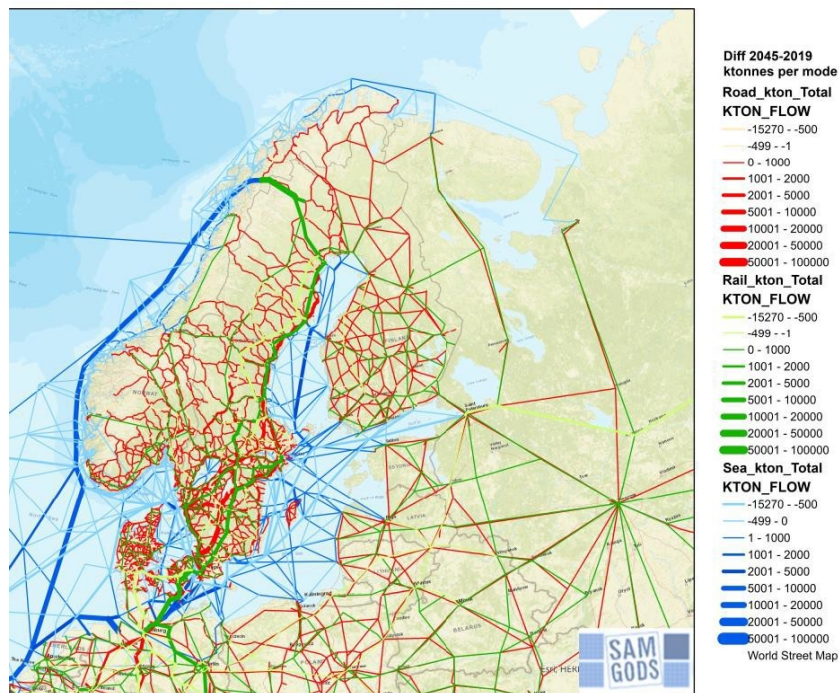
Den säkerhetspolitiska utvecklingen har inneburit genomgripande förändringar inom säkerhets- och försvarspolitik. Sveriges anslutning till Nato och de stora satsningar som beslutats påverkar också transportinfrastrukturpolitiken. Utredningen bedömer att valet av genomförandeform kan vara av stor betydelse för totalförsvarets uppbyggnad i de fall där objekt som är av stor betydelse för totalförsvaret är starkt beroende av effektivt genomförande i fråga om tid och budget. Baserat på planförslaget och även regeringens direktiv för den nationella planeringen kan det även konstateras att objekt där totalförsvarsdimensionen är av stor betydelse för prioriteringen kommer att kräva behandling i särskild ordning, dvs. utöver den nationella planen för transportinfrastruktur.

3.2 Utveckling i grannländerna

De nordiska grannländerna uppvisar en gemensam strukturutveckling när det gäller hur nya former för genomförandet av transportinfrastrukturinvesteringar organiseras. Ett gemensamt drag i våra grannländer är att särskilda statliga organisationer i bolagsform väljs för att planera, projektera, bygga och underhålla strategiska transportstråk – ofta kopplade till viktiga gränsöverskridande kommunikationer eller centrala stråk mellan större städer eller stråk av stor transportpolitisk betydelse.

Vägtransporterna beräknas mest öka längs E4, E18/E20, E6, RV40, RV50 och RV56. Järnväg ökar längs hela kuststråket i Norrland till följd av byggandet av Norrbotniabanan, som möjliggör en överflyttning från stambanan genom övre Norrland. Betydande ökningar beräknas även längs Malmbanan, Södra och Västra stambanorna och över Öresundsförbindelsen med dess koppling till Fehmarn Beltförbindelsen. Även sjöfart ökar längs några stråk, bland annat från Narvik och vidare ner till kontinenten, mellan Tyskland och hamnarna i södra Sverige samt över Östersjön/Bottenviken.

Figuren nedan visar beräknade flödesförändringar i ton för gods-transporter enligt Basprognos 2024 som är ett av underlagen för Trafikverkets förslag till nationell plan 2026–2037, jfr förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur. Tillkommande volymer visas med bredare linjer för större tillkommande volymer. Järnväg visas med grön färg, vägtrafik med röd och sjöfart med blå färg.

Figur 3.1 Beräknade flödesförändringar i ton för godstransporter

Källa: Prognos för godstransporter 2045 – Trafikverkets Basprognoser 2024.

3.2.1 Finland

Alternativt genomförande i bolagsform – tre järnvägsbolag för prioriterade stråk

Bakgrund

Under åren 2021–2022 har Transportministeriet och Finansministeriet gemensamt genomfört en utredning om finansierings- och investeringsmöjligheterna för tre stora banprojekt. Utredningen omfattade investeringsförutsättningarna för dessa banprojekt, bl.a. möjligheterna att utveckla fastigheter och kapitalisera fastighetsvärdeökningar, generera trafikintäkter och andra möjliga finansieringsalternativ. Syftet var att fastställa förutsättningar för offentlig finansiering (statlig respektive kommunal) som skulle krävas för att genomföra varje projekt. Dessutom analyserades alternativa finansieringskällor för att skapa underlag för investeringskapaciteten som stöd till trans-

portpolitiska beslut om byggandet av dessa transportkorridorer. Underlaget användes även för att inleda förhandlingar med kommuner om medfinansiering.

Tre av de största projekten drivs i bolagsform

De tre projekten som nu drivs i bolagsform är de tre största järnvägsprojekten i Finland. Projekten är inte inkluderade i den nationella tolvåriga planen som i Finland benämns den riksomfattande trafiksystemplanen eller Trafik 12-plan. Trafik 12-planen hanteras finansiellt genom en särskild beslutsordning. Det s.k. investeringsprogrammet är Trafikledsverkets förslag till investeringar i statens trafikledsnät. Riksdagen beslutar om genomförandet av utvecklingsprojekten i investeringsprogrammet.

Staten äger 51 procent av bolagen och kommunerna längs sträckan är minoritetsägare enligt ett särskilt aktieägaravtal. Beloppsmässigt är de totala investeringarna i de tre bolagen större än hela Trafikledsverkets (den finska motsvarigheten till Trafikverket) investeringsvolym.

De tre projekten rör Västbanan mellan Helsingfors och Åbo, Flygbanan mellan Helsingfors och flygplatsen i Vanda samt Östbanan med en planerad sträckning österut från flygplatsen via Borgå till Kouvolä. Flygbanan syftar initialt till att öka kapaciteten till flygplatsen men är ett resultat av tidigare planer på att bygga ny järnväg upp till Tammerfors.

De tre projekten utgör centrala delar av det finska allmänna järnvägsnätet och är även delar av det s.k. transeuropeiska transportnätet, TEN-T. Planeringen, dvs. utvecklingen av järnvägsplaner, utförs av bolagen i enlighet med den planprocess som gäller järnvägsstråk som planeras av Trafikledsverket och fastställs enligt samma kriterier av Transport- och kommunikationsverket Traficom.

Flygbanan och Östbanan bygger i viss mån på att Västbanan realiseras först. Västbanan är en del av stomnätsskorridoren mellan Skandinavien och Medelhavet inom det europeiska transportnätverket TEN-T. Den har en bedömd total investeringskostnad på 3 miljarder euro och kostnaden för planeringsfasen som bolaget i nuläget ansvarar för bedöms till 0,75 miljarder euro. De två andra

projektbolagens nyttoeffekt är beroende av om Västbanan realiserar. Östbanan har lägst samhällsekonomisk lönsamhet.

Ägarstyrning

Det finska Kommunikationsministeriet ansvarar för ett antal bolag med särskilda samhällsuppdrag: Arctia Ab, Västbanan Ab, Flygbanan Ab, Fintraffic Ab, Östbanan Ab, Yle Ab. De tre järnvägsbolagen är i formell mening ”normala” vinstdrivande bolag med samhällsuppdrag inom ministeriets ansvarsområde vilket motiverar finansiering via anslag. De styrs genom styrande dokument och ägardialog. Bolagen bildades efter beslut i riksdagen och genom en aktieägaröverenskommelse med kommunerna.

Bolagen är vinstdrivande och drivs i enlighet med finsk aktiebolagsrätt men har särskilda samhällsuppdrag som framgår av bolagsordning, ägarinstruktion och aktieägaravtal. Samhällsuppdragen finansieras enligt aktieägaravtalet, dvs. genom aktieägartillskott där betalning sker efter fakturering enligt överenskommen finansieringsplan.

I styrelsen ingår inga representanter från myndigheter eller ministerier. Ledamöterna är rekryterade i egenskap av oberoende professionella styrelsearbetare.

Drivkrafter och motivering till bolagsformen

Västbanan avser ett järnvägsprojekt Helsingfors–Åbo och bolaget grundades 2020. Byggnationen är planerad att påbörjas 2026. Efter järnvägsplan följer projektering och därefter anläggning. Finska staten äger 51 procent och kommuner (fem städer och två kommuner) äger resten. Bolaget har i dag tio anställda.

En av drivkrafterna till att genomföra projektet har varit åtagandet gentemot TEN-T, och att projektet ska vara klart 2040. Projektet ingår i det s.k. extended core network – ett utvidgat stomnät.

Bolagsformen motiveras av flera faktorer bl.a. underlätta ansökningar om medel från EU, inflytande och medfinansiering från kommuner, effektivare administration och beslutsprocesser.

EU ger bidrag från Connecting Europe Facility, CEF, (Fonden för ett sammanlänkat Europa) i nuvarande fas och förväntas lämna bidrag även till byggfasen.

Bolagens uppdrag

Bolagens uppdrag begränsas till planering fram till och med järnvägsplan men omfattar även kartläggning av förutsättningar för finansiell medverkan under byggfasen från berörda kommuner. I nuläget förs diskussioner om att ersätta nuvarande aktieägaravtal med ett nytt där även projektering och byggfas omfattas, men inte underhåll. Om detta nya avtal blir verklighet är avsikten att överlämna anläggningen till Trafikledsverket inför driftstart. Det pågår en aktiv politisk diskussion om hur det finansiella ansvaret ska fördelas mellan staten och kommunerna respektive mellan kommunerna men även hur risker ska hanteras och i vilken ordningsföljd som utfästelser om finansiering ska kunna nyttjas.

Den tekniska kravställningen ansvarar Trafikledsverket för men bolaget har möjlighet att utforma planeringsarbetet i beaktande av den planprocess som tillämpas i Finland. Traficom har motsvarande roll som funktionen Planprövning har inom Trafikverket, dvs. de fastställer järnvägsplanen. Trafikledsverket har, precis som andra myndigheter och intressenter, rätt att yttra sig om planen men i slutänden är det Traficom som godkänner den.

Det betyder att under nuvarande aktieägaravtal är inriktningen att bolaget Västbanan efter godkännande av Traficom överlämnar de fem järnvägsplanerna som omfattas av Västbanan till Trafikledsverket för nästa fas. Bolaget förväntas därefter avveckla sin verksamhet.

Om bolaget får förlängt uppdrag genom en ny aktieägaröversenskommelse kommer anläggningen att upparbetas på bolagets balansräkning och efter nödvändiga driftgodkännanden överförs från bolaget till Trafikledsverket.

Bolaget har inget uttalat ansvar för att optimera kostnader ur livscykelperspektiv då planering av underhåll inte ingår i uppdraget. Det är dock oklart om detta skiljer sig materiellt från normalfallet där Trafikledsverket ansvarar för underhåll.

Bolagets finansiering

Bolaget kan enligt aktieägaravtalet låna pengar mot säkerhet i form av statsgaranti och/eller kommunala borgensåtaganden. Utredning pågår om detta inför byggfasen. I nuläget fakturerar bolaget ministeriet enligt en betalningsplan som bygger på kostnadsprognos och som lämnas in varje år i augusti inför proposition till riksdagen om statsbudgeten. Bolaget får även ta upp lån på den privata kapitalmarknaden. Behovet av detta kommer att utvärderas under nästa år då byggfasen förväntas starta. Ansvar för ersättning av räntekostnader fördelas mellan aktieägarna pro rata enligt aktieägaravtalet.

OPS med privat finansiering

I Finland har det genomförts fyra OPS-projekt på trafikområdet, samtliga avser vägprojekt. Det första projektet, en utbyggnad till motorvägsstandard på M5 norr om Helsingfors, färdigställdes tidigare än beräknat och kostnaden för väghållningen bedömdes bli 15 procent lägre än vid ett konventionellt genomförande. Det faktum att alternativ finansiering användes innebar också att bygget kunde komma igång fem år tidigare än vad som annars hade varit möjligt. Det andra projektet gällde en ny 50 kilometer lång motorvägssträckning på E18 mellan Helsingfors och Lahtis. Vägen stod klar redan 2008, omkring två år före den ursprungliga tidplanen. Det tredje projektet innefattade 36 kilometer ny motorväg och 17 kilometer breddning av befintlig väg på E18 mellan Koskenkylä och Kotka. Kontraktperioden är 15 år där 3 år var byggfas och 12 år drift och underhåll efter att vägen öppnades för trafik 2014. Förberedelsen av det senaste finska OPS-projektet, motorvägen mellan Hamina och Vaalimaa, startade 2014. I juni 2015 skrev den finska transportmyndigheten Finnra ett 19-årigt OPS-avtal med Tieyhtiö Vaalimaa Oy. Projektbolaget ansvarar för byggande, finansiering, drift, underhåll och renoveringar fram till 2034. Den första delen av motorvägen öppnades för trafik den 10 februari 2017. Bygget av de övriga delarna levererades i enlighet med budget och slutfördes ett år före tidsplanen i maj 2018. De finska erfarenheterna liknar på många sätt de norska då det framför allt är tidsvinsterna och den tidigare trafiköppningen som är den stora påvisbara vinsten. De

finska projekten har i samtliga fall inletts med ett riksdagsbeslut där ett takbelopp fastställs för totalkostnaden i projektet.

TVå OPS-projekt har inletts men avbrutits. Järnvägsprojektet för dubbelspår Kokkola–Ylivieska annonserades 2010 som det första järnvägsprojekt som skulle upphandlas med OPS. Projektet avbröts då anbudsgivarna uttryckte att den begärda överföringen av risk skulle innebära höga kostnader då den valda metoden för att hantera minskad spår tillgänglighet byggde på betydande avdrag i ersättning vilket innebar oacceptabla konsekvenser för projektbolaget med risk för konkurs. Så småningom fattades beslutet att övergå till traditionell upphandling.

Den finska riksdagen godkände 2019 ett vägprojekt mellan fastlandet och ön Hailuoto/Karlö, med en maximal kostnad för staten på 116,9 miljoner euro. Projektet innebar en 8,4 kilometer vägsträcka på en vall i Bottenviken som skulle ersätta färjetrafiken. Trafikledsverket upphandlade rådgivare och bedömde att anbudsfasen förväntades ta cirka 10–12 månader från publicering av upphandlingsannonser till undertecknande av kontraktet. Byggsfasen uppskattades ta tre år.

Med utgångspunkt i riksdagsbeslut om genomförande enligt "livscykelmodellen" (OPS med privat finansiering) inleddes förberedelser inför upphandling i form av dialog med marknadens aktörer med stöd av särskilt upphandlade tekniska, legala och finansiella rådgivare, trots att nödvändiga miljötillstånd ännu inte fanns på plats. Återkopplingen från marknadens aktörer under detta förberedande arbete visade att kostnaden för denna risk inte kunde hanteras inom den avsatta budgetramen och förberedelserna avbröts i väntan på att överprövning av vattentillståndet kunde avgöras.

År 2020 ändrade regeringen finansieringsmodellen till en mer traditionell finansiering och projektet genomförs nu enligt alliansmodellen efter att fyra anbudsgivare lämnat indikativa anbud och en förhandlad process med prekvalificering genomförts. Projektet bedöms öppna för trafik hösten 2026.

3.2.2 Norge

Alternativt genomförande i bolagsform – Nye Veier AS

Stortinget fattade 2015 ett beslut om en proposition som både omfattade utpekande av tre nya OPS-objekt och organisering av en utpekad portfölj av vägprojekt i det bolag som fick namnet Nye Veier AS – ett statligt helägt bolag som fick i uppdrag att parallellt med Statens vegvesen planera, upphandla och underhålla vissa vägar. Det uttalade syftet med bolaget var att utmana befintliga arbetsmetoder och därmed sänka kostnaderna för infrastrukturen. Verksamheten etablerades i Kristiansand för att stå friare från den politiska miljön i Oslo och det var uttalat att om organisationen inte blev effektivare än sin konkurrent skulle den sakna existensberättigande. I en oberoende utvärdering av bolagets verksamhet, som genomfördes 2023 på regeringens uppdrag, konstateras att upprättandet av Nye Veier AS (i fortsättningen Nye Veier) lett till anmärkningsvärt lägre kostnader.¹ Detta var också huvudsyftet med att bilda bolaget. Även Statens vegvesen har i betydande grad lyckats reducera kostnaderna efter etableringen av Nye Veier. Den oberoende utvärderingen indikerar därmed att den s.k. ”måttstockskonkurrensen” mellan Nye Veier och Statens vegvesen har fungerat som avsett. I sina årsrapporter dokumenterar Statens vegvesen förbättrad leverans även på områden där de inte har måttstockskonkurrens.

Att man har fått mer för pengarna påverkar enligt utvärderingen indirekt även uppnående av andra mål i den nationella transportplanen (NTP), såsom ”minskning av antalet dödsfall och allvarliga skador” och ”enklare vardagsresor och ökad konkurrenskraft för företag”. Möjligheten till politisk styrning av beslut i Statens vegvesen bedöms i utvärderingen vara något högre än i Nye Veier, men detta är i linje med avsikten att etablera Nye Veier.

Sammantaget dokumenterar Nye Veier en kostnadsminskning på 17 procent i sin portfölj av färdigställda projekt. De dokumenterar även minskade kostnader och ökad nytta i de pågående projekt som kommer att levereras i framtiden. Kostnadsminskningen är enligt utvärderingen ett resultat av både de ramvillkor som Nye Veier har fått, och de egenskaper som Nye Veier har utvecklat och förvärvat.

¹ Menon Economics, 2023, *Evaluering av omorganisering av vegsektoren ved introduksjonen av et veiselskap*.

Resultaten av denna oberoende utvärdering är en viktig utgångspunkt för utredningen.

Ägandet av fastigheter och anläggning kvarstår i Statens vegvesen även om ansvaret för att genomföra aktiviteter inom planering, projektering, anläggning och underhåll övergår till bolagsform.

I skrivelsen *På rett vei, Reformer i veisektoren*² 2015 till Stortinget anför den norska regeringen om bildandet av Nye Veier:

Utbyggingsselskapet er et selvstendig rettssubjekt. Det reiser spørsmål om det er selskapet eller staten som bør være eier av eiendom og veganlegg som selskapet har ansvar for å bygge ut. Etter departementets vurdering er ikke spørsmål knyttet til eierskap avgjørende for om utbyggingsselskapet skal ha ansvar for drift og vedlikehold, men vil bl.a. påvirke hvordan selskapets regnskap innrettes. Departementet vil i arbeidet ta utgangspunkt i at staten, og ikke selskapet, skal stå som eier av vegene.

En annan konsekvens av bolagets prioritering blir att enskilda objekt får vänta när de ekonomiska ramarna behöver prioriteras till objekt med hög effektiviseringspotential.

Offentlig-privat samverkan har i Norge justerats för att bättre anpassas till förmågan hos marknadens aktörer att överta risk

De senaste tre norska OPS-projekten bygger på tidigare erfarenheter men har även anpassats till förutsättningar på marknaden för de leverantörer som behöver medverka. Ett exempel på viktiga justeringar är de milstolpebetalningar som använts för att skapa ökad flexibilitet i samband med risköverföring. Genom att anpassa ersättningsprofilen över tid har beställaren Statens vegvesen kunnat balansera mellan incitament för tids- och budgetkontroll å ena sidan och räntekostnader å den andra.

I upphandlingen av riksväg (riksveg) 555 Sotrasambandet valde man att minska kontraktperioden från det ursprungliga anbudsunderlaget 25 år till 15 år i kontraktet samt en option på att utöka underhållsansvaret med 5+5 år. Dessutom infördes under avtalsförhandlingen milstolpebetalningar under byggperioden där kapitaltillskott sker i samband med att olika delmoment under byggarbetet godkänns enligt överenskomna kvalitetskrav. Byggherren Statens

² Meld. St. 25 (2014–2015), s. 13.

vegvesen valde även att acceptera en något större del av risken för geotekniska förhållanden i samband med tunnelkonstruktion än vad som ursprungligen planerats. Slutligen godkändes uppstart av vissa tidskritiska åtgärder redan före slutligt undertecknande av finansieringsavtal för att säkerställa snabbare genomförande.

Med dessa erfarenheter kunde även upphandlingen av Europa-väg E10 Hålogalandsvegen, det sista av de tre OPS-projekt som Stortinget beslutade 2016, genomföras. I detta projekt visade anbudskonkurrensen sig vara en viktig utmaning och det blev till slut bara en aktör som lämnade slutligt bindande anbud.

E10-projektet resulterade i ett kontraktsvärde på 20 miljarder kronor. Kostnadsbedömningen för investeringen 2017 var 8,4 miljarder kronor. För riksväg 555 Sotrasambandet bedömdes totalkostnaden för investeringen 2017 till 9,5 miljarder kronor och kontraktsvärdet 2021 uppgick till 22 miljarder kronor. Att kontraktsbeloppet blir så mycket högre än den ursprungliga kostnadsbedömningen avspeglar bl.a. räntekostnader och att den överförda risken prissatts. Det bör återigen poängteras att Norge fastställde genomförandeformen OPS i Stortinget. Inga jämförelser med andra genomförandeformer gjordes i samband med utvärderingen av anbud.

Utvärdering efter genomfört byggskede riksväg 3/25

I Norge förekommer det ofta att strukturerade utvärderingar genomförs och publiceras i anslutning till stora infrastrukturprojekt. Det första av de tre senaste OPS-projekten har genomgått en sådan utvärdering som publicerades i juni 2024.³

Ny riksväg 3/25 Løten–Elverum omfattade byggandet av 27 kilometer väg i en ny sträckning mellan Ommangsvollen i Løten och Svingen/Basthjørnet i Elverum. Byggprojektet startade 2018 och vägen öppnades i juli 2020. Projektet är ett av få vägprojekt i Norge som har genomförts som ett offentlig-privat samarbete (OPS). Utvärderingen visar att utvecklingen av riksväg 3/25 genomfördes både på kortare tid och till en lägre kostnad än planerat, och med goda resultat vad gäller både kvalitet, säkerhet och yttre miljö. Projektet har också gett trafikanterna en säkrare väg och en kortare res-tid, både för pendlare mellan Hamar och Elverum, och för genom-

³ Ettrevaluering av riksveg 3/25 Løten-Elverum, Oslo Economics Rapportnummer: 2024-61.

fartstrafik mellan Oslo och Trondheim. Utvärderingen visar att OPS-modellen sannolikt har lett till snabbare framdrift, men att nyckeln till projektets framgång ligger i den tid som investerats i upphandlingsfasen, och hur de goda relationer som byggts upp genom upphandlingsprocessen användes för att skapa ett gott samarbete under själva byggfasen. Detta är effekter som skulle ha varit möjliga att uppnå även utan användningen av OPS som genomförandemodell.

Ett centralt tema i utvärderingen har varit huruvida genomförande av OPS har bidragit till projektets operativa framgång. OPS verkar främst ha bidragit till kortare byggtider. En OPS-leverantör måste själv erhålla finansiering och har därmed incitament att driva projektet framåt snabbt. Detta beror på att den första betalningen till OPS-leverantören görs först när anläggningen öppnas. Denna mekanism verkar ha påverkat framstegen i riksväg 3/25-projektet. Samtidigt lades grunden för effektiva framsteg också genom en omfattande upphandlingsprocess. Som ett resultat kunde det företag som segrade ur tävlingen omedelbart starta projektet, med en tydlig förståelse för vad som skulle byggas och hur.

Konsekvenser för Statens vegvesen

Skapandet av Nye Veier innebar att Statens vegvesen behövde budgetera för en verksamhet som minskade i omfattning motsvarande den pågående projektverksamhet som övergick till bolaget. Statens vegvesen hade en etablerad projektorganisation för två projekt som kom att överföras genom verksamhetsövergång till Nye Veier avseende E18 Rugtvedt–Dørdal i Telemark och E18 Tvedestrand–Arendal i Aust-Agder. Av totalt 27 anställda i Statens vegvesen överfördes 21 till Nye Veier.

Dessutom bistod Statens vegvesen med ett antal uppgifter i samband med skapandet av Nye Veier:

- Informationsutbyte.
- Oberoende extern kvalitetssäkring av kostnadsberäkningar.
- Åtkomst till Statens vegvesens it-system under en övergångsperiod för de anställda som flyttade till bolaget.

- Stöd mot kostnadsersättning för löpande processer som planering, markförvärv och vägtullsfinansiering.
- Diverse stöd till Samferdselsdepartementet i övergångsfasen.
- Kartläggning av administrativa, myndighets- och tillståndskomplexiterade uppgifter som påverkar Nye Veier och deras interaktion med Statens vegvesen.
- Arbete med överlämningsavtalet mellan Statens vegvesen och Nye Veier.

3.2.3 Danmark

Alternativt genomförande i bolagsform – Sund & Bælt A/S

I Danmark har en bolagskonstruktion skapats specifikt för att finansiera infrastrukturobjekt, med utgångspunkt i Stora Bältförbindelsen. Modellen tillämpades även för Öresundsförbindelsen och nu även för Fehmarnförbindelsen.

Danska och svenska staten äger var sitt ägarbolag, som i sin tur äger Øresundsbro Konsortiet med 50 procent vardera. Staterna garanterar solidariskt konsortiet och bolaget finansierar sig på marknaden genom låneprogram. Konsortiet utgör ett projektbolag med uppdraget att både planera, bygga och svara för drift och underhåll av förbindelsen.

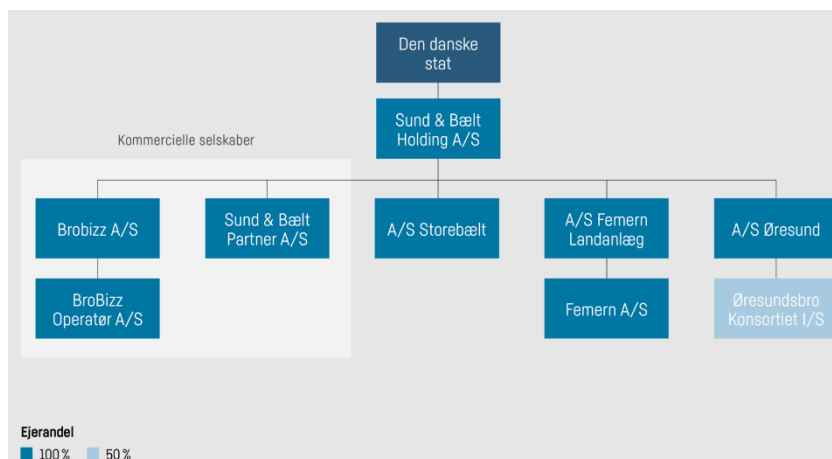
Både järnvägen och vägen är enskilda anläggningar som ansluter till den statligt ägda allmänna väg- och järnvägsinfrastrukturen på respektive sida. Detta förhållande skiljer därmed ägandet från motsvarande bolagsmodeller i Norge och Finland, där ägandet av anläggningen kvarstår i myndigheten. Øresundsbro Konsortiet är därmed infrastrukturförvaltare för järnvägsanläggningarna i rättslig bemärkelse. Däremot omfattas de anläggningar, som Sund & Bælt A/S ansvarar för, av samma lagkrav och myndighetsgodkännande som allmänna vägar och järnvägar.

Eftersom byggnation sker genom projektbolag med lånefinansiering kan man söka EU-medel för kritisk infrastruktur. Vid direktfinansiering via statsbudgeten är Trafikverket begränsat till ansökningar som omfattar ett år i taget och då EU finansiering (CEF) sker vart sjunde år innebär detta att Sverige enbart kan söka för en mindre

andel. Vid projektbolag kan ansökningar omfatta hela projektbudgeten, vilket väsentligt ökar utrymmet för EU-finansiering.

Sund & Bælt Holding A/S ansvarar som moderbolag för den övergripande ledningen av verksamheten i sina helägda dotterbolag. Dotterbolagen är: A/S Storebælt, A/S Øresund, A/S Femern Landanlæg, Sund & Bælt Partner A/S och Brobizz A/S.

Figur 3.2 Koncernstruktur Sund & Bælt



Källa: Øresundsbro Konsortiet, 2025.

Sund & Bælt äger också genom dotterbolaget A/S Øresund 50 procent av Øresundsbro Konsortiet, som i sin tur äger och driver Øresundsbron. Det statligt ägda bolaget SVEDAB AB äger övriga 50 procent. Sund & Bælt är också det operativa bolaget med övergripande ansvar för A/S Storebælt och A/S Øresund.

Sund & Bælt etablerades den 4 december 1991 som ett 100 procent statligt aktiebolag för byggandet av den fasta förbindelsen över Øresund. Detta, tillsammans med lagen om byggandet av en fast förbindelse över Storebælt, ersattes av lag nr 588 av den 24 juni 2005 om Sund & Bælt Holding A/S.

Den danska modellen består alltså av tre väsentliga delar:

- Direkt ägarinflytande.
- Finansiering på marknaden till villkor som påverkas av garantier vilka ersätts genom garantiavgift.

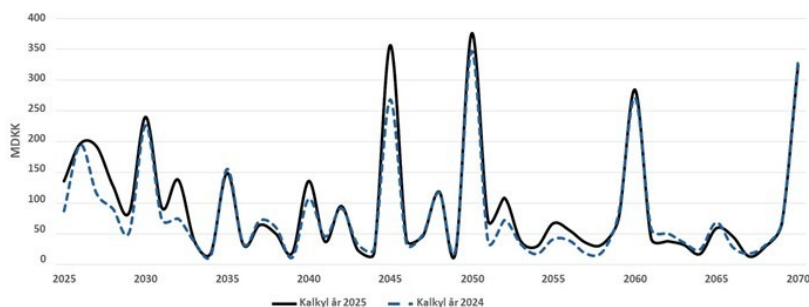
- Genomförande och drift/underhåll i projektbolag.

De tre delarna skapar incitament att hålla budget för att optimera upplåning, kreditrating och förtroende på marknaden. Incitamentet att bli färdig i tid uppstår genom att först när infrastrukturen står klar genereras det kassaflöde som möjliggör återbetalning av lånen. Eftersom drift och underhåll hanteras av projektbolaget skapas ett fokus på livscykelkostnad där suboptimerande besparingar i byggskedet kan undvikas.

Figuren nedan illustrerar hanteringen av avvikelser mellan fjol-årets kalkyl och innevarande års kalkyl för det långsiktiga underhållet av Öresundsbron. Styrelsen tar emot detta underlag från bolaget och VD behöver löpande redogöra för orsaker till de avvikelser som uppstår och åtgärder som vidtas eller planeras för att hantera dessa avvikelser. Denna dialog är ett direkt resultat av den finansiella styrning och former för ansvarsutkrävande som bolagsstrukturen medför.

Figur 3.3 Långsiktig ekonomisk planering av underhåll är föremål för löpande dialog mellan styrelse och VD

Konsortiet har en långsiktig reinvesteringsplan som fastställs i styrelsen varje år
Vilket gör att vi inte bygger underhållsskuld
Kan optimera drifts- och investeringsbudget, så att vi långsiktigt kan optimera på TCO.



Källa: Underlag från Öresundsbro Konsortiet 2025.

3.3 Uppbyggnad av totalförsvaret

3.3.1 Inledning

Utredningen har genomfört dialogmöten med Trafikverket, Försvarsmakten och den nationella rådgivaren för stärkt privat-offentlig samverkan i totalförsvaret. Diskussionen har rört hur totalförsvarets behov beaktas i den finansiella planeringen av transportinfrastruktur.

Den slutsats som utredningen drar är att det finns investeringar som innebär betydande kapitalbehov – och där totalförsvarets specifika behov överväger – som kommer att planeras, beslutas och finansieras i särskild ordning utanför den nationella transportinfrastrukturplanen. Det pågår en process för att föreslå hur denna beslutsordning ska se ut.

Utredningens förslag till organisering av alternativa genomförandeformer rör framför allt objekt i den nationella planen, men drivkrafterna att öka effektiviteten och direktkontrollen över tidplan och budget för specifika objekt är mycket tydliga även för de objekt som framför allt motiveras av totalförsvarets behov snarare än transportpolitiska mål och behov.

Det innebär för utredningens förslag att den initiala portföljen av objekt baseras på nationell plan för transportinfrastruktur, men när planeringsprocessen blir tydligare bör det även övervägas att överföra objekt som primärt motiveras och finansieras genom beslutsordningen för totalförsvarsåtgärder till alternativt genomförande som OPS och/eller i bolagsform.

3.3.2 Nya förutsättningar

Nya förutsättningar har skapats genom den geopolitiska oron och kraven på Sverige relaterat till Natomedlemskapet. Enighet har uppnåtts inom Nato om att öka försvarsutgifterna som bedöms bli 3,5 procent av bruttonationalprodukten (BNP). En blocköverskridande överenskommelse har gjorts innebärande en utbyggnad av det svenska försvaret för att nå detta mål. Om Nato skulle enas om ett ytterligare mål om 1,5 procent av BNP för bredare försvars- och säkerhetsrelaterade investeringar är partierna överens om att Sverige också bör uppnå detta.

Den exakta definitionen av detta mål är ännu, i december 2025, inte klar, vilket innebär att det inte är tydligt om några ytterligare åtgärder krävs för att nå målet. I så stor utsträckning som möjligt bör befintliga utgifter räknas in i måluppfyllelsen.

Av regeringens information framgår bl.a. att:

- Avvikelsen för det militära och civila försvaret får innebära en ökad skuldbesättning på maximalt 300 miljarder kronor.
- Av dessa får högst 50 miljarder kronor avsättas för investeringar i fysisk infrastruktur och lagerhållning av livsmedel, läkemedel och drivmedel som en del av det civila försvaret.

3.3.3 Totalförsvarets avtryck i det nationella planförslaget

Trafikverket beskriver i förslaget till nationell plan för transportinfrastrukturen för perioden 2026–2037⁴ att totalförsvaret har inneburit ytterligare en prioriteringsfaktor och på så sätt har totalförsvarets behov kunnat beaktas i enlighet med direktivet:

Såväl i direktivet som i propositionen beskrivs att det försämrade säkerhetspolitiska läget och Sveriges medlemskap i Nato ställer nya krav på transportinfrastrukturen. Transportsektorn behöver utveckla och stärka sin förmåga att kunna upprätthålla samhällsviktiga funktioner, både vid olika typer av fredstida kriser och vid höjd beredskap och ytterst i krig. Regeringen menar att verksamhet av vikt för totalförsvaret behöver tillmätas större betydelse än tidigare när avvägningar görs mellan olika samhällsintressen.

Trots att effekter för totalförsvaret av transportinfrastrukturåtgärder har ett samhällsekonomiskt värde bör de av praktiska skäl, på grund av uppgifternas känsliga natur, hanteras i särskild ordning i samlade effektbedömningar och i prioriteringsarbetet.

Direktivet innebär begränsningar för Trafikverket att föreslå åtgärder som skulle kunna svara mot totalförsvarets behov. Det framgår att objekt som inte är transportpolitiskt motiverade utan i huvudsak syftar till att stärka civilt eller militärt försvar inte ska ingå i förslaget till nationell plan, utan måste "bedömas och finansieras i särskild ordning". Planförslaget har ändå tagit hänsyn till totalförsvarets behov, och bidrar bland annat genom att öka robustheten, bärigheten och kapaciteten i väg- och järnvägsstråk som är viktiga för totalförsvaret.

⁴ Trafikverket, publikationsnummer: 2025:111, s. 197.

Vi har alltså inte valt åtgärder enbart på grund av effekter för totalförsvaret, men totalförsvarets behov har ingått som ett kriterium i prioriteringen av åtgärder. De namngivna objekten i planförslaget innebär därför enbart en marginell mernytta för totalförsvaret. För genomförande av de åtgärder som Försvarsmakten bedömer som mest prioriterade, och som Trafikverket genom tillämpning av PLATÅ⁵ bedömer som prioriterade, krävs beslut och finansiering i särskild ordning.

Flera aktörer har framhållit vikten av triangelspår, omledningsmöjligheter och andra åtgärder för att skapa ett redundant och robust transportsystem. Sådana åtgärder finns redan i nationell plan, men enligt Trafikverket saknas i dag ett kompletterande nationellt och systemorienterat perspektiv på behoven som även inbegriper totalförvarshänsyn.

3.4 Gränsöverskridande planering av transportinfrastruktur

Gränsöverskridande samarbete på EU-nivå och nordisk nivå ökar i omfattning över tid. Det innebär även att alternativa genomförandeformer kan vara relevanta för denna typ av samarbeten. I Sverige finns erfarenheter av särskilda lösningar för gränsöverskridande projekt i samband med bl.a. Öresundsförbindelsen, Svinesundsbron och Malmbanan. Utredningen gör bedömningen att även andra pågående och kommande samarbetsprojekt med hög sannolikhet kan komma att omfatta diskussioner och utredningar om särskilda finansieringslösningar med inslag av såväl privat finansiering som brukaravgifter. Dessutom är det sannolikt att bolagskonstruktioner som liknar utredningens förslag kan komma att fylla en avgörande funktion för att nå framtida överenskommelser om gränsöverskridande infrastruktur och som gynnar transeuropeiska transportflöden.

Det finns dessutom anledning att nämna finansieringsformer som multilaterala institutioner kopplade till EU tillhandahåller. Här återfinns såväl rena bidrag från fonder som lån och andra instrument för medfinansiering vilka syftar till att stimulera helt eller delvis privatfinansierade långsiktiga kontrakt som omfattar etablering av trans-

⁵ Planering av totalförvarsåtgärder för en robust transportinfrastruktur.

portinfrastruktur. Bland dessa institutioner kan nämnas EIB och EIF samt CEF, samt på nordisk nivå NIB.

EU:s politik för det transeuropeiska transportnätet grundar sig på den s.k. TEN-T-förordningen, som efter den senaste revideringen, trädde i kraft 18 juli 2024.⁶ Förordningen är ett viktigt instrument för att planera och utveckla transportinfrastrukturen i EU. Fonden för ett sammanlänkat Europa (CEF) är ett stöd och ett finansieringsinstrument som är direkt riktat för att stödja färdigställandet av de transeuropeiska transportnäten TEN-T. Det övergripande målet för utbyggnaden av det transeuropeiska transportnätet är att skapa ett sammanhängande multimodalt unionsomfattande transportnät av hög kvalitet.

EU:s politik för det transeuropeiska transportnätet understryker vikten av den territoriella sammanhållningen genom att säkerställa tillgänglighet för alla regioner i unionen, även för landsbygdsområden och glesbefolkade områden. Målen i förordningen ligger väl i linje med de svenska transportpolitiska målen, men understryker ytterligare den europeiska och gränsöverskridande dimensionen.

Sverige har inom det transeuropeiska transportnätet åtagit sig att utveckla nätet så att det uppfyller EU-förordningens riktlinjer under förutsättning att det ryms inom tillgängliga ekonomiska resurser. Ett antal nya länkar i näten har av den svenska regeringen tagits med som utpekade sträckor för utbyggnad. Kraven i förordningen ska uppfyllas år 2030 för stomnätet (the core network) och 2050 för hela det övergripande nätet (the comprehensive network).

Som ytterligare ett exempel på europeiskt transportsamarbete presenterades rapporten *The future of European competitiveness – A competitiveness strategy for Europe* den 9 september 2025. Rapporten är sammanställd av Mario Draghi på uppdrag av EU-kommissionens ordförande och kan fungera som ett underlag för EU:s kommande lagstiftning och budgetprioriteringar. I rapporten lyfts transportsektorn fram som ett av de mest kritiska områdena för EU:s konkurrenskraft och klimatmål. Rapporten pekar på behovet av massiva investeringar i både fysisk infrastruktur och digitalisering för att möjliggöra en effektiv och hållbar mobilitet. Förslag om en höghastighetsjärnväg kommer sannolikt att omsättas i EU-

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1679 av den 13 juni 2024 om unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet, om ändring av förordningarna (EU) 2021/1153 och (EU) nr 913/2010 och om upphävande av förordning (EU) nr 1315/2013.

program och finansieringsinstrument som Sverige måste förhålla sig till. För svensk transportinfrastruktur kan detta betyda både ökade kostnader och nya finansieringsmöjligheter via EU-medel.

Även på nordisk nivå pågår ett antal gränsöverskridande initiativ. I planeringen av de gränsöverskridande relationerna pågår kontinuerligt samarbete mellan myndigheterna på ömse sidor om gränserna. Trafikverket koordinerar gruppen Nordiskt myndighetssamarbete om transportplanering (NMT). I gruppen ingår de nordiska myndigheter som har ansvar för att ta fram underlag till den nationella transportplaneringen för väg och järnväg i Norge, Finland, Danmark och Sverige.

Studierna och uppdragen är:

1. Haparanda–Torneå, 2015.
2. Jäämeren rata–Arctic Railway, feasibility study, 2018.
3. Railways with a European track gauge in northern Finland, 2025.
4. Fördjupad ÅVS Malmbanan, dubbelspår Kiruna–Riksgränsen, 2015.
5. KVVU for transportløsninger i Nord-Norge, 2023.
6. KVVU Nord-Norgebanen, 2023.
7. Studie över E12 stråket Mo i Rana–Umeå–Helsingfors, med fokus på delen genom Sverige, 2016.
8. Kvarken Fixed Connection Feasibility Study, 2025.
9. ÅVS Mittstråket, Sundsvall–Östersund (–Trondheim), 2014.
10. ÅVS stråket Stockholm–Oslo, 2017.
11. KVVU Kongsvingerbanan, 2020.
12. Mulighetsstudie av jernbaneforbindelsen Oslo–Stockholm, 2022.
13. Oslo–Göteborg, Utvikling av jernbanen i korridoren, 2016.
14. Nattog mellom Oslo og København, 2022.
15. Uppdrag att utreda förutsättningarna för åtgärder på järnvägen på stråket.
16. Göteborg–Oslo, 2023.

17. Prognoser och kapacitet för resande och transporter över Öresund, 2017.
18. Regeringsuppdrag Längre tåg inkl. Malmö–Hamburg godståg 835 meter, 2020.
19. Regeringsuppdraget att utreda nattåg till Europa, 2020.
20. Strategisk analys av en ny fast förbindelse Helsingör–Helsingborg, 2021.
21. Kapacitet och redundans för transporter över Öresund, 2024.
22. Nordiskt prognossamarbete.

Ett annat samarbete är Nordic Transport Preparedness Cooperation (NTPC). Här pågår ett arbete med att ta fram en beredskapsstrategi för det nordiska transportsystemet. Syftet är bland annat att utveckla och förbättra det nordiska samarbetet kring gränsöverskridande transportinfrastruktur som är viktig för totalförsvaret.

4 Utvärdering av Trafikverkets OPS-förslag

Bedömning

Utredningen bedömer att de objekt Trafikverket har valt ut stämmer väl överens med de kriterier regeringen ställt upp i uppdraget. För att ta ställning till de enskilda objektens genomförbarhet som OPS så behöver en rad kompletterande analyser genomföras och objekten definieras närmare avseende grundläggande ingångsvärden för en eventuell kommande OPS-upphandling. Dessa förberedande aktiviteter behöver utföras inför ett ställningstagande om OPS, och kan utföras i bolagsform eller av Trafikverket. En analys behöver utföras som för de enskilda objekten effektivitetsmässigt jämför OPS med den mest effektiva alternativa genomförandeformen utan privat finansiering. Trafikverket behöver ansvara för att vidta förberedande aktiviteter med fortsatt bearbetning av beslutsunderlag, både för de objekt som kan bli aktuella att överlämna till bolaget och för de OPS-kandidater som inte överlämnas.

4.1 Trafikverkets uppdrag

I Infrastrukturpropositionen (prop. 2024/25:28) framgår att regeringen avser pröva möjligheter till alternativ finansiering. Skrivningarna preciseras i direktivet till Trafikverket om att ta fram förslag till nationell plan (LI2025/00640). Där beskrivs dels tre namngivna objekt eller områden där regeringen avser att arbeta vidare med alternativa finansieringsformer, dels att regeringen avser att pröva investeringsobjekt som projekteras och byggs av annan aktör än Trafikverket.

Det är den senare frågan underlagsrapporten från Trafikverket främst behandlar, men i avsnitt 4.3 sammanfattas även på övergripande nivå Trafikverkets utredningar om vissa namngivna objekt där alternativa finansieringsformer kan övervägas.

I regeringens uppdrag till Trafikverket betonas att huvudsyftet med OPS-modellen är att pröva om en sådan modell kan ge effektivitetsvinster i det svenska transportsystemet: ”Under den kommande planperioden avser regeringen att pröva investeringsobjekt som projekteras och byggs av annan aktör än Trafikverket. Regeringen anser att offentlig-privat samverkan (OPS) kan vara lämpligt för utveckling, drift och underhåll av transportinfrastrukturen. Att genomföra ett objekt som ett OPS bör ge ett mervärde jämfört med andra relevanta förvaltningsformer. Huvudsyftet med OPS-modellen är att pröva om en sådan modell kan ge effektivitetsvinster i det svenska transportsystemet.”

I uppdraget till Trafikverket framgår vidare¹ att Trafikverket som en del av planförslaget ska föreslå investeringsobjekt som kan vara aktuella för OPS. Objekten ska företrädesvis vara på vägområdet, men kan även vara inom järnväg och de ska ingå i Trafikverkets förslag till nationell plan. Minst 7 och högst 15 objekt ska föreslås.

Trafikverket har redovisat totalt nio förslag varav fyra avser väg-objekt och fem avser järnvägsobjekt. Trafikverkets underlagsrapport återfinns i bilaga 2.

De förslag som Trafikverket presenterat baseras på en samlad bedömning av de av regeringen uppställda kriterierna:

- Objekten ska vara tydligt avgränsade och väldefinierade.
- Förslagen kan bestå av ett paket av åtgärder.
- Investeringsstorleken bör ha ett riktvärde kring cirka 3 miljarder kronor upp till 13 miljarder kronor.
- Objektet bör bedömas ha flera intressenter och möjlighet till flertalet anbud.
- Det ska vara möjligt att följa upp objekten.

¹ Se direktivet till Trafikverket, LI2025/00640.

4.2 Utredningens bedömning av Trafikverkets förslag

4.2.1 Kommentar till uppdraget

Det bör noteras att kommittédirektivet innehåller preciseringar avseende OPS och andra genomförandeformer som Trafikverket haft begränsade möjligheter att beakta.

Trafikverkets uppdrag omfattade inte att utforma ett OPS-program eller bedöma hur många av de identifierade objekten som är lämpliga eller möjliga att faktiskt genomföra som OPS. Underlagsrapportens syfte är att besvara det regeringsuppdrag som Trafikverket fått och det framgår att Trafikverket bedömer att ytterligare arbete är nödvändigt innan en rekommendation av lämplig genomförandeform kan presenteras. Rapporten är avsedd att svara mot de specifika kriterier och frågor regeringen ställer i uppdraget. Trafikverket gör därmed en preliminär bedömning av potential för effektivisering. Trafikverket har därmed inte haft uppdraget att kommentera huruvida de presenterade objekten kan betraktas som ett samlat förslag i ett framtida OPS-program eller om de har analyserats utslutande baserat på bedömda förutsättningar i varje enskilt objekt.

Att de presenterade objekten helt eller delvis är finansierade i planförslaget innebär att de omfattats av den process med krav på kvalitetssäkring, samlad effektbedömning och osäkerhetsanalys, som omfattar projekt i den nationella planen. Av Trafikverkets redovisning framgår inte någon analys av tillgängliga alternativa genomförandeformer vilket i flertalet fall beror på att projekten ännu inte nått det skede i planeringen där val av genomförandeform är nödvändigt. Det har heller inte ingått i uppdraget till Trafikverket att redovisa sådana bedömningar.

En sådan analys är dock central inför ställningstagandet att OPS med privat finansiering kan vara lämplig för det enskilda objektet. Innan denna analys föreligger kan det bli mycket komplicerat och kostsamt att i ett senare skede överge planerna på att genomföra OPS med privat finansiering. I flera länder, bl.a. Norge, har beslut om OPS fattats på grunder där denna typ av jämförelse inte utgjort en komponent. För tydlighets skull bör det påpekas att Trafikverket inte heller indikerar att beslut om valet av OPS kan eller bör fattas utan analys av möjligheterna att presentera jämförelser med andra genomförandeformer. Det bör även påpekas att jämförelser är behäftade med svårigheter och osäkerhet, vilket utvecklas i kapitel 2.

De objekt som Trafikverket presenterar sammanfattas i underlagsrapporten i tabellform. Nedan återfinns en utökad tabell som efter komplettering från Trafikverket även beskriver

- Nedlagda belopp innan planperioden 2026.
- Bedömt belopp under planperioden 2026–2037.
- Belopp efter 2037.

Figur 4.1 Föreslagna objekt – utökad tabell

Samtliga belopp i prisnivå i februari 2025

Objekt	Belopp, miljarder kronor total kostnad	Belopp, miljarder kronor före 2026	Belopp, miljarder kronor planperioden 2026-2037	Belopp, miljarder kronor efter 2037	Väg/ järnväg	Väl avgränsat	Prel tidigast start OPS	Ingår i förslag nat plan	Längd km (ca)	Lämpligt bygg + drift
E4 förbifart Skellefteå	2,4	0,1	2,4	0,0	Väg	Nej	2029	Ja	6,5	Medel
E4 Kongberget-Gnarp	2,7	0,1	2,6	0,0	Väg	Ja	2028	Ja	22	Hög
Del av objekt Tvärforbindelse Södertörn, sträckan trafikplats Gladövarn – trafikplats Slätmossen	4,7	3,3	23,6	0,0	Väg	Medel	2027	Ja	10	Hög
Hjulstabilen ny- eller ombyggnad av bro	1,2	0,0	1,2	0,0	Väg	Ja	2030	Ja	–	Låg
Stockholm C och Tomtebodabangård, delen Tomtebodabangård (exkl signalkostnader)	4,2	0,0	4,2	0,0	Järnväg	Medel	2027	Ja	–	Hög
Del av objekt Norrbottenbanan Skellefteå - Luleå ny järnväg	37,6 (hela objektet)	0,3	14,5	22,8	Järnväg	Ja	2029	Ja	Ej definierad	Låg
Del av objekt Sydostlänken (Älmhult-Olofström-Karlshamn), elektrifiering och ny bana, delen Olofström – anslutning Blekinge kustbana	2,9	0,2	7,7	0,0	Järnväg	Medel	2028	Ja	17	Medel
Del av objekt Värnamo – Jönköping/Nässjö, elektrifiering o höjd hast, delen Byarum-Tenhus, ny järnväg (exkl signalkostnader)	2,7	0,2	3,7	0,0	Järnväg	Medel	2029	Ja	25	Medel
Del av Hälsjöholm – Lund, två nya spår, del av sträckan Hälsjöholm-Stångby	32,3 (hela objektet)	0,3	3,3	28,7	Järnväg	Medel	2030	Ja	Ej definierad	Medel

Källa: Trafikverket 2025-10-07.

Flertalet OPS-objekt är redovisade som ”del av objekt” men eftersom Trafikverket ännu inte definierat vilken del som är lämplig att genomföra som OPS så redovisas hela objektets totalkostnad.

För de nio redovisade objekten framgår det av underlagsrapporten att Trafikverket beaktat regeringens kriterier vid urvalet. Regeringens kriterier för urvalet inkluderade inte explicit att kombinera investering och drift/underhåll i samma kontrakt. Däremot har Trafikverket i sin underlagsrapport beskrivit att urvalet även beaktat om objektet kan ge möjligheter att kombinera genomförandet med ett långsiktigt ansvar hos entreprenören för drift och underhåll och/eller om det finns frihetsgrader i genomförandet som kan anses ge gynnsamma förutsättningar för ett genomförande i alternativa former.

Med utgångspunkt i vedertagen praxis får detta ändå betraktas som en grundläggande beståndsdel i OPS-kontrakt.

I dialog med Trafikverket har det framkommit att de utmaningar som för vissa objekt har identifierats när det gäller möjligheter att kombinera drift/underhåll med investering ofta rör utmaningar med att på ett kostnadseffektivt sätt identifiera och kontraktera alternativa leverantörer för drift och underhåll. Erfarenheter från Finland och Norge talar för att denna utmaning går att lösa även om den leverantör som har driftavtal i det aktuella området i praktiken har en stor fördel. Trafikverket har inte redovisat antaganden om hur upphandlingsobjekt baserat på de redovisade förslagen skulle kunna definieras för OPS. I den fortsatta processen behöver Trafikverket och/eller ett utförande bolag på övergripande nivå indikera parametrar för avtalsstruktur samt finansiella beräkningar av den tillkommande kostnaden för finansiering baserat på antaganden om vilka belopp en privat aktör skulle behöva låna upp baserat på en tänkt ersättningsprofil.

Exempel på sådana parametrar kan vara:

- Bedömd total investeringsvolym i 2025 års penningvärde.
- Milstolpebetalning 50 procent vid driftgodkännande.
- Behandling av byggmoms.
- Avtalslängd 20 år inkl. byggperioden.
- Kvartalsvis betalningar estimerade till x miljoner kronor.
- Avdrag och bonustillägg kommer att utgå för funktion och tillgänglighet.

Sammantaget utgör den underlagsrapport Trafikverket publicerat en redovisning av Trafikverket baserat på de urvalskriterier som regeringen utformat. Redovisningen består av en förteckning av lämpliga OPS-objekt för närmare utvärdering av vilken alternativ genomförandeform som är mest ändamålsenlig i det enskilda fallet. Jämförelser behöver inför ställningstagande utvecklas mellan olika tillgängliga genomförandemodeller. Trafikverket redovisar på en övergripande nivå sitt pågående förändringsarbete med andra genomförandeformer som kan övervägas som komplement eller alternativ

inför en slutlig bedömning av om OPS och privat finansiering kan tillföra mervärden:

- Samarbetskontrakt
- Utvecklad tidig entreprenörsmedverkan eller ECI (early contractor involvement)
- Upphandlingar med tidig leverantörsmedverkan
- Alliansmodellen
- Genomförande av reinvesteringar i paket.

4.3 Vissa namngivna objekt

I direktivet till Trafikverket om att ta fram förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen beskrivs tre större objekt eller geografiska områden där regeringen avser att arbeta vidare med alternativa finansieringsformer och för vilka Trafikverket fått i uppdrag att arbeta vidare med olika finansieringslösningar. I underlagsrapporten sammanfattar Trafikverket sin syn på dessa och aktuellt arbetsläge med respektive process.

Trafikverket gör följande bedömningar:

- Malmbanan: Med en tillräckligt stor risktäckning från statens sida, genom direkta statliga garantier, eller med garantier för ett jämnt kassaflöde till ett bolag som tar på sig ett projekt och förvaltningsansvar på Malmbanan kan med stor sannolikhet mer omfattande åtgärder, som är rimliga och effektiva, genomföras i alternativa former, som OPS.
- Östlig förbindelse: ingår inte i förslaget till nationell plan. Sverige-förhandlingen² konstaterade att investeringsobjektet Östlig förbindelse inte uppfyller de prioriteringsgrunder som erfarenheter från Norge redovisat som lämpliga för en OPS. Skälet är bland annat att investeringsvolymen för Östlig förbindelse vida överstiger lämplig storlek samt att projektet ligger i en komplex stadsmiljö som inte kan avgränsas utan att få oönskade effekter.

² Slutrapport från Sverige-förhandlingen, *Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge*, SOU 2017:107.

- Åtgärder i Öresundsregionen: Trafikverket föreslår åtgärder som kan finansieras med hjälp av Svedabs utdelningsbara medel. Analyserna av lämpliga åtgärder och dess kostnader behöver i flera fall fördjupas. En eventuell kommande förhandling med olika parter i den svenska delen av Öresundsregionen om lämpliga åtgärder kan komma att resultera i förslag som kan genomföras med OPS, men ännu föreligger inga sådana objekt som omnämns i planförslaget.

Dessa tre områden är föremål för omfattande aktiviteter och särskilda uppdrag till Trafikverket. Som nämnts omfattas de dock inte i planförslaget. Ett genomförande med OPS ändrar inte det tillgängliga finansiella planeringsutrymme som riksdagen har anvisat baserat på Infrastrukturpropositionen. Det ligger i regeringens mandat att föreslå utökningar till följd av nya prioriteringar som kan föranledas av totalförsvarets uppbyggnad eller andra överväganden. Dessa tre projekt är av tydligt nationellt intresse och kan därmed bli föremål för sådana omprioriteringar eller kompletterande finansiering till exempel genom ökad upplåning i statsskulden.

Formerna för finansiering bör enligt utredningens förslag göras i en samlad bedömning av behovet, nyttan och kostnader med att utnyttja möjligheter till privat finansiering. Innan OPS övervägs behöver dock investeringsvolymen för enskilda kontrakt och andra parametrar anpassas till marknadens aktörers förmåga att hantera olika typer av villkor.

De förslag som utredningen lämnar innebär möjligheter att i en samlad genomförandeorganisation – i eller utanför Trafikverket – stödja eller koordinera fortsatt förberedande arbete även innan finansiering har fastställts genom utökning av eller omprioritering inom ramen.

4.4 Utredningens överväganden vid kommande urval av objekt för genomförande som OPS

4.4.1 Marknadens förmåga att genomföra projekten

För två av objekten är den sträcka som bedöms lämplig för OPS inte definierad: Norrbotniabanan Skellefteå–Luleå och Hässleholm–Lund. Detta hänger enligt Trafikverket samman med att dessa objekt be-

finner sig i tidiga skeden där sträckningen inte är helt definierad. I tre av objekten beskrivs delar av objekten vara lämpliga för OPS. För dessa objekt är delsträckan definierad men hela objektet bedöms inte som lämpligt att genomföra som OPS, utan just den specifika delen. Dessa delar är dock ännu inte kostnadsbedömda eller avgränsade kontraktsmässigt i förhållande till resten av objektet. Detta försvårar möjligheterna att validera Trafikverkets bedömning av att dessa objekt är lämpliga för OPS med privat finansiering. Trafikverket har bedömt sannolikheten att uppnå konkurrens bland marknadens aktörer på anläggningssidan. Det kvarstår att utföra en motsvarande dialog om enskilda objekt på den finansiella sidan och en samlad bedömning av marknadens – såväl byggentreprenörer som finansiella aktörers – kapacitet vid en bedömd tidpunkt för upphandling. Det finns för denna bedömning ett behov av att utföra vidare marknadsanalyser, något som inte låg i Trafikverkets uppdrag. Trafikverket redovisar ”Prel tidigast start OPS”³ med kalenderår vilket sannolikt är en uppgift som avser produktionsstart vid traditionellt genomförande baserat på förväntat regeringsbeslut om godkännande inför byggstart. Erfarenheter visar att förberedelsefasen i OPS behöver mer tid för marknadsdialog⁴ och upphandling jämfört med andra genomförandeformer i syfte att korta den totala genomförandetiden med högre budgetprecision.

Listan ska därför inte tolkas som att Trafikverket gör bedömningen att samtliga dessa objekt kan genomföras som OPS med privat finansiering under en viss period. En sådan analys kvarstår att göra för att kunna presentera ett genomförandeprogram. Ett sådant är av stor vikt då det över tid skapar möjligheter för marknadens aktörer att effektivt kunna förbereda sig inför anbudsarbete. En bedömning behöver göras av kapacitet hos marknaden i termer av tänkbara budgivare men även kapaciteten hos nödvändiga underleverantörer både på den finansiella sidan och inom anläggning, rådgivare och underhållsleverantörer. Detta är av särskild vikt då kapacitetsbrister kan resultera i svaga anbud eller inga anbud alls. En relaterad frågeställning är huruvida det är lämpligt och möjligt att ersätta anbudskostnader för att sänka inträdeshinder mot att medverka i anbudsprocessen. I flera länder har delar av anbudskostnaden

³ Tabell 2 Föreslagna objekt, Trafikverkets underlagsrapport, s. 37.

⁴ För mer om vad marknadssonderingar som föregår upphandling kan innebära, jfr. kapitel 3 i *EPEC Guide to Public-Private Partnerships*.

ersatts för kvalificerade anbudsgivare i syfte att minska tröskeln för anbudsgivare och öka möjligheterna till nödvändig konkurrens i anbudssituationen. I svenska förhållanden, där OPS med privat finansiering är mycket ovanligt för transportinfrastruktur, kan anbudsgivare förväntas avskräckas initialt av den betydande investering i tid och resurser som denna mer komplexa genomförandeform innebär.

Om det är möjligt att presentera en planerad sekvens av flera kommande OPS-upphandlingar så ökar förutsättningarna väsentligt för att anbudsgivare ska kunna göra bedömningen att de initiala anbudskostnaderna kan fördelas på flera kommande anbud. Detta ökar därmed sannolikheten för byggherren att uppnå en god konkurrens i anbudsskedet. Utformningen av en sådan alternativ sekvens (eller program) måste dock beakta om objekten hellre kan genomföras i annan alternativ form.

4.4.2 Beställarens förmåga och kompetens

Nedanstående ska läsas som överväganden med anledning av Trafikverkets förslag som är tillämpliga oavsett om Trafikverket eller annan enhet är beställare.

På motsvarande sätt som beskrivits ovan för marknadens aktörer behöver även beställarens kapacitet anpassas. Trafikverket konstaterar att mer arbete behöver utföras men uppdraget omfattade inte att bedöma sin egen beredskap eller kapacitet inför eventuella OPS-upphandlingar. Oavsett vilken organisation som ansvarar så kommer kapaciteten på beställarsidan att behöva omfatta många områden.

Dessutom behöver oberoende kontroller och kvalitetssäkring genomföras så att objekten inte blir föremål för anbudsprocess innan det finns godtagbart underlag för bedömd effektiviseringspotential (s.k. "Value for Money"), full finansiering och marknads-sondering har genomförts, allt för att undvika följdproblem längre fram.

Även tillsyn, kontroll och uppföljning behöver planeras och här finns ett antal myndigheter på nationell och kommunal/regional nivå som behöver förbereda sitt arbete för de nya omständigheter som OPS kan innebära. Budgetprognoser och kostnadsuppföljning är ett par tydliga exempel där OPS med privat finansiering innebär att processer behöver justeras.

Trafikverkets redovisning bygger på de kriterier regeringen anvisat men det finns även behov av att utforma en process som över tid hanterar kontroll och uppföljning av de utvalda objektskandidaterna i takt med att den närmare utformningen av projektet går vidare och utvecklas. Här behöver även Regeringskansliets processer beaktas och justeringar kan förväntas vara nödvändiga i förhållande till budgetprocess, avräkning mot nationell plan, ägarstyrning, byggstartsrapportering m.m.

Trafikverket redogör för andra alternativa genomförandeformer och det står klart att Trafikverket har en uppfattning om hur dessa ska kunna utvärderas parallellt. Det kvarstår att värdera relativa för- och nackdelar mellan dessa genomförandeformer. Å andra sidan bör även försiktighet råda innan en viss genomförandeform förkastas. I detta skede är den centrala insikten att beskriva under vilka omständigheter olika genomförandeformer förväntas fungera som bäst. I många länder har valet av OPS som den ”enda” lösningen skett i ett tidigt skede vilket medfört risk för misslyckande.

På motsvarande sätt som trafikinfrastrukturplaneringens fyrstegsprincip regelmässigt tillämpas inför val av åtgärd, bör alternativa genomförandeformer ställas mot varandra i en kontinuerlig process där risken för s.k. institutionell bias, dvs. att en genomförandeform får förtur utan särskilt övervägande av alternativen, kan minimeras.

4.4.3 Formerna för dialoger med marknadens aktörer är avgörande för bedömning av genomförbarhet som OPS med privat finansiering

Trafikverket redovisar att dialoger genomförts med branschorganisationerna Byggföretagen, Innovationsföretagen och Swedtrain. I flera av dessa dialoger har även utredningen medverkat. Resultatet av dessa möten är, att de tillfrågade branschrepresentanterna uttrycker ett tydligt intresse för att medverka i fortsatt dialog om utformning av villkor för OPS. Däremot bekräftar branschrepresentanterna att det finns anledning att bevaka frågan om i vilken utsträckning det är möjligt att skapa tillräckliga villkor för fungerande konkurrens för enskilda objekt. Erfarenheterna av denna typ av kontraktsstrukturer är mycket begränsad bland aktörer på den svenska marknaden – även om flera aktörer ingår i koncerner med erfarenhet från andra marknader i Europa.

I uppdraget till Trafikverket framgick det att ”objektet bör bedömas ha flera intressenter och möjlighet till flertalet anbud”. Trafikverket har dock inte för objekten redovisat någon specifik bedömning av intresset för OPS-kontrakt där ersättningsprofilen medför behov av privat finansiering.

Utredningen har därför som komplement till dialoger med branschorganisationer haft sonderande kontakter med representanter för investerare, rådgivare och låneinstitut på den finansiella marknaden.

Den samlade slutsatsen av dialogen med de finansiella aktörerna är att OPS med privat finansiering – i likhet med motsvarande behov på den tekniska leverantörssidan – bedöms kräva mycket specifika väl utvecklade förutsättningar för att vara kommersiellt relevant. Nedan utvecklas några av dessa förutsättningar.

Dialogen behöver hanteras på ett sätt som känns igen och som bygger på etablerad praxis i andra länder. Underlag med förslag om hur avtalen kan utformas behöver kommuniceras till marknadens aktörer för återkoppling i skedet innan formell upphandling inleds. Leverantörmöten och bilaterala dialoger med nyckelaktörer kan nyttjas för att förankra och få synpunkter på vad som är genomförbart och hur förutsättningar för god konkurrens mellan flera konsortier kan skapas. Analysen av de kommersiella förutsättningarna och möjligheten att uppnå tillräckligt intresse för att motta flertalet anbud – utöver konkurrensen på anläggningsmarknaden – omfattas inte av uppdraget till Trafikverket.

Det står genom återkopplingen från finansiella aktörer klart att tillgången till kapital på den privata kapitalmarknaden är stort, medan förutsättningarna är betydligt osäkrare att nå villkor som innebär att effektiviseringsvinster uppstår för byggherren samtidigt som avkastningskraven motsvaras. Några av dessa förutsättningar presenteras nedan.

Intresset för att medverka i OPS-kontrakt är tydligt men förutsätter att ett förtroende för beställaren byggs upp på ett sätt som aktörerna känner igen och kan hantera i sina interna beslutsprocesser inför formering av anbudskonsortier och ställningstagande om medverkan.

Förtroendet från marknadens aktörer för beställarens förmåga att slutföra och långsiktigt genomföra aviserade planer på OPS med privat finansiering måste byggas upp genom konsekvent dialog med marknadens aktörer. Anbudsprocesser för OPS-genomförande är

tids- och resurskrävande och förutsätter att medverkande aktörer i anbudskonsortier utför oberoende analyser, vars motsvarighet saknas i vanliga förhållanden. Att i förväg erbjuda fasta belopp som delvis ersätter kostnader hos förlorande anbudsgivare som lämnar godkända anbud kan vara ett sätt att kompensera för denna osäkerhet.

Såväl investerare som banker och andra finansiella institut tillämpar omfattande interna prövningsprocesser som tillägg till nödvändiga externa överenskommelser om på vilka grunder finansiering av investeringar kan ske. Dessa regelverk innebär en prövningsprocess som skiljer sig mellan olika typer av aktörer men som i praktiken innebär tvingande krav i samband med beslut om beviljande av medverkan.

För att kunna leverera nödvändiga underlag för denna process hos långgivare och investerare behöver kompetens hos den upphandlande enheten byggas upp eller i Trafikverkets fall förstärkas.

Trafikverket behöver därför etablera denna kompetens i den mån Trafikverket ska ansvara för att organisera OPS-arbete. Kompetensen är standardiserad och går i stor utsträckning att upphandla från rådgivare. Kombinerat med den omfattande kompetens Trafikverket redan har inom andra genomförandeformer är detta ett av alternativen för att organisera genomförande. Om ett bolag ansvarar för genomförande av OPS behöver motsvarande kompetens behöva byggas upp även i bolaget. I kapitel 6 återkommer utredningen till bedömningen av åtgärder för effektiv organisering av OPS i Trafikverket respektive genomförande i bolagsform.

Ett illustrerande exempel på de krav som kommer att ställas från marknads aktörer är den godkännandeprocess som Nordiska Investeringsbanken (NIB) tillämpar. Dessa krav behöver beaktas oavsett vilken organisation som ansvarar för processen. Nedan följer en översättning av material som utredningen erhållit från NIB med anledning av Trafikverkets underlagsrapport.

Anbudsförberedelser

OPS anses ofta vara framgångsrika projekt som ett resultat av den noggranna planering och expertis som krävs för att utveckla dem.

OPS-kontrakt kan vara mycket detaljerade, med etablerade mekanismer som har utvecklats under många år i olika länder och blivit en sorts etablerad standard för hur risker kan fördelas mellan intressenter.

Några exempel är:

- Detaljerade betalningsmekanismer med rätt balans mellan risk och avkastning för att konsortiet ska kunna uppfylla sina skyldigheter.*
- Vad som händer om OPS-kontraktet avbryts av skäl som kan hänföras till den byggherren respektive leverantörskonsortiet, eller i fall av force majeure.*
- Vad som händer om t.ex. ett krig bryter ut och stör leveranskedjorna.*
- Vad händer om tillgången inte längre kan försäkras.*

Dessa standarder förväntas vanligtvis initialt av den privata sektorn inför ett nytt OPS-kontrakt. Det är osannolikt att dessa kan härledas enbart genom sunt förnuft, utan detaljerad kunskap om andra OPS-projekt. Det är därför viktigt att den upphandlande myndigheten har tillgång till kunskap om vad dessa etablerade OPS-normer är, och varför de är som de är, så att den kan fatta ett medvetet beslut att tillämpa dessa, eller avvika från dem när det finns goda skäl för det. I NIB:s medlemsländer finns det sällan ett kontinuerligt flöde av OPS under en period av många år, vilket innebär att upphandlande myndigheter såväl som anbudsgivare ofta förlitar sig på rådgivare som har praktisk erfarenhet av OPS-upphandlingsprocesser, t.ex. de stora revisionsbyråerna, som kan anlita personal från hela Europa.

Att avvika från etablerade OPS-standarder kommer att kräva mer ansträngning från den privata sektorn när det gäller att förstå de potentiella konsekvenserna av denna nya OPS-modell, så det är värt att överväga om den upphandlande enheten kommer att betrakta detta som en investering värd att göra, t.ex. kommer det bara att finnas ett projekt som använder denna modell, eller kommer det att finnas ett flöde av nya kontraktsmöjligheter?

En kunnig och välinformerad upphandlande enhet kan också fungera som en kompetent motpart för erfarna anbudsgivare från den privata sektorn, vara en bra guide för mindre erfarna anbudsgivare (t.ex. anbudsgivare med lokal kunskap, begränsad OPS-erfarenhet men bra rådgivare) och kunna bedöma vad som skiljer ett acceptabelt bud eller en acceptabel anbudsgivare från en oacceptabel.

Projektval

När ett projekt övervägs för OPS-upphandling måste den upphandlande myndigheten (tillsammans med sina rådgivare) kunna definiera sina behov under hela OPS-kontraktets löptid för att minimera behovet av förändringar i projektets eller tjänsternas omfattning under kontraktperioden, i synnerhet eftersom sådana variationer i omfattning efter kontraktstilldelningen kommer att prissättas utan den konkurrensmässiga spänning som OPS-upphandlingsprocessen medför.

Objekt som är tekniskt komplicerade och/eller sannolikt kommer att bli föremål för förändrad reglering och krav över tid kan vara mindre lämpliga.

När man definierar projektet är det värt att beakta den leverantörsmarknad där OPS-projekten upphandlas. De potentiella leverantörernas finansiella och tekniska resurser kommer att påverka storleken och den tekniska omfattning som marknaden finner intressant.

Risker bör fördelas till den privata sektorn där den privata sektorn kan utnyttja sin styrka när det gäller att hantera och prissätta dessa risker. Till exempel är det sannolikt mer förenligt med den normala affärsverksamheten för privata entreprenörer att uppskatta underhållskostnaderna för en bro än att uppskatta hur många fordon som kommer att korsa bron under vart och ett av de 15–20 åren efter byggandet.

Risker som är svåra att överblicka och kontrollera är även svåra att prissätta vilket sannolikt medför en riskbuffert/premie som senare i efterhand visar sig vara antingen en dålig affär (OPS-företaget hamnar i svårigheter och lyckas inte fullgöra sina skyldigheter) eller en för bra affär (oväntade vinster på skattebetalarnas bekostnad). Båda dessa alternativ innebär avskräckande konsekvenser för finansiella aktörers medverkan vid en finansiering.

Som exempel kan nämnas intäkter som knyts till anläggningens nyttjandegrad (i motsats till tillgänglighetsbaserade intäkter), geoteknisk risk och återstående tillgångsvärden vid slutet av OPS-kontraktet (t.ex. byggnader som förblir den privata sektorns egendom när OPS-kontraktet löper ut).

Marknadssondering enligt EPEC⁵

Marknadssondering innebär en strukturerad konsultation där marknadens aktörer tar del av och ger icke bindande synpunkter på förslag till potentiella villkor i ett OPS-avtal före upphandlingsfasen. Konsultationen kan omfatta en rad frågor inklusive kostnadsantaganden, riskfördelningsprinciper och potentiella kontraktsklausuler. Marknadssondering är alltså inte en del av den formella upphandlingsprocessen – den omfattar inte en värdering av eventuella reaktioner från potentiella budgivare, inte heller åtaganden eller utfästelser från byggherre eller någon annan medverkande.

Marknadssondering ska inte förväxlas med processen att förvarna marknaden i syfte att stimulera marknadens intresse, s.k. förhandsnotifiering eller Prior Information Notice, vilket kan ske genom elektronisk publicering av viss information i kombination med en ”roadshow”-process. Marknadssonderingen har vissa yttre likheter och kan därför också förväxlas med ”marknadstestning”, där projektbolaget regelbundet inhämtar nya anbud för vissa tjänster under driftsfasen av OPS-projektet. På motsvarande sätt är marknadssondering inte detsamma som ett offentligt samråd/public consultation, som syftar till att fastställa den allmänna acceptansen av OPS-projektet bland berörda intressenter och som därmed riktar sig till en bredare krets än potentiella anbudsgivare.

Att samla in reaktioner från marknadsaktörer bidrar till att säkerställa att förväntad omfattning, kostnad och kostnadseffektivitet för det potentiella OPS-projektet är realistiska samt att villkoren i utkastet till OPS-avtal och riskfördelningen sannolikt kommer att accepteras av marknaden. En effektiv marknadssondering ökar byggherrens trygghet i att det finns ett starkt intresse från anbudsgivarna när upphandlingsfasen inleds, att projektet är hållbart och att de faktiska kostnaderna liksom tidsramarna överensstämmer med byggherrens förväntningar för effektivitet och budget.

Marknadssondering sker normalt under projektets förberedelsefas. En inledande marknadssondering kan även ske redan under projektidentifieringsfasen (där vi nu befinner oss i en svensk kontext) för att på en övergripande nivå få reaktioner om hur projektets kommer att tas emot av marknaden utifrån tillgänglig kapacitet. Nivån på marknadssonderingen varierar mellan olika projekt och

⁵ EPEC *Guide to Public-Private Partnerships*, kapitel 3.

beror på projektets art och byggherrens förståelse för den aktuella marknaden. Nyckeln till framgångsrik marknadssondering är att formulera så precisa villkor som möjligt för den fråga som byggherren önskar reaktioner på. Detta kräver att byggherren är tydlig med orsaken och sammanhanget för sin frågeställning.

Följaktligen bör marknadssonderingar inte genomföras för tidigt (innan frågan är definierad) eller för sent (när det kan vara svårt att införliva resultaten av marknadssonderingen i utkastet till avtal).

Marknadssondering bör planeras noggrant. Detta innebär att man måste:

- identifiera de viktigaste egenskaperna hos projektet som ska testas med marknaden (till exempel projektets skala, tekniska och kvalitetsmässiga specifikationer samt riskprofil),
- fastställa former för dialog som tillgodoser alla relevanta marknadsaktörer – till exempel kan den upphandlande myndigheten besluta att samråda med marknaden genom ett öppet möte, användning av frågeformulär, inbjudningar till skriftliga inlagor om specifika ämnen eller användning av möten med enskilda företag (för att underlätta en mer öppen diskussion), och
- klargöra för marknadsaktörerna att marknadssonderingen inte är en del av den formella upphandlingsprocessen (genom att t.ex. se till att de aktörer från den privata sektorn som deltar i marknadssonderingen inte beskrivs som anbudsgivare).

Marknadssondering är inte specifikt reglerad men för att undvika störningar av det upphandlingsarbete som följer efter marknadssonderingen bör särskild vikt läggas vid de grundläggande principerna om icke-diskriminering, likabehandling och öppenhet. Detta är av särskilt stor betydelse när enskilda möten planeras. Byggherren bör därför se till att det finns effektiva styrformer för arbetet, att ingen part ges någon fördel eller nackdel genom att delta i marknadssonderingen och att samrådet genomförs med ett öppet sinne och med ett brett spektrum av deltagare från den privata sektorn. Detta för att undvika att någon enskild deltagare kan utöva otillbörligt inflytande över utformningen av projektet eller avtalets villkor. Samråd om marknadssondering bör genomföras på ett konsekvent sätt och dokumenteras på ett transparent och spårbart sätt. De kategorier inom den privata sektorn som i synnerhet bör bjudas

in till samråd för marknadssondering är potentiella långgivare och aktieägare i OPS-bolag, tillsammans med andra berörda parter, t.ex. potentiella projekterings- bygg- och driftsentreprenörer. Dessutom kan det vara lämpligt att inhämta synpunkter från oberoende experter, specialiserade organ eller näringslivsorganisationer. Externa rådgivare kan spela en viktig roll i en marknadssondering och hjälpa till att identifiera de enheter inom den privata sektorn som bör bjudas in till samråd om särskilda ämnen. Dessutom kan rådgivarna hjälpa byggherren att hantera processen och att inhämta och tolka den information som mottagits.

En byggherre som överväger OPS bör också ha i åtanke att en marknadssondering oundvikligen innebär att byggherrens beslutsfattare och ledande personer i det potentiella offentlig-privata partnerskapsprojektet utsätts för potentiella anbudsgivare, som kommer att vara uppmärksamma på hur byggherren agerar i samband med att genomföra samrådet. En oförberedd marknadssondering ger ett svagt intryck, medan en välorganiserad marknadssondering ger byggherren möjlighet att demonstrera övertygelse i inställningen till projektförberedelser och den efterföljande upphandlingsfasen.

Byggherren bör använda marknadssonderingsprocessen för att testa marknadens reaktion på nya och/eller oprövade funktioner i det föreslagna OPS-avtalet, såsom påföljder för det fall att hållbarhetsmål i kontraktet inte uppnås. Om marknadssondering inte genomförs ökar risken att man behöver avbryta projektet eller väsentligt ändra OPS-avtalet redan under upphandlingsfasen, antingen för att villkoren i OPS-avtalet inte är kommersiellt hållbara eller prisvärda eller för att de anbud som lämnas in inte uppfyller kraven/förväntningarna budgetmässigt eller effektivitetsmässigt.

5 Legala förutsättningar för att genomföra utredningens förslag

5.1 Inledning

Flera utredningar har tidigare utrett de legala förutsättningarna för en alternativ finansiering av infrastrukturprojekt. (se redovisning i kapitel 1). Även om rättsläget är tämligen oförändrat har många författningar upphävts de senaste åren och nya tillkommit. I det här kapitlet lämnas en generell översikt av relevanta regelverk och de legala förutsättningarna för utredningens förslag avseende alternativt genomförande av infrastrukturprojekt.

5.2 Rättsliga frågor avseende väginfrastruktur

5.2.1 Väglagen och vägplanen

Om den väg som ska byggas, drivas, underhållas och finansieras ska vara allmän väg, gäller 1 § väglagen (1971:948). Allmän väg är bl.a. sådan väg som anläggs enligt väglagen eller som enligt bestämmelserna i väglagen förändras till allmän väg. Bestämmelserna innebär att en väg som anläggs enligt väglagen blir allmän väg redan i samband med att den anläggs. Det spelar således ingen roll om själva byggandet av vägen genomförs av det allmänna eller av en enskild.

Den som avser att bygga en väg ska enligt 14 a § väglagen upprätta en vägplan, efter att ha samrått med länsstyrelsen, berörda kommuner och de enskilda som särskilt berörs. Trafikverket ska sedan enligt 18 § väglagen efter samråd med berörda länsstyrelser fastställa vägplanen. I vissa fall ska Trafikverket överlämna frågan om att fastställa planen till regeringen. Fastställelse av vägplanen

kan ses som ett tillstånd att bygga en väg och är att jämställa med ett domstolsbeslut.

5.2.2 Väghållare, vägrätt och väghållningsmyndighet

Staten är enligt 5 § väglagen väghållare för allmänna vägar. Under vissa förhållanden får det beslutas att en kommun ska vara väghållare inom kommunens område. Enskilda kan enligt väglagen inte formellt vara väghållare för allmän väg. Inte heller kan ett statligt ägt bolag eller annat offentligt organ än en kommun vara väghållare för allmän väg.

Bestämmelser om väghållning finns i 4–8 § väglagen. Väghållning omfattar byggande av och drift av väg. Med byggande av väg avses bl.a. att anlägga en ny väg och att bygga om en väg. Drift av väg omfattar exempelvis underhåll, reparation och andra åtgärder. Vid väghållning ska bl.a. tillbörlig hänsyn tas till enskilda intressen och till allmänna intressen, som trafiksäkerhet, miljöskydd, naturvård och kulturmiljö.

När staten är väghållare handhas väghållningen enligt 6 § av Trafikverket. Den till Trafikverket hörande regionala förvaltningen är s.k. väghållningsmyndighet. Att Trafikverket ska ha en sådan regional indelning framgår i propositionen *Ny myndighetsstruktur på transportområdet* (prop. 2009/10:59, s. 25 f.), jfr 2 kap. 1 § vägförordningen (2012:707). När en kommun är väghållare, är det den kommunala nämnd som kommunfullmäktige utser som är väghållningsmyndighet. Väghållningsmyndighetens uppgifter och befogenheter framgår av väglagen och vägförordningen.

Väghållaren har enligt 30 § väglagen en s.k. vägrätt som bl.a. innefattar rätten att nyttja mark eller annat utrymme som behövs för en väg, trots den rätt som någon annan kan ha till fastigheten. Vägrätten utgör en särskild nyttjanderätt. Vägrätten innebär en förenkling av markförvärvet och uppkommer genom att väghållaren tar mark i anspråk för väg med stöd av upprättad och fastställd vägplan. Det krävs alltså ingen expropriation eller fastighetsbildning och får betraktas som myndighetsutövning.

Väghållaren innehar alltså vägrätten medan själva väghållningen och förvaltningen handhas av Trafikverket, dess regioner eller, i vissa fall, en kommunal nämnd.

Väghållning torde inte innefatta någon myndighetsutövning. Andra uppgifter och befogenheter som exempelvis beslut om att ansluta en enskild väg till allmän väg och beslut om tillstånd för byggnationer inom ett vägområde innefattar dock myndighetsutövning och ska därför utföras av väghållningsmyndigheten, se 39–54 §§ väglagen.

Av väglagen framgår alltså att såväl väghållaren som väghållningsmyndigheten har uppgifter som utgör myndighetsutövning. Med myndighetsutövning menas vanligtvis beslut och andra åtgärder som en myndighet vidtar gentemot en enskild. Beslutet eller åtgärden är ytterst ett uttryck för samhällets makt över medborgarna. Det gäller oberoende av om den aktuella åtgärden uttrycker en skyldighet för någon enskild eller innebär att någon enskild gynnas i det enskilda fallet.

Förhållandet att myndighetsutövning ingår i väghållarens respektive väghållningsmyndighetens förvaltningsuppgifter innebär att det betraktas som oklart om Trafikverket eller dess regioner kan delegera ansvaret för de uppgifter som följer med väghållarskapet. Av 12 kap. 4 § regeringsformen framgår att förvaltningsuppgifter som ålagts en viss förvaltningsmyndighet kan överlämnas till juridiska personer och enskilda individer, men att om uppgiften innefattar myndighetsutövning, får ett överlämnande göras endast med stöd av lag. Något sådant lagstöd för överlämnande av uppgifter som innefattar myndighetsutövning inom vägsektorn till enskild finns inte. Någon annan väghållare för allmänna vägar än staten respektive en kommun kan alltså inte förekomma.

Det kan i detta sammanhang noteras att Öresundsbron utgör ett undantag. Bron är enskild väg, inte allmän. Väghållningsfrågor regleras i ett avtal mellan Öresundsbro Konsortiet och danska respektive svenska staten. Om en väg anläggs som enskild gäller inte väglagen. Såväl en juridisk som fysisk person kan då vara väghållare. I ett senare skede skulle den enskilda vägen i enlighet med 21 § väglagen kunna förändras till allmän, om vägen behövs för allmän samfärdsel eller annars är av synnerlig betydelse för det allmänna. Detta alternativ diskuteras dock inte i denna utredning.

5.2.3 Markåtkomst

Bestämmelserna i väglagen om markåtkomst ändrades 2013. Numera uppstår vägrätten främst genom ianspråktagande av mark med stöd av en vägplan. Ändringarna i väglagen genom propositionen *Planeringssystem för transportinfrastruktur* (prop. 2011/12:118) innebär bl.a. att väglagens bestämmelser om vägplan i vissa fall ersätts av bestämmelserna om i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Som konstaterats ovan kan endast staten, eller en kommun, inneha vägrätt och vara väghållare. Däremot torde exempelvis ett bolag kunna anlägga en allmän väg på uppdrag av en väghållningsmyndighet, exempelvis Trafikverket.

5.3 Rättsliga frågor avseende järnvägsinfrastruktur

5.3.1 Lagen om byggande av järnväg och järnvägsplan

Den rättsliga regleringen vid byggande av järnväg skiljer sig från den som gäller vid byggande av väg. Någon motsvarighet till vägrätt finns inte för byggande av järnväg. Byggande av järnväg ska ske enligt bestämmelserna i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Vid byggande av enskilda järnvägar gäller lagen (1985:1075) om rätt att anlägga enskilda järnvägar m.m. Denna lag ger var och en rätt att utan särskilt tillstånd (koncession) av regeringen anlägga en enskild järnväg, tunnelbana eller spårväg för allmän trafik. Enskilda järnvägar för allmän trafik förekommer sällan, eller aldrig, numera. Järnvägar inom industriområden och hamnar kan dock vara enskilda, men är vanligtvis inte avsedda för allmän trafik.

I detta sammanhang kan noteras att Arlandabanan utgör ett specialfall. Verksamheten vid Arlandabanan är ett offentligt-privat partnerskap. Staten har ingått ett koncessionsavtal (Arlandabanan Project Agreement) för verksamheten som bl.a. innebär en ensamrätt att bedriva trafik för den privata parten och har utformats med utgångspunkt i att verksamheten bedrivs i en s.k. vertikalt integrerad organisationsstruktur, dvs. en bolagsstruktur som innefattar både förvaltning av infrastruktur och trafikutövning. Det privata bolaget A-Train AB fick 1995 uppdraget av staten att finansiera, bygga och driva Arlandabanan. Det privata bolaget projekterade och byggde banan. När anläggningen var klar hösten 1999, överlämnades den till det av

staten helägda bolaget Arlandabanan Infrastructure AB som nu äger spåranläggningen. I gengäld leasar det privata bolaget A-Train AB Arlandabanan med en exklusiv koncession, dvs. en rätt att bedriva tågtrafiken.

Enligt 2 kap. 1 § lagen om byggande av järnväg ska den som avser att bygga en järnväg upprätta en järnvägsplan. Om järnvägen avser industrispår eller hamnspår som ska anläggas uteslutande på egen fastighet behöver dock ingen järnvägsplan upprättas. Järnvägsplanen är ett resultat av de olika stegen i processen för planeringen. Planeringsprocessen ska enligt 2 kap. samma lag omfatta exempelvis samråd med länsstyrelsen, berörda kommuner och de enskilda som särskilt berörs. I kapitlet finns också bestämmelser om vad järnvägsplanen ska innehålla. Där finns vidare bestämmelser om att projektet ska överlämnas till regeringen för prövning om det enligt 17 kap. 3 § miljöbalken krävs en tillåtlighetsprövning.

Fastställelse av en järnvägsplan sker på likande sätt som fastställelse av en vägplan. Av 2 kap. 15 § lagen om byggande av järnväg framgår att Trafikverket ska pröva frågan om att fastställa en järnvägsplan efter samråd med berörda länsstyrelser. I vissa fall ska Trafikverket överlämna frågan om att fastställa planen till regeringen. Fastställelse av järnvägsplanen kan ses som ett tillstånd att bygga en järnväg.

5.3.2 Järnvägsinfrastruktur, drift och underhåll

Genom det s.k. Fjärde järnvägspaketet har bestämmelserna om järnvägs underhåll och drivande omarbetats och utvecklats. Den tidigare järnvägslagen (2004:519) har ersatts av fyra nya lagar: järnvägsmarknadslagen (2022:365), järnvägstekniklagen (2022:366), järnvägssäkerhetslagen (2022:367) och lagen (2022:368) om nationella järnvägssystem.

I sak innehåller de nya lagarna endast begränsade ändringar och nyheter. Bland nyheterna i de nya lagarna kan dock nämnas att kraven för att säkerställa infrastrukturförvaltares oberoende utökats både generellt och i s.k. vertikalt integrerade företag, dvs. organisations- och bolagsstrukturer som innefattar både förvaltning av infrastruktur och utövande av trafik. De nationella persontrafikmarknaderna på järnväg inom EU har öppnats för konkurrens och krav har införts

på upphandling i konkurrens av avtal om allmän trafik (kollektivtrafik) på järnväg.

Järnvägsinfrastruktur och infrastrukturförvaltare

Enligt järnvägsmarknadslagen utgörs järnvägsinfrastrukturen av:

- spår-, signal- och säkerhetsanläggningar avsedda för järnvägs-
trafik,
- trafikledningsanläggningar,
- anordningar för elförsörjning av trafiken samt övriga fasta anordningar som behövs för anläggningarnas bestånd, drift eller brukande, dock inte om anläggningarna och anordningarna utgör, eller är belägna inom, privatägda anslutningslinjer, privatägda sidospår eller andra anläggningar för tjänster än stationer för passagerare.

Uttrycket motsvarar i stort sett det som tidigare (före 2004) benämndes spår-anläggningar.

Genom den upphävida järnvägs-lagen ersattes den tidigare definitionen spår-innehavare av uttrycket infrastruktur-förvaltare. En infrastruktur-förvaltare är den som förvaltar järnvägs-infrastruktur och driver anläggningar som hör till infrastrukturen Uttrycket har samma betydelse i nu gällande järnvägs-lagstiftning. Numera använder man alltså inte begreppet ägare av en spår-anläggning.

En infrastruktur-förvaltare får uppdra åt någon annan att sköta driften av järnvägs-infrastrukturen, under förutsättning att

1. opartiskhet och icke-diskriminering i förhållande till järnvägs-företag och andra sökande av infrastrukturkapacitet kan säkerställas,
2. kommersiellt känslig information från järnvägs-företag och andra sökande av infrastrukturkapacitet kan skyddas, och
3. den som ska sköta driften inte är ett järnvägs-företag eller ett företag som kontrollerar ett järnvägs-företag eller kontrolleras av ett järnvägs-företag.

Av 6 kap. järnvägsmarknadsförordningen (2022:416) framgår att Trafikverket är infrastrukturförvaltare för det statliga järnvägsnätet.

En infrastrukturförvaltare ska enligt 3 kap. 6 § järnvägssäkerhetslagen ha ett säkerhetstillstånd för att förvalta järnvägsinfrastruktur och driva anläggningar som hör till infrastrukturen. De krav som ska uppfyllas för att ett säkerhetstillstånd ska beviljas framgår av 3 kap. 7 § Av järnvägssäkerhetslagen. Kraven innebär bl.a. att infrastrukturförvaltaren ska inrätta ett säkerhetsstyrningssystem. Vidare framgår av 3 kap. 8 § järnvägssäkerhetsförordningen (2022:418) att det säkerhetstillståndet ska innehålla ett godkännande av att sökanden i sitt säkerhetsstyrningssystem har inrättat förfaranden och åtgärder som uppfyller kraven på en säker konstruktion, ett säkert underhåll och en säker drift av järnvägsinfrastrukturen. Bestämmelserna innebär att Trafikverket som infrastrukturförvaltare måste ha ett säkerhetstillstånd. Som beskrivits ovan får uppgifter som underhåll och drift överlåtas till någon annan. Vid en sådan överlåtelse krävs att den som övertar skötseln också erhåller ett säkerhetstillstånd.

Säkerhetstillstånd för infrastrukturförvaltare utfärdas av tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndighet är Transportstyrelsen, se 1 kap. 4 § järnvägssäkerhetsförordningen.

Infrastrukturförvaltare som inte omfattas av järnvägssäkerhetslagen, utan av lagen om nationella järnvägssystem, ska ha ett nationellt infrastrukturillstånd som utfärdas av tillsynsmyndigheten, även här Transportstyrelsen. Lagen om nationella järnvägssystem omfattar järnvägsnät som är funktionellt åtskilda från den svenska delen av Europeiska unionens järnvägssystem och endast är avsedda för persontransport i lokal-, stads- eller förortstrafik, jfr 1 kap. 4 § järnvägssäkerhetslagen.

Infrastrukturförvaltarnas civilrättsliga ansvar regleras i järnvägstrafiklagen (2018:181) och i det obligatoriska trafikeringsavtal som infrastrukturförvaltaren enligt 7 kap. 27 § järnvägsmarknadslagen ska ingå med järnvägsföretag eller annan som söker järnvägskapacitet.

5.3.3 Markåtkomst

Lagen om byggande av järnväg möjliggör både tillfälligt ianspråktagande av mark under planerings- och byggnationstiden och inlösen av mark. Enligt 3 kap. 1 § har Trafikverket rätt till tillträde till

en fastighet för förberedande åtgärder inför ett järnvägsbygge. Rätten till tillträde omfattar även av Trafikverket anlitade ombud, exempelvis en konsultfirma som arbetar på uppdrag av Trafikverket. Om annan avser att bygga en järnväg får länsstyrelsen lämna tillstånd till tillträdet.

Det finns inte något motsvarande institutet till vägrätt enligt väglagen på järnvägssidan. Mark som behövs permanent för en järnväg måste alltså bli föremål för köp. Om järnvägen tillgodoser ett allmänt transportbehov kan marken inlösas, 4 kap. 1 §. Inlösen innebär att den som ska bygga järnväg får äganderätt till den inlösta marken och inte endast nyttjanderätt. Frågan om inlösen behandlas och ersättningen bestäms med tillämpning av motsvarande regler som gäller för expropriation. Det innebär bl.a. att mark- och miljödomstolen avgör frågan om tillstånd till inlösen och ersättning för den inlösta marken om en frivillig överenskommelse inte kan träffas. Köparen ansöker om lagfart och en fastighetsreglering måste ske.

Lagen om byggande av järnväg innebär inte något hinder mot att Trafikverket inlöser mark och att ett bolag därefter anlägger järnväg på den inlösta marken. Ett bolag kan också på egen hand utnyttja de möjligheter som medges enligt lagen om byggande av järnväg att tvångsvis inlösa eller tillfälligt ta mark i anspråk. Det förutsätter naturligtvis att det finns en fastställd järnvägsplan och att övriga bestämmelser i lagen om byggande av järnväg följs.

5.4 Gemensamma rättsliga frågor avseende infrastruktur för väg och järnväg

5.4.1 Upphandling

Upphandlingsregelverket består av lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, förkortad LOU, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, förkortad LUF, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner, förkortad LUK, och lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, förkortad LUFFS. Reglerna om offentlig upphandling bygger på EU-direktiv och är, över vissa tröskelvärden, gemensamma inom EU.

LOU gäller för all offentlig upphandling av varor, tjänster och byggtreprenader som inte omfattas av annan upphandlingslag eller av något specifikt undantag som gäller i den enskilda upphand-

lingen. LOU ska tillämpas av upphandlande myndigheter. Till dessa hör statliga och kommunala myndigheter samt beslutande församlingar i kommuner och regioner. Hit räknas även vissa offentligt styrda organ. Offentligt styrda organ är t.ex. bolag, föreningar och stiftelser som tillgodoser behov i det allmännas intresse och där staten, en kommun, en region eller en annan upphandlande myndighet till största delen finansierar eller kontrollerar verksamheten. Även sammanslutningar av en eller flera myndigheter, församlingar eller offentligt styrda organ omfattas.

LUF gäller som huvudregel för upphandling av varor, tjänster och byggentreprenader som genomförs av aktörer som bedriver verksamhet inom försörjningssektorerna vatten, energi, transporter eller posttjänster. En förutsättning är att det som köps in är kopplat till just den verksamhet som faller in under LUF. Lagen ska tillämpas av upphandlande enheter. Till dessa hör dels upphandlande myndigheter, dels företag som är verksamma inom försörjningssektorerna och som en upphandlande myndighet har ett bestämmande inflytande över. Detsamma gäller för företag som bedriver verksamhet inom försörjningssektorerna med stöd av en särskild rättighet eller ensamrätt.

LUK är tillämplig vid upphandling av bygg- och tjänstekoncessioner. En koncession är när en leverantör får i uppdrag att utföra tjänster åt någon annan, som också är den som betalar leverantören. Med byggkoncession avses ett kontrakt av samma slag som ett byggentreprenadkontrakt men som innebär att ersättningen helt eller delvis utgörs av en rätt att utnyttja anläggningen. Med tjänstekoncession avses på motsvarande sätt ett kontrakt av samma slag som ett tjänstekontrakt men som innebär att ersättningen helt eller delvis utgörs av en rätt att utnyttja tjänster. LUK ska tillämpas av upphandlande myndigheter och upphandlande enheter. Lagen innehåller ett antal undantag. Exempelvis gäller den inte för vissa upphandlingar av koncessioner på försvars- och säkerhetsområdet. Lagen gäller heller inte när upphandlingen och fullgörandet av koncessionen omfattas av sekretess eller rör Sveriges väsentliga intressen, om det skydd som behövs inte kan säkerställas vid en upphandling enligt lagen.

LUFS gäller, med vissa undantag, vid upphandling på försvars- och säkerhetsområdet av

1. militär utrustning, inklusive alla tillhörande delar, komponenter och delar av komponenter,
2. utrustning av känslig karaktär, inklusive alla tillhörande delar, komponenter och delar av komponenter,
3. byggtreprenader, varor och tjänster som direkt hänför sig till den utrustning som avses i 1 och 2, under hela dess livslängd, eller
4. byggtreprenader och tjänster särskilt avsedda för militära syften eller byggtreprenader och tjänster av känslig karaktär.

LUFS gäller framför andra upphandlingsregler. Om en upphandling omfattas av såväl LUFS som lagen LOU eller LUF ska alltså LUFS tillämpas. LUFS kan främst komma i fråga vid bygge av väg eller järnväg särskilt avsedda för militära syften eller där byggtreprenaden eller tjänsten är av känslig karaktär. Med känslig karaktär avses byggtreprenader eller tjänster som har ett säkerhetssyfte och som inbegriper, kräver eller innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Vad som avses är bl.a. byggtreprenader och tjänster som upphandlas för ett säkerhetssyfte, men som i sig inte har utformats för detta syfte, och som inbegriper, kräver eller innehåller sekretessbelagd information. Hänsyn bör tas till om den upphandlande myndighetens eller enhetens behov av dessa är nödvändiga för att uppfylla vissa militära krav eller säkerhetskrav. Exempel på sådan upphandling som faller inom detta undantag kan vara transport av trupper eller upprättande av en landningsbana. En förteckning över byggtreprenadkontrakt är fogad till lagen som bilaga 1.

Enligt såväl LOU som LUF har den upphandlande myndigheten eller enheten möjlighet att, under de förutsättningar som anges i respektive lag, välja upphandlingsförfarande: öppet förfarande, selektivt förfarande, förhandlat förfarande med föregående annonsering, förhandlat förfarande utan föregående annonsering, konkurrenspräglad dialog eller förfarande för inrättande av innovationspartnerskap. Vid infrastrukturprojekt – främst när det gäller järnväg – används vanligtvis ett förhandlat förfarande med tillämpning av ett kvalificeringssystem för att på förhand välja ut de leverantörer som ska få delta i upphandlingen.

Upphandlingsförfarandena i LUFS är snarlika dem i LOU och LUF men det öppna förfarandet har inte bedömts vara behövligt och finns därför inte med i lagen.

Enligt LUK är upphandlande myndigheter och enheter fria att själva organisera förfarandet vid upphandling av koncessioner under förutsättning bl.a. att principerna om att behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt följs, att upphandlingar genomförs på ett öppet sätt, att upphandlingar genomförs med ömsesidigt erkännande och proportionalitet, dvs. att de fem grundläggande principerna enligt EU-rätten följs.

Slutsatsen av vad som beskrivits ovan är att det uppstår en upphandlingssituation oavsett om staten eller ett av staten ägt bolag ska bygga en väg eller järnväg och oavsett vilka upphandlingsbestämmelser som då blir tillämpliga.

5.4.2 Avgifter för infrastrukturanvändning

Väg

I delbetänkandet *Finansiering av infrastruktur med privat kapital?*, SOU 2017:13, lämnades en genomgång av möjligheten att ta ut en efterfrågebaserad ersättning (brukaravgifter) på vägar. Redovisningen här bygger delvis på den genomgången.

Möjligheten att ta ut en avgift för färd på allmän väg begränsas av lagen (2024:172) om infrastrukturavgifter på väg som trädde i kraft den 1 maj 2024. Samtidigt upphävdes lagen (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg men enligt övergångsbestämmelserna gäller lagen fortfarande i vissa fall. Lagen omfattar dels infrastrukturavgifter på allmänna vägar utom färjor, dels infrastrukturavgifter för tunga godsfordon på enskilda vägar som ingår i det s.k. transeuropeiska transportnätet, TEN-T-vägnätet, i Sverige eller som är motorvägar. Infrastrukturavgifterna är avsedda att täcka kostnader för väginfrastruktur och kostnader för luftföroreningar, buller och koldioxidutsläpp som användningen av väginfrastrukturen orsakar. Lagen är ett införlivande av delar av det s.k. eurovinjettdirektivet.

För motorfordon och ledade motorfordonskombinationer med en totalvikt på minst 12 000 kilogram, som är avsedda uteslutande för godstransport på väg, tas tidsbaserade vägavgifter ut enligt lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon. Med vägavgift avses ett bestämt belopp som ska betalas för att ge ett fordon rätt att under en given tid använda en viss infrastruktur. Vägavgiften får enligt 5 § tas ut för färd på vägar som ingår i TEN-T vägnätet eller på motor-

vägar och får endast tas ut på broar, tunnlar eller bergspass. Även dessa bestämmelser införlivar delar av eurovinjettdirektivet.

Direktivet tillåter som huvudregel inte att avståndsbaserade och tidsbaserade skatter eller avgifter tas ut för samma vägnät med undantag för broar, tunnlar eller bergspass. Direktivets bestämmelser måste följas om vägavgifter eller vägtullar tas ut. Vad gäller den svenska trängselskatten hindrar dock inte direktivet att skatten tas ut. Det beror på att det finns ett undantag som anger att medlemsstaterna, på ett icke diskriminerande sätt, får ta ut avgifter som är särskilt utformade för att minska trängsel eller motverka miljöpåverkan i tätbebyggda områden.

Enligt eurovinjettdirektivet ska varje fordonsslag i princip stå för sin del av de samhälleliga marginalkostnaderna till följd av utnyttjandet av detta fordonsslag. Direktivet reglerar inte personbilar varför det skulle kunna tas ut finansierande avgifter för personbilar utan att direktivet hindrar det. Personbilar får trots det endast stå för sin del av den samhälleliga marginalkostnaden, vilket grundar sig på den allmänna principen att en avgift i regel ska motsvara kostnaden för vad som tillhandahålls.¹

Sverige är också sedan 1998 anslutet till ett samarbete i form av ett gemensamt uttag av vägavgift för tunga godstransporter vid användandet av vissa vägar – eurovinjettsamarbetet. I samarbetet deltar, förutom Sverige, Nederländerna och Luxemburg. Samarbetet ställer krav på dessa länder att gentemot varandra ta ut vägavgift enligt avtalets bestämmelser.

Eftersom Sverige är bundet av eurovinjettdirektivet och eurovinjettsamarbetet begränsas möjligheten att ta ut andra typer av avgifter för brukande av allmän väg. För närvarande är det alltså inte möjligt att finansiera byggande av väginfrastruktur med infrastruktur- eller vägavgifter.

I sammanhanget kan nämnas att det finns ett remitterat förslag om förändrad vägavgift, Ändrade vägavgifter inom eurovinjettsamarbetet (Fi2023/02125). Förslaget är att vägavgiften ska differentieras utifrån koldioxidutsläppsklass och att en begränsad höjning av avgiftsnivåerna samtidigt genomförs. Även dagsavgiften föreslås differentieras utifrån utsläppsklasser. S.k. avståndsbaserad vägskatt (kilo-

¹ I samband med 1998 års trafikpolitiska beslut slog riksdagen fast att utgångspunkten bör vara att transportpolitiskt motiverade skatter och avgifter ska motsvara de samhällsekonomiska marginalkostnader som trafiken ger upphov till.

meterskatt) har utretts vid ett par tillfällen, se exempelvis En ny inriktning för beskattning av tung lastbilstrafik (Fi2018/01103/S2), men har ännu inte inneburit några ändringar av skattereglerna.

Det kan också nämnas att det finns en möjlighet att ta ut en särskild skatt för att bl.a. styra trafiken genom att minska trängseln i hårt trafikerade storstadsområden. Enligt lagen (2004:629) om trängselskatt kan en skatt tas ut när en skattepliktig bil brukas vid passage av särskilt angivna betalstationer i Stockholms respektive Göteborgs kommun.

Järnväg

Systemet med avgifter för användande av järnvägsinfrastruktur är inte helt okomplicerat. Enligt 8 kap. järnvägsmarknadslagen (2022:365) ska en infrastrukturförvaltare ta ut konkurrensneutrala och icke-diskriminerande avgifter för användning av järnvägsinfrastrukturen. Av 3 § framgår att de avgifter av den som tilldelats infrastrukturkapacitet för användning av ett minimipaket av tillträdestjänster som huvudregel ska fastställas till den kostnad som uppstår som en direkt följd av framförandet av järnvägsfordon. Minimipaketet omfattar exempelvis användning av järnvägsinfrastrukturen, inklusive växlar, och tillgång till trafikledning, inklusive signalsystem.² I vissa sammanhang får infrastrukturförvaltaren ta ut extra avgifter, jfr 4–8 §§.

Enligt 6 kap. 1 § järnvägsmarknadsförordningen (2022:416) är det Trafikverket som får ta ut dessa avgifter.

Det finns alltså begränsningar av hur stor avgiften, som infrastrukturförvaltaren kan ta ut för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen, kan vara. Användningsavgiften betalas alltså av järnvägsföretag. Infrastrukturförvaltaren har ingen möjlighet att ta ut användar-/brukaravgifter direkt av dem som reser med tågen.

Enligt 1 kap. 5 § järnvägsmarknadsförordningen är Transportstyrelsen tillsynsmyndighet enligt järnvägsmarknadslagen. Transportstyrelsen får enligt 1 kap. 8 § meddela föreskrifter om bl.a. avgifter för tillsynen.

² Hur dessa avgifter ska beräknas och vilka av infrastrukturförvaltarens kostnader som får ligga till grund för avgiften framgår av kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/909 av den 12 juni 2015 om förfarandena för beräkning av den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs.

Skatt eller avgift?

Avslutningsvis bör nämnas att det också kan finnas juridiska begränsningar beträffande vad som exempelvis följer om ersättningen ska ses som en skatt eller avgift. Regeringsformen innehåller ingen definition av begreppen skatt och avgift. I förarbetena till regeringsformen uttalas dock att skillnaden mellan skatt och avgift är att en skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation, medan det med avgift vanligen förstås en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna. Dock framhålls att gränsen mellan begreppen skatt och avgift är flytande (prop. 1973:90 s. 213).

En avgift ska alltså som huvudregel endast motsvara kostnaden för det som tillhandahålls och får inte övervältras mellan olika kategorier av avgiftspliktiga. Vidare är avgifter som sammantaget ger staten högre intäkter än kostnaderna för det avgiftsbelagda statsrättsligt att anse som skatt. Pålagor för finansiering av en investering som redan har finansierats med skattemedel bör således vara att anse som skatt, jfr prop. 2003/04:145 s. 35.

5.4.3 Pant och säkerhet i infrastrukturanläggningar

Som angetts ovan i avsnittet om väghållare, vägrätt och väghållningsmyndighet är vanligtvis staten väghållare för allmän väg och Trafikverkets regionala förvaltning s.k. väghållningsmyndighet. Det innebär att ett bolag som på uppdrag av en väghållningsmyndighet anlägger en väg inte har någon äganderätt till väganläggningen. Anläggningen kan alltså inte användas som säkerhet vid upptagande av lån för byggandet av vägen. Om ett bolag ska ta upp sådana lån krävs en annan säkerhet. En möjlighet är att låta bolagets rättigheter enligt avtalet med väghållaren – främst rättigheten till ersättning för tillhandahållna tjänster – utgöra sådan säkerhet vid långivningen. I exempelvis projektet avseende Arlandabanan lämnades säkerhet av detta slag.

Säkerheten regleras ofta i form av ett s.k. direktavtal mellan beställaren – i det här fallet Trafikverket, långivarna och bolaget. Enligt direktavtalet brukar långivarna medges rätt att träda in och avhjälpa avtalsbrott som bolaget gjort sig skyldigt till och att ta över bolagets samtliga rättigheter och skyldigheter enligt avtalet – om bolaget av någon anledning skulle förlora förmågan att fullgöra avtalet. Syftet

med dessa regleringar är att långivarna ska ha möjlighet att förhindra att intäktsströmmen upphör och att deras möjlighet att erhålla amorteringar eller räntebetalningar därigenom försämrats.

5.4.4 Kommunalrättsliga frågor

Stöd till byggande av väg och järnväg

En kommun har möjlighet att lämna bidrag till byggande av väg och järnväg. Bestämmelsen finns i 2 kap. 1 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Genom en gemensam bestämmelse för bidrag till både väg och järnväg har skapats likartade förutsättningar för båda typerna av infrastruktur. Detta torde förenkla för såväl kommuner och regioner som för statliga myndigheter i hanteringen av finansieringsfrågorna, se regeringens proposition *Kommunala kompetensfrågor m.m.* (prop. 2008/09:21, s. 31 f.) Denna bestämmelse innebär att kommuner och regioner får lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för. Med bidrag avses i första hand medel för att finansiera en investering, men det kan även avse att kostnadsfritt ställa mark till förfogande. Som bidrag till bygge kan också tänkas räntekostnader eller uteblivna ränteutgifter vid förskotteringar. Bidragets storlek bestäms av kommunen eller regionen. I begreppet bidrag ligger dock en begränsning såtillvida att det inte kan vara fråga om att helt finansiera viss investering. Bidragen är frivilliga åtaganden från kommuner och regioner och staten kan inte ställa krav på kommunal medfinansiering. Det innebär inte någon möjlighet för staten att ålägga kommuner eller regioner att delta i finansieringen av den nationella infrastrukturen. Möjligheten till en kommunal medfinansiering syftar inte till att förändra ansvarsfördelningen för infrastrukturen.

Kommunal näringsverksamhet

Kommuner och regioner får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och syftar till att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna. Det framgår av 2 kap. 7 § kommunallagen (2017:725). Bestämmelsen innebär att en kommun eller en region inte får driva företag som har till syfte att ge kommunen

eller regionen en ekonomisk vinst. Något absolut förbud mot vinst i en verksamhet finns dock inte. I vilken utsträckning verksamheten får ge överskott och hur detta ska användas får bedömas med tillämpning av självkostnadsprincipen, dvs. kommunerna och regionerna får inte ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller. Syftet med den näringsverksamhet som kommunerna och regionerna får bedriva ska vara att tillhandahålla en anläggning eller tjänst till de egna medlemmarna. Bestämmelsen utgör dock inget hinder mot att anläggningarna eller tjänsterna i praktiken också utnyttjas av andra än kommunmedlemmar. Vidare är det inget som hindrar att kommunerna och landstingen bildar egna interna företag som enbart betjänar kommunen eller landstinget, t.ex. ett internt städbolag.

De områden där kommunerna och regionerna har rätt att engagera sig i näringsverksamhet kallas allmänt för sedvanlig kommunal affärsverksamhet. Tyngdpunkten ligger ofta i att tillhandahålla kollektiva anläggningar eller anordningar av olika slag. Åtskilliga verksamheter kan hänföras till kommunikationsväsendet. Exempel på sedvanlig kommunal affärsverksamhet är reningsverk, gas- och värmeverk, kollektivtrafik och fritidsanläggningar. Flera av de verksamheter som kan hänföras till sedvanlig kommunal affärsverksamhet fullgör åligganden enligt speciallagstiftning, t.ex. i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster.

Näringsverksamhet som inte kan anses utgöra sedvanlig kommunal affärsverksamhet benämns i det kommunalrättsliga sammanhanget som det egentliga näringslivet. Inom denna sektor får kommunerna och regionerna inte driva verksamhet eller göra ingripanden annat än under mycket speciella förhållanden.³ Kommuner och regioner får dock enligt 2 kap. 8 § genomföra åtgärder som allmänt främjar näringslivet i kommunen eller regionen. En allmänt näringsfrämjande åtgärd kan vara att tillhandahålla mark eller teknisk service till företag. Småföretags behov av lokaler kan tillgodoses under förutsättning att verksamheten inriktas på företagarkollektivet i allmänhet. Även engagemang i utställningar, mässor och annan kollektiv marknadsföring kan tillåtas. Individuellt anpassad lokalhållning åt enstaka industriföretag faller dock utanför kommuners och landstings befogenheter (prop. 1990/91:117 s. 152).

³ Regeringens proposition *En ny kommunallag* (2016/17:171, s. 303 f.).

Av andra stycket framgår att kommunala ingripanden som innebär individuellt inriktat stöd endast tillåts om det finns synnerliga skäl för det. Om det egentliga näringslivet inte levererar service inom ett visst serviceområde som normalt inte ankommer på kommun eller landsting, kan det finnas ett rättsligt utrymme för kommunala åtgärder som annars skulle betraktas som otillåtna. Om servicenivån sjunker klart under det acceptabla kan kommunen ha rätt att lämna ekonomiskt stöd till enskilda näringsidkare för att garantera en viss minimistandard av kommersiell service till hushållen. Allmänt sett gäller en restriktiv syn på kommunala stödinsatser gentemot enskilda företag. När det gäller avgränsningen av tillåtna insatser måste dock rättstillämpningen kunna anpassas till samhällsutvecklingen (prop. 1990/91:117 s. 153).

Kommunala och regionala bolag

Kommuner och regioner kan bilda bolag till vilka de kan överlåta kommunala angelägenheter. Av 3 kap. 11 § kommunallagen framgår att kommuner och regioner får, med de begränsningar som framgår av lag, överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till kommunala bolag, stiftelser och föreningar. Bolagen kan vara såväl helägda som delägda. Bolagen bestämmer frågor som rör bolaget, men kommunen eller regionen som ägare ska styra och kontrollera verksamheten, vilket kan ske genom olika instrument. I ett delägt företag ska fullmäktige se till att företaget blir bundet av samma villkor som helägda i den omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt. I delägda företag tillkommer styrdokument som aktieägaravtal mellan delägarna och avtal med företaget.

Bestämmelser om kommunala bolag, stiftelser och föreningar finns i 10 kap. kommunallagen. Där framgår också vilka begränsningar som finns för att lämna över kommunala angelägenheter. Av 10 kap. 2 § framgår vad som avses med hel- respektive delägda kommunala bolag. Med ett helägt kommunalt bolag avses ett aktiebolag där kommunen eller regionen direkt eller indirekt innehar samtliga aktier och med ett delägt kommunalt bolag avses ett aktiebolag eller handelsbolag där kommunen eller regionen bestämmer tillsammans med någon annan.

I 10 kap. 3 § regleras hur överlämnande av en kommunal angelägenhet till ett helägt bolag ska ske. Syftet med paragrafen är att säkra fullmäktiges kontroll över de helägda kommunala bolagen så att de i allt väsentligt uppfyller det i bolagsordningen beskrivna kommunala ändamålet och håller sin verksamhet inom ramen för de uppdrag som kommunen har givit dem. I 10 kap. 4 § finns bestämmelser om överlämnande till ett delägt bolag. Det ställs inte samma krav på kommunen eller regionen när det gäller delägda kommunala bolag som när det gäller bolag med kommunalt ensambestämmande. Vilka åtgärder enligt 3 § som ska vidtas i delägda bolag beror på andelsförhållandena, verksamhetens art och övriga omständigheter. En samlad bedömning kan behöva göras av omständigheterna i det enskilda fallet.

Ett exempel på kommunalt delägarskap är Botniabanan AB. Botniabanan är 190 kilometer lång och förbinder Umeå med Nyland. I ett avtal mellan staten och berörda kommuner och regioner slogs fast att kommunerna längs sträckan skulle stå för kostnaderna för uppförandet av resecentra. Botniabanan AB ägdes fram till mars 2012 till 91 procent av staten, medan Kramfors, Örnsköldsviks, Nordmalings och Umeå kommuner ägde 2,25 procent vardera. Bolaget är numera avvecklat. Exemplet visar emellertid att ett kommunalt delägarskap i ett infrastrukturprojekt i bolagsform är möjligt. Det finns inga närmare bestämmelser om hur bolagsstrukturen får se ut, exempelvis om kommunen kan vara delägare i ett moderbolag eller i ett dotterbolag i en koncern. Det finns emellertid inget som tyder på att det ena eller andra skulle vara omöjligt.

5.4.5 Statligt stöd

Grundläggande statsstödsregler

I promemorian *Finansiering och riskdelning vid investeringar i ny kärnkraft*, Fi 2023:F, s. 121 f., och i delbetänkandet *Finansiering av infrastruktur med privat kapital?*, SOU 2017:13, s. 87 f., redogjordes översiktligt reglerna för statsstöd. Nedanstående beskrivning bygger till största delen på de redogörelserna.

EU:s statsstödsregler sätter vissa ramar för medlemsstaternas möjligheter att med offentliga medel kunna stödja ekonomisk verksamhet. Bestämmelser om statligt stöd finns i artiklarna 107–109 i för-

draget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Grundläggande bestämmelser om statligt stöd har införts i svensk rätt genom lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler och förordningen (2016:605) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler. Statsstöd är enligt nämnda reglering förbjudet om det inte uppfyller vissa på förhand bestämda undantag. Det är Europeiska kommissionen (kommissionen) som enligt artikel 108 i EUF-fördraget övervakar om medlemsstaterna följer reglerna. Övervakningen bygger på ett system med förhandsgodkännande. Enligt detta system måste medlemsstaterna underrätta kommissionen om alla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder och de får inte genomföra en åtgärd innan den har godkänts av kommissionen. Syftet med bestämmelserna om statsstöd är att se till att konkurrensen på EU:s inre marknad inte snedvrids.

Förbudet mot statligt stöd

Den centrala bestämmelsen om statligt stöd finns i artikel 107.1 i EUF-fördraget och har följande lydelse:

Om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. För att det ska vara fråga om statligt stöd i den mening som avses i denna bestämmelse krävs alltså att stödet

1. ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel,
2. gynnar vissa företag eller viss produktion, och
3. snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen samt påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

I det följande behandlas kort dessa förutsättningar.

Stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel

För att en åtgärd ska utgöra statligt stöd krävs inledningsvis att stödet ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel. Även medel från offentligt ägda bolag kan vara statliga medel.

För att kriteriet att stödet ska ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel ska vara uppfyllt krävs också att stödet innebär en överföring av statliga medel. Vid en överföring är medlens ursprung inte relevant under förutsättning att de, innan de direkt eller indirekt överförs till stödmottagaren, kommer under offentlig kontroll, även om medlen inte blir den offentliga myndighetens egendom. Stöd som finansierats genom skattelikhande avgifter eller obligatoriska bidrag som ålagts av staten och som förvaltas och fördelas i enlighet med lagstiftningen innebär en överföring av statliga medel, även om de inte administreras av de offentliga myndigheterna.

Det kan även tilläggas att en överföring inte enbart behöver avse direkta överföringar av offentliga medel utan även exempelvis avstående från krav kan utgöra stöd.

Exempel på åtgärder som ansetts som stöd är direkta bidrag, skatteförmåner, räntesubventioner, försäljning eller köp till särskilt förmånliga villkor, kapitaltillskott och avstående från fordringar.

Gynnande av vissa företag eller viss produktion

För att en åtgärd ska innebära statligt stöd krävs även att den gynnar vissa företag eller viss produktion. I detta krav ligger dels att åtgärden ska innebära en ekonomisk fördel för mottagaren, dels att åtgärden ska vara selektiv.

När det gäller frågan om en åtgärd innebär en ekonomisk fördel måste det avgöras om det mottagande företaget får ekonomiska fördelar som det inte skulle ha erhållit under normala marknadsvillkor.

Beträffande åtgärder som en medlemsstat vidtar i egenskap av ägare till offentliga företag, görs bedömningen av om åtgärden innebär en ekonomisk fördel utifrån principen om den marknadsekonomske investeraren. Denna princip innebär att en åtgärd utgör en ekonomisk fördel, om en privat investerare inte skulle ha utfört åtgärden i fråga på samma villkor. På motsvarande sätt talar man i andra sammanhang om principen om en marknadsekonomske kreditgivare, fordringsägare med mera. Inte heller en åtgärd som innebär

att offentliga medel ges som ersättning för en vara eller en tjänst innebär att en fördel ges om det sker till marknadspris. Detta kan i regel säkerställas genom att regelverket för offentlig upphandling tillämpas.

Som nämnts ovan utgör en åtgärd ett stöd endast om den är selektiv. En statlig åtgärd som utan åtskillnad gynnar alla företag som är etablerade i landet anses inte utgöra statligt stöd eftersom åtgärden i så fall inte är selektiv. Åtgärder som är begränsade branschvis, geografiskt eller är förbehållna en viss kategori av företag är i de flesta fall selektiva.

Snedvridning eller hot om snedvridning av konkurrensen samt påverkan på handeln mellan medlemsstaterna

För att en åtgärd ska utgöra otillåtet statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 krävs slutligen att åtgärden dels snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen, dels påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Även om det finns en teoretisk skillnad mellan påverkan på konkurrensen respektive på handeln mellan medlemsstaterna, görs vid den praktiska tillämpningen ingen större skillnad mellan dessa två begrepp. Det är inte nödvändigt att fastställa att stödet faktiskt påverkar handeln mellan medlemsstaterna, utan endast att stödet kan påverka sådan handel. Det är således inte nödvändigt att det företag som tar emot stöd bedriver handel med andra medlemsstater.

Vägledande dokument

I Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt (2016/C 262/01) konstateras att den offentliga finansieringen av infrastruktur traditionellt har ansetts falla utanför tillämpningsområdet för reglerna om statligt stöd, eftersom byggandet och driften av infrastrukturen ansetts utgöra allmänna åtgärder inom ramen för den offentliga politiken och inte en ekonomisk verksamhet. Även om utrymmet för kommersiellt utnyttjande av infrastruktur har ökat på senare tid, är offentlig finansiering av infrastruktur som inte är tänkt att drivas kommersiellt i princip undantagen från tillämp-

ningen av reglerna om statligt stöd. Det måste i varje fall finnas en potentiell påverkan på marknaden. Av central betydelse för denna bedömning är om det finns en konkurrens om eller på marknaden. Förekomsten av statliga monopol för till exempel väg- eller järnvägsinfrastruktur brukar kunna medföra att det är uteslutet att det finns en marknad. Därmed blir reglerna om statligt stöd inte tillämpliga. Detta gäller enligt kommissionen bland annat infrastruktur som inte används för att tillhandahålla varor eller tjänster på en marknad, såsom vägar som kostnadsfritt ställs till allmänhetens förfogande. Sådan verksamhet är inte av ekonomisk art och faller således utanför tillämpningsområdet för reglerna om statligt stöd, vilket följaktligen även gäller för offentlig finansiering av tillhörande infrastruktur.

Kommissionen konstaterar vidare att byggandet av järnvägsinfrastruktur som görs tillgänglig för potentiella användare på lika och icke-diskriminerande villkor – i motsats till driften av infrastrukturen – vanligtvis uppfyller vissa villkor som anges i tillkännagivandet. De villkor som anges är situationer där viss infrastruktur inte konkurrerar direkt med annan infrastruktur av samma slag eller annan infrastruktur av annat slag som erbjuder tjänster som i hög grad är utbytbara, eller konkurrerar med sådana tjänster direkt. Avsaknaden av direkt konkurrens mellan infrastrukturer är sannolikt fallet när det gäller heltäckande nätinfrastukturer som utgör naturliga monopol, det vill säga sådana infrastrukturer som det skulle vara oekonomiskt att ha flera av. På motsvarande sätt kan det finnas sektorer där privat finansiering för byggande av infrastruktur förekommer endast i obetydlig utsträckning. Därför, anser kommissionen, leder dess finansiering normalt sett inte till att handeln mellan medlemsstaterna påverkas eller till att konkurrensen snedvrids.

På liknande sätt konstaterar kommissionen att vägar som kostnadsfritt ställs till allmänhetens förfogande är allmän infrastruktur och att den offentliga finansieringen av dem inte omfattas av reglerna om statligt stöd. Enligt kommissionen är det annorlunda när det gäller driften av tullbelagda vägar, som i många fall utgör en ekonomisk verksamhet. Det finns dock andra fall där infrastruktur anses omfattas av reglerna för statligt stöd, vilket oftast beror på att de agerar på en marknad i konkurrens med andra. Detta gäller för flygplatser och hamnar. Ett specialfall är även att kommissionen anser att Öresundsförbindelsen omfattas av reglerna för statligt stöd.

I dessa fall omfattas såväl investeringar som drift av reglerna för statligt stöd.

Kommissionen anser att påverkan på handeln mellan medlemsstaterna eller snedvridning av konkurrensen vanligtvis är utesluten i samband med byggandet av infrastrukturen i fall där det samtidigt inträffar att

- i) en infrastruktur normalt sett inte möter direkt konkurrens,
- ii) den privata finansieringen är obetydlig inom sektorn och den berörda medlemsstaten och
- iii) infrastrukturen inte är avsedd att selektivt gynna ett visst företag eller en viss sektor utan medför fördelar för samhället i stort.

Ett aktuellt fall från EU-domstolen som rör statsstöd är ett mål om ersättning från en statlig myndighet till ett kommunalt företag som enligt ett avtal som ingicks före Sveriges anslutning till Europeiska unionen betalades ut för att kompensera för företagets intäktsbortfall till följd av slopandet av slussningsavgifter, Staten genom Sjöfartsverket mot Stockholms Hamn Aktiebolag, mål C-401/24. Stockholms tingsrätt har begärt ett förhandsyttrande rörande bl.a. begreppet stöd i artikel 107.1 FEUF. Generaladvokaten lämnade den 5 juni 2025 ett förslag till avgörande där det bl.a. sägs att:

Artikel 107.1 FEUF ska tolkas så,

– att en årlig ersättning som enligt ett avtal utgår av statliga medel från en statlig myndighet till ett kommunalt aktiebolag för att kompensera för bolagets åtagande att avgiftsfritt tillhandahålla en viss tjänst, vilken fram till avtalets ingående har varit avgiftsbelagd, kan utgöra ett statligt stöd för det fall detta bolag, med avseende på den omtvistade tjänsten, ska anses som ett företag vid tillämpning av denna bestämmelse och om denna ersättning ger detta bolag en fördel som det inte skulle ha fått under normala marknadsvillkor och som är ägnad att påverka handeln mellan medlemsstater och snedvrida konkurrensen. Det ankommer på den nationella domstolen att mot bakgrund av samtliga relevanta omständigheter pröva huruvida och i vilken utsträckning dessa villkor är uppfyllda.

Det är naturligtvis inte möjligt att dra några reella slutsatser av detta avgörande – det är många omständigheter som påverkar det slutliga avgörandet – men förslaget ger ändå en indikation på hur EU ser på statliga stöd.

Sammanfattningsvis kan man säga att byggande av infrastruktur, när staten är beställare och det inte finns en marknad inte omfattas av reglerna om statsstöd.

Om bygget däremot projekteras och genomförs av ett bolag med någon slags finansiering av staten, är det omständigheterna som avgör om det är fråga om ett statsstöd. Frågan om statsstöd måste alltså ytterst avgöras i det enskilda fallet mot bakgrund av samtliga omständigheter.

Undantag från förbudet mot statligt stöd

Åtgärder som utgör statligt stöd enligt artikel 107.1 är alltså som utgångspunkt otillåtna. Det finns emellertid undantag från denna huvudregel. Enligt artikel 107.2 och 107.3 i fördraget är eller kan statligt stöd vara förenligt med den inre marknaden i vissa fall och i så fall vara tillåtet. Kommissionen som ensam är behörig att besluta om förenligheten har ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning. För vissa stödområden har kommission dock utfärdat meddelanden och riktlinjer om vad den fäster vikt vid bedömningen av om ett stöd är förenligt med den inre marknaden.

Kommissionen sammanställde 2016 i informationssyfte några så kallade analytical grids för att underlätta bedömningen av statsstödsfrågan. Analytical grids finns för bl.a. vägar och järnvägar och ger vissa ledtrådar till vad som kan anses vara tillåtna statliga stöd.

Anmälningssplikt och kommissionens granskning av stöd

Av artikel 108 EUF-fördraget följer att medlemsstaterna måste anmäla planer på att vidta stödåtgärder i förväg till kommissionen. Detta för att kommissionen ska kunna ta ställning till om stödet är förenligt med den inre marknaden eller inte. Medlemsstaten får inte genomföra stödåtgärden förrän kommissionen har beslutat om stödets förenlighet med den inre marknaden, det s.k. genomförandeförbudet. Genomförandeförbudet gäller bara om samtliga kriterier i artikel 107.1 EUF-fördraget uppfylls. En åtgärd som inte uppfyller samtliga kriterier i artikel 107.1 EUF-fördraget utgör inte statligt stöd och behöver därför inte anmälas till kommissionen innan medlemsstaten genomför den.

Närmare föreskrifter om kommissionens granskning av stöd och stödordningar finns i rådets förordning (EU) nr 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (kodifiering) och kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 av den 21 april 2004 om genomförande av rådets förordning (EU) 2015/1589 om tillämpningsföreskrifter för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. I förordningen regleras bland annat kommissionens förfarande när medlemsstaterna anmäler stöd och stödordningar som de vill införa.

När ett nytt stöd har anmälts ska kommissionen göra en preliminär granskning (artikel 4). Granskningen utmynnar i tre möjliga beslut: ett beslut i vilket fastställs att åtgärden inte utgör stöd, ett beslut att åtgärden är förenlig med den inre marknaden eller, om kommissionen efter den preliminära granskningen anser att det är tveksamt om den anmälda åtgärden är förenlig med den inre marknaden, ett beslut om att inleda ett förfarande enligt artikel 108.2 i EUF-fördraget – ett så kallat granskningsförfarande.

Det formella granskningsförfarandet ska utmynna i att kommissionen fattar ett beslut avseende den anmälda åtgärden. I beslutet ska antingen fastställas att åtgärden inte utgör stöd, att åtgärden visserligen utgör stöd men att stödet, med eller utan villkor, är förenligt med den inre marknaden, eller att åtgärden utgör stöd som inte är förenligt med den inre marknaden (artikel 9.2–9.5). Kommissionen ska fatta beslut så snart det inte finns några tveksamheter kring stödet. Den ska sträva efter att anta ett beslut inom 18 månader efter det att förfarandet inleddes. När denna tidsfrist löpt ut ska kommissionen, om medlemsstaten begär det, inom två månader fatta beslut på grundval av de upplysningar som den har tillgång till (artikel 9.6–9.7).

Anmälan om stöd kan göras i form av individuellt stöd eller genom införande av en stödordning inom vilken stöd beviljas. När en stödordning en gång har godkänts behöver kommissionen inte underlättas i förväg om enskilda stödåtgärder som vidtas inom ramen för stödordningen, såvida kommissionen inte har gjort förbehåll för detta i sitt beslut om godkännande.

Gruppundantag

Enligt artikel 109 i fördraget får Europeiska unionens råd fastställa vilka kategorier av stödåtgärder som är undantagna från skyldigheten att anmäla åtgärden till kommissionen för godkännande. Kravet är att stöden har utformats enligt villkor som finns i särskilda undantagsregler. Den allmänna gruppundantagsförordningen är ett sådant regelverk. Den senaste allmänna gruppundantagsförordningen tillämpas från och med den 1 juli 2014 till och med den 31 december 2026.⁴ Förordningen innehåller regler om vilka villkor som gäller för stöd till regional utveckling, forskning, utveckling och innovation, miljöskydd, flygplatser, hamnar, lokal infrastruktur och idrottsinfrastruktur m.m. Om det tänkta stödet uppfyller vissa villkor kan det beviljas utan föregående anmälan till kommissionen. Det räcker då med att medlemsstaterna med hjälp av ett formulär meddelar kommissionen att stödet har beviljats. Det finns emellertid för närvarande inget gruppundantag som omfattar byggande av väg- eller järnvägsinfrastruktur.

Särskilt om OPS och statsstöd

I delbetänkandet *Finansiering av infrastruktur med privat kapital?*, SOU 2017:13, s. 89 f, finns en närmare redovisning för statsstöd i förhållande till offentlig-privat samverkan, OPS. Nedanstående redogörelse bygger på definitionen av OPS i det betänkandet:

Med OPS avses, förenklat, ett långsiktigt kontrakt mellan staten och en privat part avseende tillhandahållandet av en infrastrukturtjänst, inte en anläggning. Ett OPS-projekt innebär oftast att ett speciellt projektbolag bildas för att tillhandahålla infrastrukturtjänsten.

[E]tt långsiktigt kontrakt mellan den offentliga sektorn och en privat part, som kan vara ett företag eller ett konsortium, om tillhandahållande av en offentlig tjänst. Tjänsten kan till exempel vara att tillhandahålla en väg, ett sjukhus etc. Kontraktet specificerar att den offentliga sektorn förbinder sig att betala en ersättning till projektbolaget i utbyte mot att få en tjänst levererad över en förutbestämd tidsperiod,

⁴ Kommissionens förordning (EU) 2023/1315 av den 23 juni 2023 om ändring av förordning (EU) nr 651/2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget och förordning (EU) 2022/2473 genom vilken vissa kategorier av stöd till företag som är verksamma inom produktion, beredning och saluföring av fiskeri- och vattenbruksprodukter förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget.

ofta 25–30 år. Alternativt får projektbolaget rätt att själv ta ut avgifter från brukarna under den stipulerade tidsperioden.

European PPP Expertise Centre (EPEC), Europeiska investeringsbankens expertorgan för OPS-frågor, har tagit fram en särskild skrift för statsstödsreglernas tillämplighet i samband med OPS-projekt.⁵ I skriften konstateras att det finns ett betydande samspel dem emellan.

EPEC framhåller att OPS-projekt, med tanke på deras långa varaktighet och komplexitet, kan ge upphov till en mängd potentiella statsstödsfrågor. Likväl kan frågorna förenklat och övergripande indelas i tre centrala grupper, vilka behandlas utförligare i skriften. För det första är frågan om storleken på ersättningen den upphandlande myndigheten betalar till den privata parten är marknadsmässig eller ger en otillbörlig fördel. För det andra, i fallet med garantier, är frågan om myndigheten ska ta ut en marknadsmässig ersättning av den privata parten för en sådan. För det tredje, om mark överförs till den privata parten, är spörsmålet om transaktionen genomförs till eller under marknadspriset för marken i fråga.

Samtidigt betonar EPEC att det vid förberedelsen av OPS-projekt finns ett antal grundläggande tillvägagångssätt för att uppfylla statsstödsreglernas krav (se vidare skriften, s. 5).⁶ Exempelvis nämns följande åtgärder som lämpliga för att statsstöd i form av överkompensation inte ska aktualiseras:

- Genomföra en rättvis och transparent offentlig upphandling i enlighet med EU-rätten.
- Säkerställa att eventuella statliga garantier till OPS-projekt följer de relevanta riktlinjerna för vad som är förenligt med statsstödsreglerna, exempelvis genom att kräva en riskjusterad avgift för att ställa ut en garanti.⁷
- I beslut av kommersiell karaktär, såsom försäljning, hyra eller arrende av mark, sträva efter att agera som en privat markägare, dvs. försöka få så mycket betalt som möjligt.

⁵ Detta avsnitt bygger på den skriften, dvs. EPEC (2016a).

⁶ Se även Upplysningar från Europeiska unionens institutioner, byråer och organ, Europeiska kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01), EUT C 262, 19.7.2016, s. 1.

⁷ Kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier (2008/C 155/02), EUT C 071, 11.03.2000, s. 14.

Om reglerna om statsstöd ändå blir tillämpliga nämner EPEC följande åtgärder som kan medföra att stödet trots allt inte behöver notifieras hos EU-kommissionen:

- Utforma tjänsterna som ska tillhandahållas enligt OPS-avtalet så att de omfattas av medlemsstatens tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.⁸
- Använda de undantag som möjliggörs genom kommissionens allmänna gruppundantagsförordning för specifika sektorer där OPS-avtal kan användas.⁹

5.4.6 Säkerhetsskyddslagen och lagen om granskning av utländska direktinvesteringar

Säkerhetsskydd innebär förebyggande åtgärder för att skydda Sveriges säkerhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott. Bestämmelser om detta finns i säkerhetsskyddslagen (2018:585) och säkerhetsskyddsförordningen (2021:955). Lagen innehåller krav på åtgärder som syftar till att skydda uppgifter som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som ska skyddas enligt ett internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Även skyddet av annan säkerhetskänslig verksamhet, t.ex. samhällsviktiga informationssystem, omfattas.

Lagen gäller i både allmän och enskild verksamhet; den grundläggande principen är att skyddet för det skyddsvärda bör vara detsamma oavsett i vilken verksamhet det förekommer. Säkerhetsskyddsåtgärderna är indelade i tre huvudområden: informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet.

Uttrycket ”Sveriges säkerhet” tar, i enlighet med vad som uttalades i propositionen *Förstärkt skydd mot främmande makts underlättelseverksamhet* (prop. 2013/14:51, s. 36), sikte på förhållanden av grundläggande betydelse för Sverige. Det innebär att lagens krav på säkerhetsskydd gäller för såväl militär som civil verksamhet. Vilka verksamheter som är av betydelse för att upprätthålla Sveriges säkerhet måste dock bedömas i ljuset av samhällsutvecklingen. Vad som behöver skyddas för att förebygga hot mot Sveriges säkerhet kan där-

⁸ Kommissionens beslut av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. (2012/21/EU), EUT L 7, 11.1.2012, s. 3.

⁹ Se kommissionens förordning (EU) 2023/1315.

för i viss utsträckning förändras över tid. Tidigare var uttrycket starkt förknippat med Försvarsmaktens verksamhet, eftersom det främsta hotet mot rikets säkerhet ansågs vara ett militärt angrepp. I dag är samhället och hotbilden mer komplex och föränderlig, vilket i sin tur har fört med sig att uppgifter som rör förhållanden inom andra samhällssektorer också kan vara av betydelse för den nationella säkerheten. Det kan exempelvis gälla uppgifter om viktig civil infrastruktur såsom flygplatser, energianläggningar och förmedlingsstationer för telekommunikation. Den civila infrastrukturen omfattar naturligtvis även vägar och järnvägar.

Med uttrycket ”som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd” avses uppgifter som är säkerhetskänsliga för andra stater och mellanfolkliga organisationer och som Sverige genom säkerhetsskyddsöverenskommelser har åtagit sig att skydda. Sådana överenskommelser gäller i dag i förhållande till ett trettioatal stater och vissa mellanfolkliga organisationer, bl.a. EU och Nato. Bestämmelsen ger även stöd för säkerhetsskyddsåtgärder som följer av folkrättsliga förpliktelser i övrigt, bl.a. EU-rättsliga bestämmelser inom t.ex. luftfartsskyddsområdet.

I dag finns en stor del av de verksamheter som är viktiga för det svenska samhällets funktionalitet inte under direkt statligt inflytande. Sådana verksamheter bedrivs och förvaltas i stället i stor utsträckning av enskilda aktörer. Även utländskt ägande eller inflytande är numera en realitet inom samhällsviktiga verksamheter. Att utkontraktera verksamhet ger upphov till särskilda utmaningar avseende säkerhetsskyddet. I detta sammanhang är det aktuellt att beakta lagen (2023:560) och förordningen (2023:624) om granskning av utländska direktinvesteringar.

Utländska direktinvesteringar har stor betydelse för Sveriges ekonomi och konkurrenskraft, men det finns också risker med att utländska aktörer förvärvar svenska företag som bedriver skyddsvärd verksamhet. Avsikten med lagen om granskning av utländska direktinvesteringar är att det ska finnas ett regelverk som ger tillräckliga förutsättningar för att förhindra utländska investerares strategiska förvärv av företag vars verksamhet, information eller teknik har betydelse för Sveriges säkerhet eller för allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

En granskningsmyndighet, Inspektionen för strategiska produkter (ISP), har möjlighet att granska utländska direktinvesteringar

och, om det är nödvändigt, förbjuda dem. Lagen omfattar investeringar i ett antal skyddsvärda verksamheter, sju olika sektorer, som bedrivs av ett aktiebolag, ett europabolag¹⁰, ett handelsbolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse med säte i Sverige. Även investeringar i skyddsvärd verksamhet som bedrivs i ett enkelt bolag eller som enskild näringsverksamhet i Sverige omfattas. Den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i skyddsvärd verksamhet ska anmäla investeringen till ISP om investeringen gör att investeraren får ett visst inflytande i verksamheten. Investerarens anmälningsskyldighet inträder om investeraren, någon i dennes ägarstruktur eller någon för vars räkning investeraren handlar, efter investeringen, direkt eller indirekt, skulle komma att förfoga över röster som motsvarar eller överskrider något av gränsvärdena 10, 20, 30, 50, 65 eller 90 procent av rösterna i ett sådant aktiebolag eller europabolag eller en sådan ekonomisk förening som bedriver skyddsvärd verksamhet.

Med skyddsvärd verksamhet avses bl.a. samhällsviktig verksamhet och säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen. Samhällsviktig verksamhet är verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får enligt 5 § förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar meddela föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som ska omfattas av lagen om granskning av utländska direktinvesteringar. Av de meddelade föreskrifterna framgår att projektering, konstruktion, reparation eller underhåll av bl.a. nationella stamvägnätet, järnvägar, väg- eller järnvägsbroar, väg- eller järnvägstunnlar är samhällsviktiga verksamheter.¹¹

Bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen och lagen om granskning av utländska direktinvesteringar medför att utländska företag som vill investera i infrastrukturprojekt i Sverige sannolikt kommer att granskas av ISP.

¹⁰ Europabolag, eller SE-bolag (Societas Europaea) är en europeisk företagsform för gränsöverskridande verksamhet i aktiebolagsform.

¹¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som omfattas av lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar.

5.4.7 Totalförsvaret

I utredningens direktiv skriver regeringen: ”Planering av transportinfrastruktur kan vara av stort intresse för bl.a. totalförsvaret eller påverka andra enskilda och allmänna intressen på ett ingripande sätt.” Vidare nämner regeringen att Kommittén om finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar via skatter, avgifter och privat kapital inte berörde förutsättningarna att hantera säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som rör totalförsvarets behov vid planering och utformning av infrastrukturen eller andra totalförsvarsbehov. Utredningen beskriver här kortfattat komplexiteten.

Sveriges nationella plan för militär rörlighet

Den 1 augusti 2024 beslutade regeringen om Sveriges nationella plan för militär rörlighet 2024–2026.¹² Av beslutet framgår bl.a. att Sverige ska aktivt vara med och bidra till framsteg inom militär rörlighet i EU. För att bidra till uppnåendet av EU:s mål för hållbar rörlighet, till en väl fungerande inre marknad, till de klimatpolitiska målen i den Gröna given och till den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen i EU ska det transeuropeiska transportnätet (TEN-T) byggas ut. TEN-T ska vara ett tillförlitligt, sammanhängande och högkvalitativt transeuropeiskt transportnät som säkerställer hållbar konnektivitet i hela Europeiska unionen utan fysiska samt tekniska avbrott, flaskhalsar eller felande länkar. Den militära rörligheten gynnas också av planering och genomförande av den grundläggande infrastruktur som har dubbla, dvs. såväl militära som civila, användningsområden.

Sverige ska också enligt regeringens beslut ge s.k. värdlandsstöd. Med värdlandsstöd avses här Sveriges förmåga att ge civilt och militärt stöd i fred, kris eller krig till en militär styrka som tillhör en stat eller internationell organisation och som med svenskt samtycke befinner sig på svenskt territorium. Det innebär att det kan uppkomma utmaningar som bl.a. rör belastning på vägar och järnvägar om ett stort antal utländska förband befinner sig på svenskt territorium samtidigt. Detta medför sammantaget ett behov av koordinering och prioritering av resurser.

¹² Se Försvarsdepartementet, *promemoria* 2024-08-01.

Den militära verksamheten

Som beskrivs i avsnitt 5.4.1 ska lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet tillämpas vid byggen särskilt avsedda för militära syften eller där byggentreprenaden eller tjänsten är av känslig karaktär. Av bilaga 1 till lagen framgår att med byggentreprenadkontrakt avses bl.a. kontrakt som omfattar anläggande av väg och järnväg. Lagen reglerar också närmare hur upphandling ska genomföras där man måste ta hänsyn till särskilda säkerhets- och sekretessfrågor.

I förslaget till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026–2037 redogör Trafikverket för planens effekter för totalförsvaret.¹³ Trafikverket pekar bl.a. på att effekter för totalförsvaret av transportinfrastrukturåtgärder har ett samhällsekonomiskt värde men att åtgärderna av praktiska skäl, på grund av uppgifternas känsliga natur, bör hanteras i särskild ordning i samlade effektbedömningar och i prioriteringsarbetet. Trafikverket menar också att planförslaget, trots vissa begränsningar i regeringens direktiv, har tagit hänsyn till totalförsvarets behov, och bidrar bland annat genom att öka robustheten, bärigheten och kapaciteten i väg- och järnvägsstråk som är viktiga för totalförsvaret.

”Dubbel användning”

Den grundläggande infrastrukturen kan dock ha dubbla, dvs. såväl militära som civila, användningsområden (dual use). Det medför bl.a. att det ”civila” regelverket gäller även när det finns militära intressen.

Totalförsvaret skulle kunna ha viss betydelse vid planering och utförande av alla infrastrukturbyggen. Detta kan i sig innebära en komplikation: bör information om en sådan betydelse vara offentlig? Redan tidigt i planeringen måste man alltså ta ställning till dels om hela projektet, eller delar därav, kan vara av militärt intresse, dels om det i så fall bör redovisas eller inte. Hur man ska avgöra om ett projekt är känsligt från ett försvarsperspektiv beror på en mängd faktorer: Vilken typ av objekt avser planeringen? Vilken typ av information kan vara känslig? Är objektet mer eller mindre känsligt? Har objektet dubbelt användningsområde?

¹³ Trafikverket, publikationsnummer: 2025:117, s. 197.

I dag sköts planprocessen av Trafikverket som förutsätts göra dessa bedömningar. Om man överväger att flytta hela eller delar av själva planeringsprocessen till exempelvis ett bolag uppstår ytterligare komplikationer. Det finns naturligtvis kriterier för om ett projekt/objekt är känsligt men kan sådana bedömningar överhuvudtaget flyttas över till ett bolag?

Vid den tidiga planeringen av vissa järnvägsprojekt kan det vara känsligt att röja information om exempelvis strömförsörjning, trafikledning och signalsystem. Om planeringen ska genomföras av någon annan, exempelvis ett bolag, måste sådan information skyddas genom noggranna sekretessavtal.

Om Trafikverket ansvarar för planeringsprocessen och själva byggandet av väg- eller järnvägsanläggningen ska överlämnas till annan, exempelvis ett bolag, finns det andra faktorer som man måste ta hänsyn till. Exempelvis måste leverantörens ledning, personal och övriga som deltar i uppdrag där säkerhetskänslig verksamhet genomgå registerkontroll och placeras i säkerhetsklass, vilket regleras i säkerhetsskyddsavtal eller -överenskommelse efter beslut från verksamhetsutövaren.

Finansiering

Infrastruktur är samhällsviktig verksamhet och därmed skyddsvärd i enlighet med lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar. Den som avser att direkt eller indirekt investera i sådan verksamhet ska anmäla investeringen till ISP om investeringen gör att investeraren får ett visst inflytande i verksamheten, jfr ovan i avsnitt 5.4.6.

Syftet med lagen om granskning av utländska direktinvesteringar att hindra utländska direktinvesteringar i svensk verksamhet som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Reglerna gäller oavsett om projektet/objektet har ett militärt eller ett civilt intresse.

5.4.8 Budgetlagen

Finansiering av investeringar regleras i 7 kap. 5 och 6 §§ budgetlagen (2011:203). Av förarbetena till lagen framgår att investeringar som har ett samhällsekonomiskt värde men inte ger någon monetär avkastning till staten som kan bekosta framtida amorteringar och räntor på lån ska finansieras med anslag. Denna princip är särskilt viktig när det gäller stora infrastrukturprojekt. När investeringar finansieras med anslag får riksdagen bättre överblick och större inflytande än vid lånefinansiering (prop. 1995/96:220 s. 50).

I 7 kap. 6 § budgetlagen ges en möjlighet för riksdagen att besluta om annan finansiering. Detta innebär att riksdagen i enskilda fall t.ex. kan besluta att infrastrukturinvesteringar finansieras med lån eller att större anläggningstillgångar som används i statens verksamhet finansieras med anslag (prop. 1995/96:220 s. 99).

6 Förslag till åtgärder och plan för genomförande

6.1 Sammanfattande överväganden

Nya verktyg för alternativt genomförande med hög tidsmässig angelägenhet för effektivitet

I direktivet begär regeringen förslag om olika alternativ för organisation av dels genomförande som OPS, dels genomförande i bolagsform. Regeringen har i direktivet till utredningen påmint om infrastrukturpropositionen där regeringen gör bedömningen att alternativa finansieringsformer för transportinfrastruktur bör prövas under förutsättning att de kan leda till ett snabbare eller mer kostnadseffektivt genomförande, eller att fler objekt kan genomföras inom en viss tidsram än vad som annars hade varit fallet. Utredningen gör tolkningen att regeringen ser en hög angelägenhetsgrad i genomförandetaken för alternativa genomförandeformer.

Utredningen har genomfört intervjuer med olika intressenter och representanter från marknadens aktörer som en del av arbetet. Detta har understrukt angelägenheten av att vidta åtgärder. En omständighet som starkt påverkar valet av organisation för alternativa genomförandeformer är det faktum att marknadens förtroende för Trafikverket som byggherre och upphandlande enhet inte är tillräckligt. I synnerhet är detta tydligt för större projekt. Detta påverkar konkurrensen och tillträdet till marknaden och därmed möjligheterna att genomföra förändringar negativt. Betydande förbättringar har skett under de senaste åren men Trafikverket arbetar fortsatt med att förändra och stärka förtroendet från marknaden. Trafikverkets organisation lyckas betydligt bättre med att tillämpa standardiserade och kostnadsbesparande former för att planera, handla upp och utföra mindre investeringsprojekt. Här finns även en omfattande kunskap

och erfarenhet som normalt inte kräver innovation eller initiativ utanför givna ramar.

I synnerhet för OPS innebär detta en utmaning eftersom värdeskapandet i så hög grad är beroende av konkurrens i anbudsskedet. I en sådan situation är förtroendet för upphandlarens incitament i förhållande till projektet och mandat att optimera projektet under anbudsförberedelserna mycket känsligt för störningar som har att göra med byggherrens beteende i andra sammanhang. Den attraktivitet som marknaden uppfattar hos det enskilda objektet påverkas tydligt av hur byggherren tidigare uppfattas ha agerat under upphandling och kontraktshantering. Dessutom är det kommersiella intresset en funktion av jämförelser med andra anbudsmöjligheter från privata och offentliga byggherrar i anläggningsmarknaden. Satsningar inom energiomställning, försvarsanläggningar, totalförsvar och kriminalvård kan därmed uppfattas som mer kommersiellt intressanta snarare än som andra komponenter i en koordinerad sekvens av affärsmöjligheter i Sverige.

Offentlig-privat samverkan med privat finansiering

Ett genomförande med OPS där privat finansiering ingår ändrar inte det tillgängliga finansiella planeringsutrymme som riksdagen har anvisat baserat genom Infrastrukturpropositionen. För det fall att genomförandeformen OPS övervägs, men utan möjligheter att knyta detta till organisering i ett statligt ägt bolag, anser utredningen att det faller sig naturligt att låta Trafikverket organisera och utföra fortsatt analys. När förutsättningarna rörande det enskilda objektet klarlagts kan Trafikverket även till regeringen föreslå genomförande inför riksdagens ställningstagande och efter godkännande genomföra OPS-upphandling. Det kan övervägas att skapa ett statligt ägt bolag specifikt för rollen som beställare där genomförandeformen OPS har valts. En sådan bolagskonstruktion kan i synnerhet bidra till att marknads aktörer får en effektiv och tydlig motpart i situationer där OPS övervägs som en del av ett större program och där det bedöms finnas fördelar med att organisera detta program på ett sammanhållet sätt i bolagsform. Det innebär att bolaget hanterar utvärderingen av och rekommenderar beslut i valet av genomförandeform och därmed även behåller ansvaret för genomförande för det

fall att en framtida utvärdering indikerar att en annan genomförandeform än OPS behöver tillämpas.

Genomförande i statligt ägt bolag

Bolagsformen kan ge ett större relativt genomslag för effektivitetsmål och funktionsparametrar i styrningen av organisationen eftersom bolaget har en mindre komplex verksamhet och där objekten förts över genom kriterier för ett urval.

Det innebär en möjlighet att från grunden skapa en struktur som genom en förändrad målstyrning, uppföljningskultur och ansvarsutkrävande i organisationen kan optimera en utpekad portfölj av stora projekt med hänsyn till livscykelkostnader. Innan valet av upphandlings- och kontraktsmodell beslutas i bolaget kan bolaget undersöka marknadens perspektiv och intresse. Detta för att stimulera effektiv konkurrens mellan marknadens aktörer.

Bolagsformen innebär att innovativt beteende i syfte att skapa effektivt nyttjande av tid och budget över anläggningens livscykel kan få en mer framträdande position jämfört med vad som är fallet i Trafikverket. Intervjuer som utredningen genomfört indikerar att inre mållkonflikter i Trafikverkets organisation ofta påverkar valet av genomförandeform på ett sätt som suboptimerar risken att begå fel men inte premierar effektivitet. Bolagsformen erbjuder möjligheten att från grunden skapa en struktur som genom målstyrning kan optimera en viss projektportfölj. Bolaget kan skapa en genomförandekultur med incitament och ansvar där framdrift och initiativ för effektivisering prioriteras medan undvikande av beslut eller slentrianmässiga val av beprövade metoder i syfte att minimera risken för administrativa fel är underordnat.

Bolag kan bildas separat för enskilda stora projekt alternativt som en portfölj av prioriterade objekt som kan omfatta ett eller flera sammanhängande program eller geografiska områden. Utredningen bedömer att flera av de projekt som Trafikverket har identifierat som relevanta för OPS även är kvalificerade för utveckling som del av en objektsportfölj som kan överlämnas till ett statligt ägt bolag, alternativt till ett bolag bildat för det enskilda projektet. Trafikverket har dock inte haft möjlighet att bedöma vilka projekt eller program som lämpar sig bäst för bolagsform.

Innan objekt planeras för genomförande med OPS bör de vara fullt finansierade i nationell plan. För projekt som övervägs för bolagsform är det dock en fördel om de vägval som görs i planprocessen kan ingå i uppdraget, vilket även innebär att dessa objekt endast förväntas vara delvis finansierade i den nationella planen. I tidiga skeden finns en väsentlig andel av effektiviseringsutrymmet och bolaget bör därmed utföra dessa moment i den fysiska planprocessen.

Urvalet av objekt behöver ske i beaktande av flera kriterier. Väsentligt kontraktsvärde, förväntad livscykelkostnad, genomförandetid, teknisk komplexitet och samhällspåverkan är några av de kriterier som bör vara relevanta utan att ange kvantitativa tröskelvärden.

Överföringen av objekt till en portfölj i bolaget är avsedd att leda till en effektivare etablering som, i likhet med Nye Veier, uttryckligen beaktar livscykelkostnad längs prioriterade järnvägsstråk och vägsträckor redan under det tidiga planeringsarbetet. Underhållskontrakt kan upphandlas tillsammans med entreprenad och teknisk utformning där detta bedöms ändamålsenligt, eller i separata avtal. Genom bolagskonstruktionen får optimeringen av de totala kostnaderna för portföljen av objekt en naturlig styrning, redovisning och uppföljning. Bolagets startportfölj definieras med utgångspunkt i objekt som ingår i den nationella plan 2026–2037 som regeringen fastställer under våren 2026 och kan kompletteras i samband med kommande uppdateringar av nationell plan. En anpassning av Trafikverkets anslag bör ske i relation till den projektvolym som överlämnas till bolaget.

De enskilda objekt som väljs ut för överföring behöver vidare vara av en sådan planeringsmässig mognadsgrad att effektivisering i tidiga skeden möjliggörs. En hög mognadsgrad kan innebära att viktiga vägval redan är gjorda, vilket minskar effektiviseringsmöjligheterna. Objekten bör ha en storlek och ett innehåll som medger att bolaget från början kan effektivisera objekten kostnads- och tidsmässigt och att driftaspekter samt planering och genomförande av underhåll kan vägas in. Med drift förstås här löpande åtgärder som behövs för att säkerställa anläggningens tillgänglighet såsom snöröjning, framkomlighet, skyltning, stängsling och andra säkerhetsåtgärder. Portföljen bör bestå av sammanhängande sträckor och stråk för att öka förutsättningarna för bolaget att hitta innovativa lösningar som optimerar portföljen.

Bolaget bör få ett särskilt samhällsuppdrag i form av ett helhetsansvar för att prioritera, projektera, genomföra och förvalta utpekade byggprojekt för statlig infrastruktur. Samhällsuppdraget behöver konkretiseras och detaljeras i bolagets ägaranvisning som en del av förberedelsearbetet inför bolagiseringen. Finansiering sker med fasta anslag över statsbudgeten och bolaget verkar med dessa förutsättningar på affärsmässiga grunder. De objekt som bolaget ansvarar för utförs i den takt som finansieringen medger och med prioritering av resursfördelning mellan projekt som baseras på förbättring av samhällsnytta jämfört med ingångsvärden (kostnadsprognoser) vid mottagandet. Eventuella överskott ska nyttjas i bolaget för att leverera enligt uppdrag och utveckla portföljen, inte för en vinstutdelning till ägaren. Objekt där det visar sig att genomförande inte är lämpligt med den tilldelade finansieringen redovisas öppet så att dessa förutsättningar kan diskuteras mellan intressenter. Om omotiverade överskott skulle ackumuleras i bolaget kan ägaren korrigera detta genom att begära extra utdelning för att undvika inlåsning av anslagsmedel och kapital i bolaget.

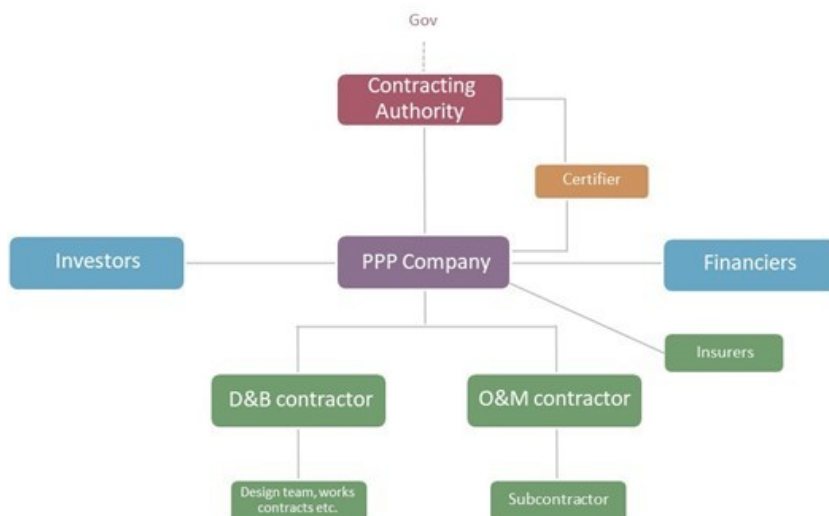
Bolaget gör, inom ramen för sitt uppdrag och med krav på redovisning och rapportering, egna prioriteringar om hur tilldelade medel över tid disponeras mellan objekt i portföljen och vilken genomförandetakt detta medger för varje enskilt objekt. Detta är en förutsättning för att bolaget ska kunna utnyttja stordriftsfördelar, välja lösningar som leder till önskade effektivitetsvinster, effektiva samarbets- och kontraktsformer gentemot leverantörer och för att nyttja kompetens, material, standardiserade lösningar etc. på ett effektivt sätt. OPS bör ingå som ett verktyg som regelmässigt utvärderas gentemot andra genomförandeformer för samtliga objekt.

Trafikverket behåller väghållaransvaret och infrastrukturförvaltarrollen för järnväg, ansvarar för den fysiska planprocessen och myndighetsåtaganden kopplat till de objekt som överlämnas. Även trafikledning och övervakning som enligt Trafikverkets nomenklatur innefattas i begreppet ”drift” kvarstår hos Trafikverket. Det står även klart att gränssnittet behöver förtydligas och praktisk hantering överenskommas mellan ett nytt statligt ägt bolag och Trafikverket. En rad scenarier och situationer behöver belysas och i förväg planeras. Som exempel kan nämnas säkerhetsaspekter, arbetsmiljö, åtgärdskedjor i samband med driftstörningar, kommunikation till och med trafikanter etc.

6.2 Uppdraget att analysera former för offentlig privat samverkan, organisation, ersättningsmodell och lämpliga objekt

OPS: förhoppningar, förväntningar och förutsättningar

Figur 6.1 OPS-strukturen – nyckelspelare



Källa: EPEC PPP workshop, november 2025.

OPS med privat finansiering är vid det här laget en internationellt accepterad och väl utredd genomförandeform där många utvärderingar har visat på de utmaningar som följer av risköverföring, men även på de incitament att anpassa åtgärder för att optimera tid och budget som risköverföringen genom OPS medför. Återbetalning sker i form av ersättning för tillgänglighet och kvalitet under kontraktperioden. Denna återbetalning från byggherren finansieras med medel som tilldelas genom anslag och täcker leverantörens totala kostnader inklusive riskjusterad avkastning, amortering och räntor för investeringar och lån samt produktions- och underhållskostnader.

Utredningen har, mot den bakgrund som redovisats i kapitel 2, valt att inte föreslå införande av brukaravgifter i samband med OPS.

En begränsande förutsättning som accentueras i OPS är nödvändigheten i att uppnå en effektiv konkurrens vilket i praktiken

innebär 3–4 jämbördiga konsortier i kritiska skeden av anbuds-skedet. Eftersom avtalet innebär ett omfattande och långsiktigt gemensamt åtagande kommer det att vara betydligt svårare att bryta avtalet än i andra genomförandeformer. Det gör att byggherren måste känna en trygghet i den konkurrens som gäller före och under anbudsförberedelser, eftersom denna fas följs av en lång och nära samarbetsrelation där en monopolliknande situation i princip råder. I likhet med andra genomförandeformer är de ekonomiska incitament som anbudsgivarna ställs inför vid OPS helt avgörande för deras beteende i anbudssituationen. Det betyder att byggherren behöver kontrollera incitamenten att lämna låga anbud vid ingången till OPS-kontrakt och säkerställa att anbudsgivarna inte har ekonomiska incitament att räkna in vinster från villkorsändringar vid en eventuell omförhandling. Eftersom även medverkande finansiärer har anledning att noggrant analysera sådana scenarier finns förutsättningar att i förväg reglera utrymmet för och utfallet vid förväntade såväl som oplanerade omförhandlingar av villkor i avtalet. Förväntade vinster vid omförhandling inkluderar bl.a. vinster vid refinansiering efter byggperioden.

En av utmaningarna för genomförande med OPS och privat finansiering är de förväntningar som ofta förekommer både före och efter beslutet om att välja OPS. En vanlig sådan förväntan är att privat finansiering fyller en funktion för att avlasta byggherren från investeringen och att detta omedelbart gör att fler investeringar ryms inom budgeten. Grundregeln för statliga investeringar i Sverige innebär att det framtida utrymmet belastas vid det tillfälle när beslut om att teckna avtal tas. Kompenserande åtgärder kommer att behöva vidtas om det bedöms finnas risk för redovisningsmässiga illusioner eller misstag i samband med statsbudgeten, som innebär att framtida generationers investeringsutrymme tas i anspråk. Den statliga budgetprocessen skyddas dock redan på olika sätt från risken att fatta beslut som omedvetet skjuter över ansvaret för en investering till framtida generationer. Det betyder att behovet av sådana redovisningsmässiga justeringar enligt utredningens bedömning inte är uppenbart.

En annan missuppfattning är konsekvensen av det faktum att kapitalkostnaden (avkastning för investerare och låneräntor) är högre i situationer där OPS tillämpas. OPS skapar incitament att hantera risker och produktionstidplan mer effektivt samt drift och

underhåll till en högre och jämnare standard vilket kan leda till en totalkostnad som är likvärdig eller lägre. Dessutom ger OPS en försäkringsliknande trygghet i kostnadsmässigt utfall för byggherren.

Risker som övervägs för överföring till privata aktörer kommer att prissättas explicit på ett sätt som kapitalmarknadens aktörer kan hantera som underlag för sina interna beslut och i villkorsförhandlingar. För statliga investeringar sker normalt ingen motsvarighet till denna prissättning eftersom den förväntade margineffekten, för statens upplåningskostnad för att lägga till ett enskilt större infrastrukturobjekt, i praktiken kan beräknas till noll. Den ökade finansieringskostnad som uppstår till följd av risköverföring till den privata sektorn kan alltså ses som en försäkring. Denna försäkring är rationell att teckna om marknaden klarar av att prissätta risken och den förväntade ökade samhällsekonomiska effektiviteten av att genomföra objektet med privat finansiering överstiger den ökade finansieringskostnaden. Det rationella ligger bl.a. i att statens utgifter blir stabila och förutsägbara budgetmässigt och att risken för dyra överraskningar minskar. Mer utförliga resonemang om detta återfinns i delbetänkandet *Finansiering av infrastruktur med privat kapital?*, SOU 2017:13.

Förutsättningar för att nå effektivitetshöjning genom OPS

En av de viktigaste förutsättningarna för att kunna realisera effektiviseringspotential genom OPS, och en central utmaning i en marknad där det finns begränsad erfarenhet av OPS, är en god konkurrens mellan anbudsgivande konsortier som alla uppfattar att de har möjligheter att vinna anbudet med tillräcklig lönsamhet. Det långsiktiga åtagande som ett OPS-avtal innebär, utgör en trygghet för byggherren och för medverkande aktörer i konsortiet men är även en betydande omställningskostnad om avtalet skulle behöva omförhandlas på oförutsedda grunder. Därför är upphandlingen och förberedelserna inför kontraktstecknandet helt avgörande för att lyckas uppnå effektivitetsvinster.

Konkurrensen i anbudsskedet bygger i sin tur på att de medverkande aktörerna i samtliga konsortier kan känna förtroende för processen och för byggherren. En viktig del i detta förtroende är organiseringen av det förberedande arbetet och att byggherren uppfattas

som långsiktigt uthållig. Anbudsgivarnas intresse att medverka kan förväntas påverkas negativt av element i processen och riskfördelningsmodellen som de inte känner igen eller som avviker från andra marknader.

Förtroendet för processen och för byggherren bygger i sin tur på att den organisation som uppdras att representera staten långsiktigt kan säkerställa tillgång till erfarenhet, kompetens och expertis som inte krävs vid andra genomförandeformer. Detta är särskilt viktigt för OPS eftersom avtalen innebär långsiktiga åtaganden och omförhandlingar eller avtalsbrott innebär höga kostnader.

Det objekt byggherren avser för OPS behöver kontraktsmässigt definieras i beaktande av marknadsaktörernas förutsättningar. Här skiljer sig förfarandet från andra genomförandeformer genom att en mer omfattande dialog behöver ske innan den formella upphandlingen tar vid. Upphandlingsprocessen kan därefter innefatta fortsatt omfattande dialog med kvalificerade anbudsgivare, i likhet med bl.a. alliansmodellen. Ett centralt moment i OPS-kontraktet är ersättningsmodellen för utbetalningar till konsortiet under kontraktets löptid. Den tillkommande drivkraften att identifiera effektiva lösningar bygger på de ekonomiska incitament som följer av underskott till följd av en fördröjning mellan att kostnaderna uppstår och att en prestation kan godkännas inför utbetalning. Det är genom denna fördröjda utbetalning som risköverföringen kan manifesteras. Fördröjningen kan även kombineras med element av viten eller bonus för överenskomna mål. Men det finns även motkraft där en hög upplåning av det privata konsortiet skapar en ökad räntekostnad som minskar mervärdet. Beroende på förutsättningar på kapitalmarknaden vid upplåningstillfället behöver det finnas en beredskap på byggherresidan för att anbudsnivån missbedömts och att den avsedda effektiviseringen uteblir. Även en sådan utveckling är viktig att beakta när organiseringen av OPS-förberedelser övervägs.

Utredningen finner inte skäl att föreslå att ett statligt ägt beställarbolag bildas om dess uppgift begränsas enbart till genomförandeformen OPS. Ett sådant bolag, Arlandabanan Projekt AB (sedermera Arlandabanan Infrastructure AB) bildades för genomförande av Arlandabanan. Ett av de skäl som angavs för valet av bolagsform var vid tillfället att kunna finansiera projektet utanför statsbudgeten, vilket då var avgörande för projektets genomförande. Med det statsfinansiella regelverk och finanspolitiska ramverk som nu finns saknas

i dag dessa skäl att bilda en statlig OPS-organisation i bolagsform. Däremot finns det goda skäl att, om ett statligt ägt bolag bildas med uppgift att effektivisera genomförandet av ett eller flera prioriterade objekt, även omfatta OPS som ett verktyg som bolaget kan överväga för att lyckas i sitt uppdrag.

Utredningens utvärdering av Trafikverkets underlagsrapport visar att underlaget i nuläget inte är tillräckligt för att avgöra om de projekt Trafikverket har valt att presentera är lämpliga för OPS. Ytterligare kommentarer till Trafikverkets underlagsrapport finns i kapitel 4.

Såväl svenska som internationella utredningar och utvärderingar har studerat den merkostnad som den privata finansieringen medför. En finsk studie som genomfördes 2024 drar slutsatsen att den premie som betalas innebär en rättvisande prissättning som ersätter kostnader för administration och åtgärder kopplat till den risk som överförs i de finska OPS-projekten.¹ Den ökade kostnaden täcker utöver den överförda risken även kostnader för de oberoende kontroller som finansiärer utför för att bedöma om kontraktets egenskaper innebär villkor för avkastning som möjliggör medverkan och prissättning av osäkerheter och risk. Staten värderar inte risk och osäkerheter på ett sätt som är jämförbart med motsvarande kostnad för privat projektfinansiering. Risken prissätts även för staten, men vad som händer i ett enskilt statligt finansierat infrastrukturprojekt påverkar inte långivarens möjligheter att via en statsobligation få tillbaka sina pengar till överenskommen ränta. Med andra ord: statens riskökning till följd av det enskilda projektet approximeras till noll, vilket betyder att statens finansieringskostnad inte påverkas.²

Den typiska riskallokeringen vid en tillgänglighetsbaserad OPS presenteras i tabellform nedan.

¹ Se Transport Policy Volume 152, June 2024, "Are private investors overcompensated in infrastructure projects?". I denna litteraturstudie presenteras även andra analyser som indikerar svårigheter att i förväg påvisa mervärde.

² Detta gäller i ett läge med stabila statsfinanser och där ett infrastrukturprojekt kan anses vara litet i förhållande till statens totala inkomster och utgifter. I det fallet kan statens riskökning till följd av det enskilda projektet approximeras till noll, vilket betyder att statens finansieringskostnad inte påverkas. I en situation med mindre goda offentliga finanser kan en investering i ett stort riskfyllt infrastrukturprojekt öka statens finansieringskostnad då den påverkar kreditvärdigheten på marginalen.

Figur 6.2 Typisk riskallokering vid en tillgänglighetsbaserad OPS

Corporate Use




Typical risk allocation in an 'availability-payment' PPP

RISK Category	Descriptive summary	Public	Private	Shared	Mitigation measures	Comment
Land/Site	Purchase and provide free access	✓			In place by contract award	Provide a licence to occupy
Permitting	Statutory licences and approvals	✓			In place by contract award	Might exclude utility permits
Archaeology	Findings; disruption, delay and costs			✓	Pre-surveys to assess risk	Avoid sensitive areas if possible
Design	Compliance with standards		✓		Procurement procedure	Availability of national standards
Construction	Fitness-for-purpose, defects		✓		Monitoring arrangements	Appoint independent certifier
Completion	On time and within cost		✓		Procurement procedure	Choice of selection/award criteria
Maintenance	Residual design life protected		✓		Monitoring arrangements	CA contract management team
Residual value	Compliance with standards				Contract provisions	Linked to contract term
Resource supply	To meet operational requirements		✓		Procurement procedure	Choice of selection/award criteria
Performance	Compliance with standards		✓		Procurement procedure	Availability of national standards
Inflation	Prices increase more than expected			✓	Indexation of some items	Linked to operation phase only
Force Majeure	Delay/prevent performance			✓	Maintain high-level liaison	Standard positions established
Insurance	No longer available in market			✓	Limited	Market dependent
Regulatory/law	Changes affecting PPP projects only	✓			PPP Unit monitors new laws	Low likelihood
Environmental	Pollution, hazardous material			✓	Monitoring arrangements	CA contract management team
Social/Protestor	Third party interference			✓	Community action plan	Joint approach works best
Availability	Of asset and service to quality		✓		Contract requirements	CA contract management team
Demand	Quantity of demand	✓			Restrict changes by CA	CA contract management team
Early termination	Monetary consequences			✓	Calibration of paymech	CA contract management team
Revenue/income	Other income/payments, re-fi			✓	Contract provisions	Avoid opportunity for large gains
New technology	Disruptive to established practice	✓			Change procedures	CA contract management team

14

Källa: EPEC PPP workshop, november 2025.

Den premie som privat finansiering betingar innebär en betydande nominell merkostnad som synliggörs vid tidpunkten för tecknande av avtal.

OPS innebär normalt att ett privat företag upphandlas för ett kontraktsreglerat ansvar där ett konsortium åtar sig att samordna riskfördelning mellan medverkande i konsortiet. Åtagandet omfattar projektering, finansiering, byggande, drift och underhåll för en tjänst – tillhandahållande av tillgänglighet – baserat på etableringen av en infrastrukturanläggning. Ansvar för vidmakthållande återgår efter en överenskommen period till beställaren. Den privata kontraktsparten övertar mer risk från det offentliga än vid traditionella kontrakt och ansvarar för tjänsteleveransen kopplad till investeringen under en avtalad driftsperiod. Företaget får ersättning från den offentliga beställaren efter att byggperioden är avslutad och, så länge företaget ansvarar för driften, enligt ett upphandlat kontrakt.

OPS möjliggör en ändamålsenlig organisering av utbyggnad, drift och underhåll av transportinfrastruktur vilket kräver acceptans från marknadens aktörer och även en fungerande effektiv konkurrens

under anbudsförberedelser och i delar av anbudsprocessen beroende på hur upphandlingen utformas.

Marknadens aktörer ger ofta även uttryck för ett behov av långsiktighet och kontinuitet i presentationen av affärsmöjligheter för OPS. För att tillgodogöra sig möjligheterna med OPS är det väsentligt att en förutsägbar och tillräcklig sekvens av kommande förväntade upphandlingar kan presenteras för att upprätthålla byggherrens kompetens inom OPS och säkerställa att transaktionskostnaderna inte blir för höga. Om en sådan sekvens av affärsmöjligheter inte kan presenteras medför det att mervärdet försvagas och att sannolikheten att generera intresse från tillräckligt många konkurrerande konsortier minskar. De engångskostnader som nya aktörer upplever vid inträde på den svenska marknaden eller vid en ny genomförandeform behöver kunna fördelas på flera förväntade anbuds-möjligheter från samma byggherre eller med liknande villkor.

Utredningen bedömer dock att det finns en stor avtalsvolym med liknande innehåll inom andra offentliga investeringsområden såsom kriminalvård, försvarsfastigheter, hamnar, energiomställning och inte minst totalförsvarets uppbyggnad. Flera av dessa exempel innebär affärsmodeller och kontraktslösningar som har flera drag gemensamma med OPS. Beståndsdelar som ingår i OPS exempelvis projektfinansiering och hyresavtal kombineras i mångmiljardprojekt där mångåriga avtal om tillhandahållande av infrastruktur kombinerar planering och anläggningsentreprenad med långsiktigt underhåll. I flera fall är dessutom anbudsgivarna i dessa upphandlingar desamma som kan förväntas delta i OPS-upphandlingar inom transportinfrastruktur. Det gäller bl.a. tekniska konsulter, installatörer, anläggningsentreprenörer och inte minst finansiella aktörer. Byggherren kan därmed med fördel beakta erfarenheter och praxis från liknande projekt även i andra branscher. Genom att på ett koordinerat sätt presentera OPS gentemot marknadens aktörer i ett större sammanhang av statligt initierade investeringar i infrastruktur kan misstag undvikas och inträdesbarriärerna sänkas för den internationella kapacitet som kommer att krävas när OPS-upphandlingar övervägs för väg och järnväg.

Kompetensuppbyggnad och framtida ordervolym

Det finns dokumenterade erfarenheter från att genomföra OPS inom en myndighet i ett flertal länder inklusive Norge och Finland men även från betydligt större marknader som exempelvis den brittiska. I Norge och Finland har den ansvariga myndigheten i mycket hög utsträckning nyttjat extern kompetens i form av rådgivare och byggt upp tillfälliga projektorganisationer när beslut har fattats om att genomföra OPS och avvecklat dessa organisationer när upphandling är genomförd eller avbryts. Det har utöver en hög grad av leverantörsberoende även medfört att erfarenheterna från tidigare genomförda projekt inte har kunnat behållas i organisationen.

Avtalsperioder på upp till 20–30 år ställer särskilda krav på förmåga att organisera överlämning mellan upphandling och avtalsförvaltning, då avtalslängden gör att de individer som deltog under avtalsförhandlingen sällan kan förväntas vara kvar i organisationen under senare delar av förvaltningsskedet i kontraktsperioden. De särskilda kompetenskrav som avtalsförvaltningen innebär får en annan betydelse när avtalen är långa och avslutas med ett ömsidigt godkännande av att villkoren är uppfyllda. Avtalskonstruktionen är avsedd att stödja denna process men dessa aspekter behöver även beaktas när förvaltningsarbetet organiseras.

Från de brittiska mångåriga och mycket omfattande erfarenheterna av OPS som kallas PFI (Privat Finance Initiative) har det konstaterats brister i hur ansvariga myndigheter valt att organisera avtalsförvaltningen.³ Totalt förvaltar den brittiska staten genom myndigheter och bolag 665 pågående kontrakt med en kvarvarande avtalsreglerad betalningsvolym fram till 2053 på cirka 136 miljarder brittiska pund. Otillräcklig resurssättning för kontraktshantering har inneburit att personliga relationer och kompetens hos enskilda individer både hos leverantör och beställare har ersatt uppföljning enligt avtal, vilket medfört att rapporteringen brustit. Följden har blivit att viktig information saknas för den avtalade uppföljningen i senare skeden av kontraktet och inför avslut med återlämning. Som ett resultat av dessa brister har den brittiska regeringen skapat ett särskilt program för kompetens inom avtalsförvaltning med utbildning, vägledningsdokument, metodutveckling och ackreditering.

³ National Audit Office 2025: *Lessons learned: private finance for infrastructure*, s. 29–30.

När det gäller kompetens inom Regeringskansliet eller Ekonomistyrningsverket är behovet av egen förmåga kontra upphandlad kompetens även avhängigt av om det finns planer för att utöka OPS även till andra samhällsområden som investeringar i uppbyggnad av totalförsvaret, kriminalvården, energiomställning m.m.

6.2.1 Placering av ny funktion för genomförande av infrastrukturprojekt genom OPS

Bedömning

Om ett statligt ägt bolag bildas med uppgift att effektivisera genomförandet av ett eller flera prioriterade objekt finns det goda skäl att även inkludera OPS som ett kompletterande verktyg som bolaget kan överväga för att lyckas i sitt uppdrag.

Utredningen anser inte att det är ändamålsenligt att bilda ett statligt ägt bolag för det fall att bolagets uppdrag är begränsat till genomförande av OPS, eftersom det riskerar att medföra intressekonflikt för den löpande utvärderingen fram till undertecknande av kontrakt. Om bolagsformen inte övervägs av andra skäl än OPS så handlar organiseringen om vilken myndighet som bör uppdras att förbereda och genomföra upphandling respektive förvalta avtal och hur detta uppdrag kan organiseras i myndigheten. Här ser utredningen inga relevanta alternativ till att låta Trafikverket ansvara för förberedelser, genomförande och förvaltning av OPS.

Överföring till ett statligt ägt bolag av delar av det ansvar Trafikverket har i dag för utpekade objekt bör av nämnda skäl inte begränsas till OPS utan även omfatta andra genomförandeformer.

Genomförande av OPS i Sverige bör vägledas av internationell etablerad praxis baserat på verktyg och metoder som tillämpats av andra EU-stater och Norge och som finns sammanställda av EIB/EPEC.

Inledning

För det fall att regeringen bedömer det motiverat att implementera genomförandeformen OPS för transportinfrastruktur begär utredningens direktiv en redogörelse för tre alternativ där två av dessa

innehåller bolagskonstruktioner. Som nämnts tidigare i detta kapitel finner utredningen inga skäl att föreslå att ett statligt ägt bolag bildas om dess uppgift begränsas till genomförandeformen OPS. Däremot finns det goda skäl att, om ett statligt ägt bolag bildas med uppgift att effektivisera genomförandet av ett eller flera prioriterade objekt, även omfatta OPS som ett verktyg som bolaget kan överväga för att lyckas i sitt uppdrag.

Om bolagsformen inte övervägs som en alternativ form för genomförande av investeringar i transportinfrastruktur handlar organiseringen av OPS om vilken myndighet som bör utföra arbetet och hur detta arbete kan organiseras i myndigheten. Här ser utredningen inga relevanta alternativ till att låta Trafikverket ansvara för fortsatt arbete och genomförande av OPS-arbete.

A. Ansvaret finns hos Trafikverket

Trafikverket ansvarar enligt sin instruktion bl.a. för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Riksdag och regering beslutar om Trafikverkets uppgifter och medel men det är upp till myndigheten att fördela resurserna på bästa sätt så att uppdraget kan genomföras i enlighet med tillämpliga regelverk. Årligen beslutar regeringen om Trafikverkets regleringsbrev för kommande budgetår. I detta ingår såväl verksamhetsmässig som finansiell styrning. Ytterligare styrning och uppföljning av Trafikverket sker inom budgetprocessen och genom andra beslut och uppdrag från regeringen, bl.a. beslut om vilka större investeringsobjekt som ska få byggstartas, den s.k. byggstartsprocessen. Trafikverkets uppgifter kräver ett brett och väl fungerande samarbete med andra myndigheter på nationell, regional och lokal nivå, samt med organisationer och näringsliv.

En av utredningens utgångspunkter är att det övergripande ansvaret för att bygga ut, driva och underhålla vägar och järnvägar fortfarande i sin helhet ska ligga hos staten. Detta gäller både för genomförande i bolagsform och för det fall att OPS tillämpas. Att en annan organisation, genom uppdrag från sin ägare eller genom ett upphandlat OPS-kontrakt, utför arbete på uppdrag av staten är inte ett hinder för detta förhållande i dag och inte heller med tillämp-

ning av bolagsform och/eller OPS. Den nationella planen omfattar i huvudsak investeringar för de kommande tolv åren inom det statliga stamvägnätet och det statliga järnvägsnätet samt drift och underhåll för hela den statliga transportinfrastrukturen. Sveriges regioner upprättar länsplaner för regional transportinfrastruktur för samma period med bl.a. investeringar i den del av det statliga vägnätet som inte utgörs av stamvägnätet. Medel till länsplanerna är en del av den nationella planen. För att säkerställa en god hushållning med resurser och en samhällsekonomiskt effektiv allokering av resurser behöver de förslag utredningen presenterar utgå ifrån denna övergripande planeringsförutsättning.

Den organisation som ska hantera genomförande som OPS måste säkerställa tillgång till relevant kompetens och nödvändig erfarenhet. De långsiktiga kontraktsmässiga åtagandena mellan beställare och utförare under ett OPS-arrangemang accentuerar kraven kontinuitet i att identifiera och hantera risker före och under upphandling samt under avtalets löptid.

Organisering av OPS inom Trafikverket

Trafikverket besitter värdefull erfarenhet och kompetens inom flertalet av de områden som krävs för att hantera OPS. Vidare har Trafikverket omfattande erfarenhet av att upphandla nödvändig expertkompetens för olika typer av genomförande. Nedanstående beskriver behov som Trafikverket därmed är väl rustat att tillgodose om uppdraget att genomföra OPS tilldelas Trafikverket.

De ytterligare kompetenser som är nödvändiga kan i stor utsträckning upphandlas från leverantörer och rådgivare på marknaden. Enligt finsk och norsk modell skulle särskilda projektorganisationer kunna upprättas för att hantera de enskilda projekt eller program som behöver analyseras inför och efter beslut om OPS.

Trafikverket skulle i detta scenario få uppgiften att löpande analysera möjliga projekt i ett visst skede för att bedöma om förutsättningar finns för att uppnå god anbudskonkurrens om dessa projekt skulle upphandlas som OPS. Det slutliga avgörandet görs av riksdagen efter rekommendation från Trafikverket till regeringen.

Genom att nyttja rådgivare finns tillgång till kunskap och erfarenhet samt en hög flexibilitet även för det fall att OPS-projekten analy-

seras med några års mellanrum, t.ex. inom ramen för varje ny planeringsomgång, vilket innebär vart fjärde år.

Förutsättningen för neutral analys är dock att den enhet i Trafikverket som får uppdraget även hanterar andra genomförandeformer och att det beslutsunderlag som begärs även omfattar jämförelsekalkyler enligt internationell praxis. Utredningen bedömer att en organisation vars syfte begränsas till genomförande genom OPS kan utformas som en tillfällig projektorganisation i Trafikverket eller i ett bolag men att det inte är ändamålsenligt att utforma en linjeorganisation vars syfte begränsas till de verktyg som genomförandeformen OPS innebär. En sådan organisation skulle sakna incitament att långsiktigt överväga eller rekommendera andra verktyg även om det skulle vara mer effektivt.

B. Ansvaret finns hos ett statligt ägt bolag

Utredningen bedömer att det inte är ändamålsenligt att skapa ett statligt ägt bolag om uppgiften begränsas till genomförandeformen OPS. Det viktigaste skälet är att bolaget med en sådan begränsning får incitament att aktivt förespråka OPS. Den oberoende och neutrala bedömning av genomförbarheten som krävs under hela arbetet fram till att kontrakt tecknas kommer därmed inte att kunna utföras av bolaget.

Däremot ser utredningen att ett bolag som skapas för att genomföra transportinfrastruktur på alternativa sätt med fördel även skulle kunna tilldelas mandat och instruktion att löpande utvärdera lämpligheten i OPS som genomförandeform för de objekt som bolaget ansvarar för.

C. Ansvaret finns både hos Trafikverket och i ett statligt ägt bolag

Utredningen bedömer att det inte är ändamålsenligt att skapa ett statligt ägt bolag om uppgiften begränsas till genomförandeformen OPS. Det viktigaste skälet är att risken för att bolaget med en sådan begränsning inte kan förväntas göra en oberoende och neutral bedömning av genomförbarheten utan att färgas av de konsekvenser det skulle få för verksamheten i bolaget att nå en slutsats där OPS inte rekommenderas.

Därmed är det inte heller ändamålsenligt att parallellt förbereda och genomföra OPS i Trafikverket och i ett statligt ägt bolag såvitt avser ett bolag vars befogenhet begränsas till genomförandeformen OPS.

Det kan uppstå en situation där ett bolag som även kan välja andra genomförandeformer tilldelas ansvaret för att utvärdera vissa objekt som OPS, medan andra objekt som inte överlämnats till bolaget utvärderas som OPS av Trafikverket. I en sådan situation kan regeringen avgöra vilken organisation som är bäst lämpad att ansvara för OPS i det enskilda fallet.

6.2.2 Utvärdera lämpliga investeringsobjekt för OPS

Bedömning

Utredningens bedömning är att det behövs ytterligare analyser avseende Trafikverkets förslag för att ta fram ett fördjupat beslutsunderlag vad gäller vilka projekt som är lämpliga för OPS.

Trafikverket har lämnat förslag till nio OPS-objekt. Dessa stämmer över lag överens med regeringens kriterier och utredningen delar i stort bedömningen att de redovisade objekten är aktuella för OPS. Det behövs, vilket Trafikverket också indikerar, flera ytterligare analyser innan en bedömning kan göras avseende lämpligheten i att för ett enskilt objekt föreslå OPS framför andra genomförandeformer för riksdagens beslut.

Som konstateras i kapitel 4 behöver de objekt som föreslås för OPS vara fullt finansierade i den nationella planen. Även överväganden om inkludering av drift och underhåll i det enskilda OPS-kontraktet behöver belysas ytterligare.

Trafikverkets uppdrag har inte omfattat att utveckla underlag för att bedöma effektiviseringspotentialen i de enskilda objekten vid upphandling med OPS (Value for Money) men utredningen anser att det är nödvändigt. Även marknadssonderingar för bedömning av förutsättningar för att uppnå tillräcklig konkurrens baserat på tänkbar utformning av kontraktet, s.k. "bankability", behöver genomföras genom bl.a. marknadsdialoger.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att ytterligare analys av objekten är nödvändig för att kunna välja ut vilka av de angivna objekten som är lämpliga att genomföra som OPS med privat finansiering.

Trafikverket nämner även tre ytterligare objekt i sin rapport, jfr avsnitt 4.3. Dessa är Malmbanan, Östlig förbindelse samt åtgärder i Öresundsregionen och är alla tre föremål för omfattande aktiviteter och särskilda uppdrag till Trafikverket. De är inte fullt finansierade i planförslaget även om flera objekt längs Malmbanan ingår i förslaget. Ett genomförande med OPS ändrar inte det tillgängliga finansiella planeringsutrymme som riksdagen har anvisat baserat på Infrastrukturpropositionen.

Sammantaget är det utredningens bedömning att det behövs en ytterligare analys av Trafikverkets förslag för att ta fram ett fördjupat beslutsunderlag vad gäller vilka projekt som är lämpliga för OPS och som kan förväntas leda till önskade effektiviseringseffekter.

6.3 Uppdraget att analysera genomförande av investeringsobjekt i bolagsform

Bedömning

Utredningen bedömer ett genomförande och underhåll av investeringsobjekt i bolagsform effektiviserar styrningen av verksamheten och ökar förutsättningarna för effektiv prioritering och uppföljning.

Den ekonomiska styrningen inom ramen för ett statligt ägt bolag innebär bättre möjlighet till långsiktigt agerande och snabbhet i beslutsfattandet. Möjligheten till ansvarsutkrävande stärks vilket ökar incitamenten för uppnående av bolagets syfte och de av ägaren uppställda uppdragsmålen.

6.3.1 Syftet med att välja bolagsformen och bolagets uppgifter

Utredningen bedömer att väsentliga effektivitetsvinster kan uppnås genom att i bolagsform genomföra investeringar i transportinfrastruktur. Erfarenheter från alternativt genomförande i Sverige indikerar att effektivitetsvinster kan uppnås genom en fokuserad verksamhet i bolagsform.⁴ Utvärdering av det norska systemet där Nye Veier införts pekar dessutom på att en mer omfattande bolagisering, där ett större antal objekt ingår i ett portföljbolag, kan generera en institutionell konkurrens som bidrar till effektivitetsvinster även hos övriga aktörer (Statens vegvesen i Norge).⁵ Nedan beskrivs bolagets uppgifter.

- Ett statligt ägt bolag övertar ansvaret för vissa av regeringen utpekade objekt från Trafikverket. Objekten utpekas i samband med att den nationella planen fastställs men ansvaret övergår vid senare tillfälle enligt överlåtelseavtal mellan Trafikverket och bolaget.
- Bolagets av riksdagen beslutade uppdrag innefattar att bolaget ska ta ett helhetsansvar för att planera, prioritera, projektera, producera och förvalta utpekade objekt för statlig transportinfrastruktur. Bolagets samhällsuppdrag konkretiseras och specificeras i en ägaranvisning som beslutas på bolagsstämma på motsvarande sätt som för andra statligt ägda bolag med samhällsuppdrag.
- Bolaget ska i sitt uppdrag och i de upphandlingar som bolaget genomför för planering, projektering och byggande säkerställa att anläggningens livscykelperspektiv beaktas, vilket innebär att drift, underhåll och reinvesteringskostnader tas i beaktande redan från början.
- Bolaget har även att välja, i de upphandlingar de genomför, vilken entreprenadform och ersättningsform som är bäst och kan, om bolaget finner det lämpligt, även föreslå OPS som genomförandeform för godkännande av regering och riksdag.

⁴ Jfr enligt nedan redovisade erfarenheter från Region Stockholm av att 2020 organisera en ny förvaltning FUT och från 2021 Nya Tunnelbanan AB.

⁵ Menon Economics 2023, *Evalueringsrapport om omorganisering av vägsektorn vid introduktionen av ett veiselskap*.

- Kompetensförsörjning sker företrädesvis genom rekrytering och upphandling. Personalövergång bedöms inte vara nödvändig som utgångspunkt. Överväganden om behovet av att överföra personal behöver föregås av en närmare kartläggning av förutsättningar för framdrift av det enskilda objektet. En sådan kartläggning behöver göras enligt särskild överenskommelse mellan bolaget och Trafikverket.
- Bolaget kapitaliseras genom årliga fasta anslag som fastställs årligen för den kommande femårsperioden och utbetalas månatligen från konto hos Riksgäldskontoret.
- Den initiala kapitaliseringen hanteras genom gängse förfarande vid statlig bolagsbildning i ett överlåtelseavtal där inkråm ersätts genom ett förfarande där reverser utgör köpeskillingen och samtidigt likvid för tecknade aktier i en nyemission, förutsatt att tillgångar som överförs till bolaget har ett värde. Om inkråmet inte finns ha ett finansiellt marknadsvärde sker kapitalisering i stället genom aktieägartillskott. Värdet är sannolikt begränsat om det endast är projektdokumentation, avtal och liknande som går över. Initial kapitalisering kommer då att behöva ske genom kapitaltillskott eller nyemission, beroende på hur stort bundet respektive fritt eget kapital som bolaget bedöms behöva.
- Bolaget får som en del av uppdraget att effektivisera genomförandet, utvärdera och föreslå att regeringen begär riksdagens godkännande för att genomföra OPS-projekt med privat finansiering.
- Bolaget ska efter särskild överenskommelse samverka med Trafikverket i syfte att säkerställa effektiviteten i de utpekade projektens tidiga skeden och säkerställa ett effektivt övertagande.
- Bolaget kan organiseras med dotterbolag för specifika projekt eller för en viss portfölj av objekt.

Urval av lämpliga objekt

Denna rubrik berörs även i kapitel 4, då med utgångspunkt i Trafikverkets underlagsrapport. Det kommer inte att vara möjligt att definiera kriterier för vilka objekt som är mest lämpade för bolagsbild-

ning där kvantitativa gränsvärden på ett enkelt sätt kan följas upp. De närmare villkoren och processen för att överlämna objekt från Trafikverket till bolaget behöver utvecklas gemensamt av representeranter för överlämnande och mottagande organisation. Den initiala portföljen bör bestå av objekt som har en generell volym och planeringsmässig status som möjliggör att bolaget kan vara operativt från överlämnings tidpunkten avseende både planering och utbyggnad, men där planprocessen inte har slutförts. Det möjliggör i sin tur att bolaget kan paketera upphandlingar och utforma en utbyggnadsstrategi som omfattar portföljens samtliga objekt med en målstyrning mot effektivare genomförande än i utgångsläget.

Till skillnad från OPS är det en fördel om objektet inte har genomgått den fysiska planprocessen och tillåtlighetsprövningen så att det fortfarande finns utrymme att identifiera åtgärder som ökar samhällsnyttokvoten genom justeringar av kostnader eller teknisk utformning. Det betyder även att avgörandet om genomförande som OPS (efter regeringens begäran och riksdagens godkännande) kommer att föregås av att bolaget ansvarar för viktiga moment i den fysiska planprocessen.

Figur 6.3 Beslutssteg i en genomförandestrategi



Källa: Welde M., Aass T., Engebø A. and Haaskjold H. (2024). Erfaring med totalentrepriser i bygg- og anleggsprosjekter. Trondheim: Ex ante akademisk forlag.

6.3.2 Vad kan förväntas bli annorlunda i bolagsform?

Bolagsformen möjliggör att beslutsfattande och initiativförmåga kan premieras högre än undvikande av fel. Ansvar kan utkrävas på samtliga nivåer av organisationen, även för situationer där avsaknad av beslut skapar samhällsekonomiska förluster. Den lönsamhet som kontrakten innebär för leverantören kan aktivt följas upp och utgöra ett av flera områden för målstyrning. Nyttänkande och ifrågasättande av inarbetade rutiner underlättas genom tillskapande av ett nytt statligt ägt bolag. Bolagsformen möjliggör kompetensförsörjning på ett sätt som inte är tillgängligt för statliga myndigheter bl.a.

eftersom bolagsformen medger mer konkurrenskraftiga kompensationsmodeller än vad en myndighet har att tillämpa.

Ett bolag har tydligare ekonomiska och finansiella styrmekanismer och interna former för ansvarsutkrävande än en myndighet förfogar över. Bolaget förväntas uppnå uppställda mål, ofta finansiella. För det fall en bolagsledning underpresterar kan den ersättas eftersom det sker via individuella marknadsmässiga avtal och inte förordnanden.

Exemplet SL Nya Tunnelbanan AB

Det finns många relevanta svenska erfarenheter av att tillämpa bolagsformen för att etablera och vidmakthålla infrastruktur. Bland dessa har utredningen nedan valt att särskilt presentera Nya Tunnelbanan AB. Jämfört med Trafikverket har utredningen erfarit att arbetet inom den nya förvaltningen för utbyggnad av tunnelbana (FUT) uppges ha en högre framdrift och arbeta mer med fokuserat med tids- och ekonomistyrning. FUT driver arbetena med samma uppdrag som Stora projekt har på TRV men med ett enda tydligt uppdrag. FUT uppfattas generellt av leverantörer som ett attraktivt projekt och drar även till sig kompetenta medarbetare.

Styrelsen i FUT, tillika styrelse i Storstockholms Lokaltrafik AB och i dotterbolaget SL Nya Tunnelbanan AB (NTAB), förfogar över en riskreserv motsvarande mellanskillnaden mellan 85 procent och 50 procent av den successiva osäkerhetsanalysen.

FUT har av Region Stockholm organiserats för uppdraget och finansieringen att genomföra tunnelbanans utbyggnad enligt avtal inom ramen för 2013 års Stockholmsförhandling och 2017 års Sverige-förhandling. Parter i avtalen är Region Stockholm, staten och berörda kommuner. Samtliga parter bidrar till finansieringen av utbyggnaden. Förvaltning för utbyggd tunnelbana är en förvaltning inom Region Stockholm som genomför utbyggnaden genom att upphandla utförande av planering, projektering och produktion. Den utbyggda anläggningen lämnas sedan över till Trafikförvaltningen som är mottagare och ansvarar för driften av anläggningen.

FUT har etablerat en investeringsverksamhet som sedan 2021 ingår i bolaget NTAB. NTAB utför byggverksamhet inom ramen för utbyggnaden av tunnelbanan inom Region Stockholm. Formellt

är bolaget byggherre och Trafiknämnden är beställare. FUT är en parallell förvaltning till Trafikförvaltningen vars ansvar begränsas till just etablering av den nya infrastrukturen. FUT utför arbetet kopplat till beställning och byggherrens ansvar i praktiken. Förvaltningschefen för FUT är tillika verkställande direktör för bolaget NTAB.

SL och dotterbolaget Waxholms Ångfartygs AB (WÅAB) ansvarar för avtal och anläggningar inom kollektivtrafiken på land respektive på vatten. Dotterbolaget NTAB har till uppgift att utföra utbyggnaden av tunnelbanan medan trafiknämnden ska sköta förvaltningen av dessa avtal och tillgångar. Detta regleras i samarbetsavtal mellan trafiknämnden och bolagen.

I januari 2020 överfördes FUT:s pågående investeringar till SL. Räkenskaperna för FUT hanteras i en separat resultatenhet. SL är därmed uppdelat i två resultatenheter – SL/FUT (för utbyggnaden av tunnelbanan) och SL/TF (för trafikförvaltningen). Under hösten 2021 inrättades NTAB inom SL för den byggverksamhet som bedrivs inom ramen för 2013 års Stockholmsförhandling och Sverigeförhandlingen. I de specifika ägardirektiven anges att bolaget ”ska tillhandahålla byggtjänster avseende tunnelbaneutbyggnaden åt AB Storstockholms lokaltrafik”. Detta dotterbolag har till uppgift att utföra utbyggnaden av tunnelbanan, med motsvarande upplägg som mellan trafiknämnden och SL. Samtliga avtal rörande tunnelbaneutbyggnaden som trafiknämnden upphandlar överläts till NTAB, som sedan tillhandahåller byggtjänster avseende tunnelbaneutbyggnaden åt SL (dvs. resultatenheten SL/FUT). Inför driftsättning återlämnas den färdiga anläggningen till SL/TF enligt villkor i samarbetsavtalet.

Hantering av index sker i FUT med konsumentprisindex, KPI, som inte motsvarar faktiska kostnadsökningar vilket har varit huvudföremål för senaste omförhandlingen av kostnadsökningar.

Vid bildandet av bolaget fanns två huvudsakliga motiv. Finansieringen av FUT sker från både stat, region och kommun. Samfinansieringen har varit en förutsättning för att ha råd att bygga. I det avseendet påminner konstruktionen om de tre finska bolagen, liksom den effektivitet man uppnått i de tidiga planprocesserna och att det gemensamma intresset mellan parterna ligger till grund för ett bostadsåtagande.

Sedan den 1 januari 2020 har FUT:s pågående investeringar, med ett par mindre undantag, upparbetats i SL som bolag och juridisk person, och inte som tidigare inom den juridiska personen Region Stockholm, under regionstyrelsen.⁶ Med anledning av att både FUT och trafikförvaltningen, som två självständiga förvaltningar, genom denna ändring bedriver verksamhet i SL uppstod otydligheter vad gäller ansvarsförhållanden ur ett aktiebolagsrättsligt perspektiv rörande verkställande direktörens ansvar för den del av bolagets verksamhet som bedrivs genom FUT. FUT:s förvaltningschef tillsattes därför som verkställande direktör för dotterbolaget, medan trafikförvaltningens förvaltningschef fungerar som verkställande direktör i AB SL, i syfte att skapa transparens och tydlighet i ansvarsförhållandena inom och mellan verksamheterna. Därigenom ska förvaltningschefernas mandat i de två förvaltningarna motsvara det aktiebolagsrättsliga ansvaret.

Bolagsbildningen motiverades även med hänvisning till regelverket om omvänd skattskyldighet för mervärdesskatt inom byggsektorn. I samband med tunnelbaneutbyggnaden har regionen ingått flera överenskommelser med såväl staten som berörda kommuner. Dessa överenskommelser innehåller vissa åtaganden från regionens sida i samband med byggnationen av den nya tunnelbanan. Det rör sig exempelvis om ledningsomläggningar och innebär att FUT tillhandahåller byggtjänster mot ersättning, och därmed omfattas av regelverket för omvänd skattskyldighet inom byggsektorn. Genom att FUT:s byggverksamhet organiseras i ett separat dotterbolag till SL kan regelverket tillämpas och hanteras inom detta bolag.

Erfarenheter av bolagsformen för statlig transportinfrastruktur

Att skapa statligt ägda bolag runt enskilda infrastrukturprojekt eller för en portfölj följer en lång tradition i Sverige. Även under senare tid har det förekommit bolagsbildningar runt framför allt enskilda objekt. När flera bolag uppstod under 90-talet och tidigt 00-tal bildades även Statens Väg- och Baninvest AB som samlade ett antal bolag under en gemensam holdingbolagskonstruktion. Bland exemplen där bolagsbildning har förekommit kan nämnas Botniabanan, Mälar-

⁶ Regionrevisorerna i Region Stockholm delrapport 2021 Trafiknämnden inklusive AB Storstockholms Lokaltrafik, Diarienummer RK 2021-0033.

banan och Citytunneln i Malmö. Statens Väg- och Baninvest AB användes som moderbolag för Botniabanan AB, Stockholmsleder AB, Göteborgs Trafikleder AB och Rödöbron AB.

A-banan projekt AB förvaltades till en början av Banverket och Luftfartsverket men överfördes efter uppbyggnad och driftsättning till Regeringskansliet. Svensk-Danska Broförbindelsen SVEDAB som svarar för det statliga ägandet av Öresundsbrokonsortiet överfördes på samma sätt från Vägverket/ Banverket till Regeringskansliet. Även beträffande Statens Väg- och Baninvest föreslogs förändringar. Två av företagets dotterbolag Stockholmsleder AB och Göteborgs Trafikleder AB saknade egen verksamhet efter att lånehanteringen för projekten hade överförts till Riksgäldskontoret. Regeringen ansåg därför att det tredje dotterbolaget Botniabanan AB inte motiverade någon moderbolagsstruktur. Moderbolaget Statens Väg- och Baninvest kom därför att likvideras och Botniabanan AB delades ut till ägaren. Botniabanan AB kom att förvaltas direkt av Regeringskansliet.

Av vilka skäl har staten tidigare bildat bolag?

I Regeringskansliet sker beredningen av propositioner som regeringen föreslår riksdagen. Det vanligaste är att en proposition som behandlar bildande av ett nytt statligt ägt bolag bygger på en offentlig utredning som varit föremål för remissbehandling hos myndigheter och andra remissorgan. Ett förslag kan också bygga på en intern studie inom ägarfunktionen i Regeringskansliet. I och med att regeringen i Sverige får bilda nya direkt ägda bolag endast efter riksdagens godkännande behövs ett politiskt beslut att överlämna en proposition till riksdagen. Det finns inga regler för hur omfattande en proposition om bildande av ett nytt statligt företag ska vara. Förslaget kan läggas i en särproposition, behandlas i en årlig budgetproposition eller tas upp i vårpropositionen. Som regel är bolagsbildning budgetpåverkande varför hanteringen även i något skede kräver behandling i budgetpropositionen. I propositionen måste orsakerna till bildandet och storleken på det kapital som föreslås tillföras företaget redovisas. Vidare ska det anslag på statsbudgeten som föreslås belastas anges.

Statsfinansiella skäl förekommer inte som enskilt skäl till att bilda nya företag. Däremot förekommer statsfinansiella skäl som en orsak bland andra i samband med beslut om strukturförändringar. Statsfinansiella skäl finns naturligtvis med som en fråga som bedöms i samband med beredningen om ett nytt bolag ska föreslås riksdagen.

Att staten bildar bolag för att ge möjligheter till alternativa finansieringsformer och till samarbeten med industriintressen har förekommit under perioder. Detta gäller inte minst samarbetsprojekt inom infrastrukturuområdet, som Öresundsbron och Arlandabanan. Denna orsak till bildande av nya bolag har i andra länder som Danmark, Norge och Finland fått en allt större betydelse i samband med att nya lösningar för finansiering av större investeringar undersökts och tillämpats. Redan befintliga bolagsstrukturer kan också användas i stället för att bygga upp nya direkt ägda bolag för ändamålen.

Aharoni (1986) redovisar att statliga bolag bildats på grund av många olika orsaker.⁷ Dessa orsaker är enligt utredningens bedömning fortfarande i viss utsträckning aktuella:

- bristande tro på att den privata sektorn kan erbjuda finansiering, riskkapital och entreprenörer,
- behov av att mobilisera sparande och finansiering,
- behov av att kontrollera strategiska industrier,
- ökad konkurrens från stora utländska företag,
- behov av att skapa ny sysselsättning eller rädda existerade arbetstillfällen,
- behov av att stärka konkurrenssituationen samt öka kunskap om och insynen på marknaden,
- behov av att säkra oberoende och minska beroendet av multinationella företag, och
- administrativa lämplighetsskäl, till exempel bolagisering av offentlig verksamhet för att understödja flexibilitet och oberoende.

Många myndigheter har bolagiserats för att undvika att affärsmässig verksamhet bedrivs i myndighetsform och på så sätt skapar hinder för andra aktörer på samma marknad. I syfte att renodla verksam-

⁷ *The Evolution and Management of State Owned Enterprises*, Aharoni, Y, Ballinger, 1986.

hetsformerna inom statsförvaltningen har regering och riksdag tidigare fastslagit ett antal generella kriterier för när en affärsverksamhet inom en myndighet kan bedömas aktuell för ombildning till aktiebolagsform (prop. 1992/93:100, bilaga 1, bet. 1992/93:FiU10, bet. 1992/93:FiU20, rskr. 1992/93:189):

- verksamheten är av betydande omfattning,
- verksamheten styrs inte primärt av politiska uppgifter och mål,
- verksamheten bedrivs under fungerande marknadsvillkor,
- verksamheten har kommersiella förutsättningar och är oberoende av direkta anslagsmedel och
- verksamheten innebär ingen myndighetsutövning.

Den verksamhet som nu är aktuell för överföring till ett statligt ägt bolag är dock inte en affärsmässig verksamhet som drivs i syfte att generera avkastning till ägaren utan en verksamhet som drivs på affärsmässiga grunder och har särskilda samhällsuppdrag. Ett av syftena är att förbättra gränssnittet mot marknadens aktörer och underlätta fördelning av risk mellan det statliga och det privata åtagandet respektive långsiktig avkastning för dessa privata aktörer.

Att utnyttja bolagsformen för genomförandet av infrastrukturinvesteringar innebär ett skifte från traditionell statlig myndighetsstyrning. Drivkraften att minimera misstag och administrativa fel som exempelvis kan öka risken för överprövning får för stor vikt när möjligheterna att genomföra effektiviseringar och tidsbesparing övervägs. De intervjuer utredningen genomfört indikerar att detta är en återkommande orsak till att lägsta pris får stort genomslag och att orimligt låga anbud inte kan sorteras bort vid upphandling av stora entreprenadprojekt. Felminimering av detta slag skapar incitament för anbudsgivare att utsätta sig för osunda risker.

Styrningen av verksamheten i bolagsform behöver fortfarande beakta kravställningar men öppnar upp för incitament till processinnovation i allt från administrativa rutiner till teknisk utformning. Den ekonomiska styrningen inom ramen för ett statligt ägt bolag innebär optimering av målen för bolagets uppdrag snarare än myndighetens ekonomiska rapportering. Det underlättar i sin tur långsiktigt agerande och snabbhet i beslutsfattandet. Även ansvarsutkrävande sker utifrån helt andra principer i ett bolag än i myndighetsform, vilket

innebär att bolagets mål även kan påverka uppföljning av ansvar och fördelning av detta målansvar mellan olika delar av bolagets organisation. Det betyder att bolaget kan arbeta aktivt baserat på målsättningen att förbättra effektiviteten i leveransen av de objekt som bolaget tar över. Ansvaret för dessa mål kan på motsvarande sätt som norska, finska och svenska erfarenheter indikerar brytas ned till aktiviteter som olika delar av bolaget utför. Denna delegering kan utvärderas med en ansvarsutkrävning för chefer och medarbetare som innebär att måluppfyllelse snarare än felminimering uppmuntras inom skilda områden som upphandling, teknisk utformning, ekonomisk uppföljning och marknadskommunikation.

Skapandet av ett statligt ägt bolag med uppgiften att effektivisera genomförandet av statliga infrastrukturinvesteringar innebär också incitament att aktivt ifrågasätta gängse rutiner och möjligheter att identifiera och undersöka nya arbetssätt som kan reducera kostnader eller tidsåtgång.

6.3.3 Ett statligt ägt bolag för effektivare genomförande av transportinfrastruktur

Förslag

Utredningen föreslår att ett nytt statligt ägt bolag bildas med ett av riksdagen fastställt samhällsuppdrag som omfattar ett helhetsansvar för att prioritera och genomföra byggprojekt inklusive projektering, byggande och förvaltning av statlig infrastruktur i enlighet med de mål som ställs upp för verksamheten i bolaget inom den portfölj som bolaget får ansvar för.

Bolaget skapar en institutionell konkurrens med Trafikverket vilket kan förväntas medföra effektiviseringsvinster även inom Trafikverket, utöver de direkta effektiviseringsvinster som bolagets förvaltning syftar till.

Bolaget ansvarar för planering, utbyggnad och förvaltning av utpekade väg- och järnvägsobjekt, företrädesvis stora projekt med investeringsvolymen över 2 miljarder kronor.

Övertagande av objekt bör ske vid en samlad tidpunkt där de överlämnade objekten kommer att befinna sig i olika planeringsskeden och mognadsgrad. Överlämningen kan ske när det enskilda objektet vid överlämningsdatum befinner sig före, under eller efter

att den fysiska planeringen resulterat i fastställda väg- och järnvägsplaner. Det lagstadgade ansvaret för den fysiska planeringsprocessen och de myndighetsbeslut som denna process innebär kvarstår dock hos Trafikverket, liksom ägandet av anläggningar som bolaget ansvarar för att planera, genomföra och förvalta. Det mottagande bolaget övertar ekonomisk planering och prioritering från mottagandet.

Planeringen av former för övertagande i den initiala portföljen behöver utarbetas gemensamt av bolaget och Trafikverket under förberedelser inför bolagisering. Omfattningen av den initiala portföljen föreslås bestå av såväl väg- som järnvägsobjekt. Flera av de objekt som nominerats för OPS bedömer utredningen även vara lämpliga för genomförande i bolagsform, för det fall att en marknadssondering och annan nödvändig analys indikerar att OPS inte innebär den eftersträlvade effektiviseringen.

Bolaget kan även bli ett viktigt instrument för att genomföra objekt för totalförsvarsändamål som kommer att beslutas vid en senare tidpunkt.

Om bolag med av riksdagen fastställda samhällsuppdrag

Svenska statens bolagsäggande motiveras som utgångspunkt av ett nationellt eller marknadsspecifikt intresse. Ett ytterligare skäl till äggande kan vara ett av riksdagen beslutat samhällsuppdrag som är svårt att hantera utan statligt inflytande. Verksamheten i bolag med statligt äggande har liksom privatägda bolag som syfte att generera vinst åt aktieägarna, om inte riksdagen beslutat om annat. Vissa bolag med statligt äggande har ett av riksdagen beslutat samhällsuppdrag. Det innebär vanligtvis att bolagets verksamhet har som syfte att säkerställa viss samhällsnytta, som annars inte skulle erbjudas av marknaden eller vara tillgänglig på ett ändamålsenligt sätt. Ett statligt ägt bolag kan via en väl utformad bolagsstyrning och ägaranvisning på ett mer fokuserat och effektivt sätt ansvara för utvalda väg- och järnvägssträckor och genomföra utbyggnaden och underhåll.

Den modell som utredningen föreslår bör baseras på en aktiv ägarstyrning och ett ansvarsutkrävande som skapar incitament för att uppnå syftet med bolagets verksamhet och de uppdragsmål som

ägaren uppställer. Bolaget föreslås ansvara för drift och underhåll av vägar och järnvägar även efter driftsättning av anläggningen. Regeringen behöver utveckla en mer detaljerad genomförandeplan för stegvis överlämning från Trafikverket till bolaget avseende ansvaret specifikt för drift och underhåll, inklusive finansiering.

Finansiering av bolaget genom årligen fastställda fleråriga anslagsramar

De befogenheter som regeringen får i 12 § budgetlagen (2011:203) benämns vanligen beställningsbemyndiganden. Omfattningen av sådana ekonomiska åtaganden som regeringen ingått med stöd av bemyndiganden har ökat kraftigt sedan budgetlagen infördes. Ökningen av antalet beställningsbemyndiganden och omfattningen av dessa beror på att rutinerna kring ekonomiska åtaganden har stramats upp så att bemyndiganden verkligen begärs när så erfordras. Genom beställningsbemyndigande från riksdagen kan Trafikverket få mandat och utrymme att förbereda ett effektivt genomförande för alla åtgärder i den nationella planen. Till skillnad från investeringsplaner som nämns i statsbudgeten är bemyndiganden skarpa finansiella restriktioner som inte medger flexibilitet i planeringen vilket har lett till att ramarna måste planeras med viss marginal.

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

För det statligt ägda bolaget föreslår utredningen att ett årligt fast anslag införs på statsbudgeten. Detta belopp avser finansiering av en objektportfölj på samma sätt som är fallet i det norska Nye Veier. Utredningen föreslår också att det i riksdagsbeslut fastställs en ram av indexjusterade medel för en flerårig period om minst fem år. Perioden anpassas till behovet att ge bolaget ekonomiska förutsättningar att teckna fleråriga avtal och planera sin verksamhet långsiktigt.

Kostnader i bolaget för planering, projektering, byggnation och underhåll upparbetas och redovisas baserat på dessa ramar.

När det finns önskemål om att fatta utgiftsbeslut med konsekvenser för flera budgetår, t.ex. beslut om större investeringar, används normalt beställningsbemyndiganden, inte beslut om fleråriga anslagsramar. Någon ordning med bemyndiganderamar för bolag kan dock inte komma i fråga. Ett statligt ägt bolag kan åta sig långsiktiga åtaganden i kraft av sin egen balansräkning, mandat etc. Däremot torde det vara möjligt att inhämta ett bemyndigande om kapitaltillskott från riksdagen om ett fastställt belopp som ska utbetalas med årliga belopp över en flerårig period.

Om överskott uppstår i bolagets redovisning mellan anslagna medel och upparbetade kostnader behandlas dessa enligt bolagets utdelningspolicy som kan utformas med innebörden att dessa medel företrädesvis återinvesteras i verksamheten och disponeras och prioriteras mellan objekt i bolagets projektportfölj. De anslagna och utbetalade medlen administreras av en statlig myndighet som exempelvis Kammarkollegiet⁸ som redan i dag redovisar, värderar och utbetalar medel kopplat till utdelningar, köp, försäljning, aktieägartillskott och andra ekonomiska händelser i statligt ägda bolag som förvaltas av Regeringskansliet. I sammanhanget kan det vara intressant att notera att Trafikverket av historiska skäl har ett uppdrag att redovisa ackumulerad betalningsutfästelse för SVEDAB. Bolagets redovisning måste bl.a. följa Bokföringsnämndens rekommendationer och reglerna i aktiebolagslagen (2005:551) och årsredovisningslagen (1995:1554) samt övriga relevanta lagar på samma sätt som privat ägda bolag.

De objekt som övertas och förvaltas av det statligt ägda bolaget kommer att överlämnas av Trafikverket där dessa objekt ingår i den samlade redovisningen under utgiftsområde 22, anslag 1.1 Utveckling av statens transportinfrastruktur. Anläggningstillgångar i form av infrastruktur för väg och järnväg kan i vissa fall vara bokförda hos Trafikverket redan innan överlämningen till det statligt ägda bolaget. Bolaget kommer löpande att upparbeta kostnader som föreslås avräknas och de upparbetade kostnaderna redovisas kvartalsvis mot nationalräkenskaperna samtidigt som nybyggnation av infrastrukturstillgångar adderas till de eventuellt tidigare bokförda anläggningstillgångarna i Trafikverket. Modellen innebär således att Trafik-

⁸ 5 § förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet.

verket har tillgångarna i balansräkningen vilket också är i enlighet med verkets ansvar för anläggningen i andra dimensioner än de redovisningsmässiga.

Förutsättningar för effektiv styrning baserad på prioritering med avseende på samhällsekonomisk effektivisering

Den portfölj av objekt ur nationell plan som utredningen föreslår för överlämning lämpar sig för gemensam prioritering mellan både väg- och banobjekt. Prioriteringen mellan objekt hanteras av bolaget och baseras på bedömningar som bolaget gör av åtgärder som kan förbättra portföljens sammanvägda lönsamhet.

Bolagets uppdrag syftar till att skapa effektivitetsvinster för planering, projektering, byggnation och underhåll av vägar och järnvägar. Åtgärder i bolagets samlade portfölj som medger hög och tidig samlad bedömd samhällsekonomisk effekt kan värderas högt och prioriteras framför andra åtgärder inom bolagets portfölj. Inom ramen för bolagets syfte och uppdrag, den givna startportföljen och finansieringen, ska bolaget även prioritera ordningsföljd, tidsplan, kapacitet och löpande resursallokering mellan tillgångar i den portfölj som bolaget ansvarar för.

Utredningen föreslår att bolaget ges ett ansvar för att prioritera och genomföra byggprojekt i enlighet med de uppdragsmål som ställs upp i bolaget inom den portfölj som bolaget får ansvar för. Bolagets styrelse svarar för den närmare styrningen av bolaget enligt sedvanliga bolagsstyrningsprinciper.

Inom ramen för bolagets ansvar ligger långsiktiga överväganden och aktiviteter från upprättande av väg- och järnvägsplaner för fastställelse till långsiktigt underhåll. Bolaget ska även på uppdrag av Trafikverket vid behov förvärva den mark som krävs. Därtill ska bolaget ta fram projektering och genomföra upphandling av entreprenader. Från projektering till och med drift- och underhåll agerar bolaget byggherre vilket inkluderar att kontrollera och följa upp projektörer och entreprenörers arbete avseende kvalitet, miljö och arbetsmiljö (KMA). Bolaget har även att ta hänsyn till de säkerhetsfrågor som kan finnas kopplat till respektive objekt. Bolaget ansvarar för ekonomisk och finansiell styrning, kontroll och uppföljning.

En närmare beskrivning av hur bolagets verksamhet relaterar till den nationella planen för infrastruktur och bolagets ansvar för att bidra till arbetet med planen behöver utvecklas i en överenskommelse liknande motsvarigheterna i Norge och Finland, och som dokumenteras som en del av överlåtelseavtalet i samband med bolagets bildande.

Förslag till ändamålsparagraf i bolagsordningen:

Föremålet för bolagets verksamhet ska vara att planera, projektera, bygga och förvalta infrastruktur avseende väg- och järnväg och att äga och förvalta aktier, andelar och andra rättigheter i företag med verksamhet inom infrastruktur samt att bedriva därmed förenlig verksamhet.

Bolaget behöver även fastställa ekonomiska mål inklusive ett avkastningskrav som innebär att de finansiella risker bolaget övertar kan värderas på ett affärsmässigt sätt och avspeglas i ett kvantitativt mål för förväntad avkastning över tid. Detta mål behöver beräknas och justeras beroende på den objektsportfölj som bolaget föreslås överta från Trafikverket. I enlighet med Statens Ägarpolicy 2025 ansvarar styrelsen för att formellt fastställa ekonomiska mål för bolaget, efter ägarens ställningstagande vid ägardialog.

Flera av de objekt som utredningen föreslår utpekats för genomförande i bolagsform är inte fullt finansierade enligt Trafikverkets planförslag. Det hänger bl.a. samman med att projekten är i utrednings- eller planeringsskede. Det är dock just i dessa skeden som betydande effektivitetsvinster kan realiseras. Detta talar för att även objekt som inte är fullt finansierade kan planeras och utredas i bolagsform.

Bolaget finansieras genom att överföra medel från befintlig ram till löpande aktieägartillskott. Regeringen måste med stöd av riksdagens mandat säkerställa finansieringen för hela objektets genomförande i innevarande och kommande planomgångar.

Därefter vidtar styrelsens ansvar vilket innebär att med den finansiering som regering och riksdag tilldelat, och efter att regeringen beviljat byggstart, ansvarar styrelsen för att den beslutade finansieringen täcker de kostnader som bolaget över tid kalkylerar för projektet, inklusive en rimlig riskbuffert. Om styrelsen inte ser en tillförlitlig

framtida finansiering för dessa kostnader så kommer styrelsen inte att kunna besluta om att investeringen ska genomföras. Detta ansvarstagande skiljer sig därmed enligt utredningens bedömning väsentligt från vad som är möjligt att uppnå i myndighetsform.

Storleken och omfattningen av den verksamhet som överlämnas till alternativt genomförande

Utredningens direktiv efterfrågar en bedömning av lämplig omfattning i termer av antal objekt och total investeringsvolym. Med det föreslagna tillvägagångssättet bedömer utredningen att en initial portfölj för bolaget även kan omfatta projekt som är av relativt begränsad omfattning och där tiden fram till upphandling av entreprenadarbeten bedöms vara relativt kort.

Därefter kan fler objekt läggas till där takten och formerna för överlämning överenskomms mellan bolaget och Trafikverket. Det finns även skäl att beakta risken för att försena tidsplanen i de fall där förberedelser kommit långt och beslut om godkännande av byggstart kan förväntas inom kort.

Storleken på portföljen och den tid varmed den överlämnas bör stå i relation till angelägenhetsgraden att åstadkomma en snabbare byggnation och de övriga effektivitetsvinster som kan uppnås. Detta är den centrala utgångspunkten och utredningen gör bedömningen – på basis av vad som redovisats i detta betänkande – att det är mycket angeläget att nå snabba resultat i form av effektivisering och snabbare genomförande av objekt samt att en väl utvald portfölj i enlighet med vad som föreslås kan förväntas leda till väsentliga effektivitetsvinster.

Bland de parametrar som kan användas för att välja ut lämpliga objekt för överföring till bolag finns följande:

- Stråk, sammanhängande system, bedömd trafikering.
- Komplexitet och osäkerheter i objekten: hög komplexitet med stort antal intressenter t.ex. i stadsmiljö bör undvikas.
- Tidsaspekter: långa projekttider i utgångsläget, kritisk tidpunkt för trafiköppnande eller möjlighet att tidsoptimera ingående objekt.
- Kritisk totalkostnad.

- Kompetensförsörjningen och leverantörsmarknaden för objektet.
- Matchning med portföljens övriga sammansättning med avseende på synergier, risk och styrbarhet.

Utredningens bedömning av objekt som kan vara lämpliga att överväga för överföring till bolaget i en första fas

Utredningen har inte gjort en total genomgång av de cirka 200 objekt som Trafikverket föreslår i förslaget till nationell plan avseende om de är lämpliga för bolagsform. Av de objekt Trafikverket föreslagit som lämpliga för genomförande som OPS är dock utredningens bedömning att delar av dessa även är lämpliga att genomföra i bolagsform, vare sig de utförs som OPS eller inte. Nedan har utredningen identifierat några objekt som bedöms vara lämpliga att överväga för en startportfölj. Innan beslut fattas om att närmare definiera portföljen och hur den ska överlämnas behöver en närmare planering genomföras där bolaget representeras av en interimsstyrelse, med syfte att nå en överenskommelse om omfattning, innehåll och andra aspekter i överlämningen. Detta arbete bör bedrivas inom ramen för uppdrag till den genomförandekommitté som utredningen föreslår.

Det bör även beaktas att överlämning till bolagsform bör ske i så tidiga faser som möjligt då effektiviseringspotentialen är störst under planeringsarbetet.

- E4 Kongberget–Gnarp (Byggstart)
- E4 förbifart Skellefteå (Utredning)
- Hjulsta ny – eller ombyggnad av bro (Utredning)
- (del av objekt som inte är nära byggstart) E4/Lv 259 Tvärförbindelse Södertörn, sträckan trafikplats Gladö kvarn–trafikplats Slätmosen (Byggstart).
- Utveckling av järnvägsplan för något av följande objekt:
 - Tomteboda bangård (exklusive åtgärder på Stockholm C och spåren däremellan)
 - Hässleholm–Lund (ej full finansiering i plan)
 - Norrbottenbanan (ej full finansiering i plan).

Samtliga dessa objekt berörs även av de förslag Trafikverket lämnat om objekt som delvis är lämpliga att överväga för OPS. Trafikverket bör även på motsvarande sätt få möjlighet att bedöma i vilken utsträckning dessa och andra tänkbara objekt lämpar sig för utförande i bolagsform. Ett sådant arbete bör ta utgångspunkt i följande kriterier:

- Lång bedömd genomförandetid.
- Väsentliga delar ligger fortfarande i planeringsprocessen.
- Del av TEN-T eller på annat sätt prioriterade stråk.

Utredaren ska särskilt beskriva gränsdragningen gentemot Trafikverket, vilka gränsdragningsfrågor som eventuellt behöver utredas vidare och hur överförandet av ansvaret för investeringsprojekten från Trafikverket till bolaget ska ske.

Aktiviteter som behöver utföras inför en bolagisering

I bolagsform kan en ändamålsenlig ägarstyrning utformas som inkluderar uppdragsformulering, återrapportering, styrelsetillsättning, utvärderingsrutiner, anslagstilldelning och anslagsavräkning. Styrelsens ansvar omfattar inte minst uppbyggnaden av en affärsmässig kultur där gränssnittet mot myndighetsfunktioner blir tydligare och mer förutsägbart för statliga myndigheter likväl som för kommuner och regioner samt gentemot marknadens aktörer. Statens Ägarpolicy avseende statliga affärsdrivande bolag är i allt väsentligt baserat på Koden för Svensk Bolagsstyrning, vilken är densamma som börsnoterade företag har att följa. Styrningen av ett nyetablerat statligt ägt bolag för framtida utveckling av svensk infrastruktur kan därigenom bli lättare att känna igen och enklare att förstå och förhålla sig till för leverantörsmarknaden.

Det finns en praxis för överföring av statlig verksamhet till helägt bolag. Flera områden är generellt tillämpliga och har ingått i tidigare kommittédirektiv för överföringar till statligt ägt bolag. Ett flertal förberedande aktiviteter kan påbörjas villkorat av riksdagens godkännande om bildandet av bolaget. Dessa förberedande aktiviteter kan pågå parallellt med riksdagsbehandlingen. Nedan är ett försök att sammanställa de aktiviteter som brukar förekomma och som bör tillämpas i det nu aktuella sammanhanget.

Förslag till innehåll i ett kommittédirektiv

En särskild utredare i en genomförandekommitté ska påbörja, och efter riksdagens beslut genomföra, alla nödvändiga formella och praktiska förberedelser för att överföra definierad verksamhet vid Trafikverket till ett av staten helägt bolag. Målsättningen är att det nya bolaget ska kunna ta över verksamheten så snart det är möjligt men tidigast den 1 januari 2027.

De förslag på förberedelser som utredningen presenterat i rapporten och regeringens förslag i den kommande propositionen om bolagiseringen ska vara utgångspunkt för utredarens arbete.

Utredaren ska

- hantera samtliga övergångsfrågor bl.a. vad gäller lokalisering, lokaler, ekonomi- och lönesystem, it-system, personal och pensioner, kunder och leverantörer. Därvid ska miljö- och klimat-aspekter beaktas.

Utredaren ska därvid särskilt

- ta fram ett förslag till överlåtelseavtal mellan staten och bolaget,
- i samråd med blivande ordförande (normalt tillika utredare i genomförandekommittén) ta fram förslag till tillförordnad VD för bolaget för bolagets interimsstyrelsens beslut,
- ta fram förslag till arbetsordning för styrelsen och VD-instruktion för styrelsens beslut samt förslag till riktlinjer för ersättning till ledande befattningshavare i bolaget för bolagsstämmans beslut,
- i samråd med GD i Trafikverket ta fram förslag till övergångs-reglering i överlåtelseavtalet vad gäller ansvarsfördelning mellan bolaget och Trafikverket när det gäller pågående arbeten, garanti-åtaganden m.m.,
- Efter överenskommelse om utpekande av objekten:
 - uppdatera finansiell värdering (samt inför detta genomföra såväl en legal som en finansiell due diligence) av verksamheten inför överförandet av verksamheten till bolaget för att säkerställa ett korrekt marknadsvärde (som kan vara noll), och

- ta fram de analyser som krävs för att fastställa att överföring av tillgångar och skulder till Bolaget är i överensstämmelse med EU:s statsstödsregler och den s.k. marknadsekonomiska investerarprincipen.⁹

Utredaren ska

- företräda bolaget vid förhandlingar med företrädare för Regeringskansliet angående överlåtelseavtalet mellan staten och bolaget,
- ta fram förslag till en lämplig organisationsstruktur för styrelsens beslut,
- ta fram förslag till bolagets blivande ledningsgrupp för beslut av VD,
- ta fram förslag till namn och bolagsordning för bolaget för bolagsstämmans beslut,
- ta fram förslag till ägaranvisning inklusive uppdragsmål för bolaget för beslut på bolagsstämma,
- ta fram förslag till affärsplan, ekonomiska mål, konsoliderad redovisning och nyckeltal för bolaget för styrelsens beslut,
- förbereda upphandling av bank- och försäkringsavtal, samt förbereda förslag till finanspolicy för styrelsens beslut,
- fatta beslut om arbetsgivarorganisation för bolaget och företräda detsamma vid förhandlingar om kollektivavtal,
- vid överföring av verksamheten från Trafikverket till bolaget beakta 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd och i samband därmed företräda bolaget vid förhandlingar med arbetstagarorganisationerna,
- anskaffa lokaler och utrustning samt förbereda anskaffning av it-system,
- kontakta avtalspartner och förbereda partsbyte till bolaget, och
- träffa överenskommelse med Trafikverket och Riksarkivet angående bolagets tillgång till Trafikverkets arkiv.

⁹ Market Economy Operator Principle.

- Under arbetet ska utredaren stämma av med och informera styrelsen i Trafikverket.
- Utredaren ska kontinuerligt rapportera till och samråda med företrädare för Regeringskansliet i den utsträckning dessa bestämmer.
- Utredaren ska samråda med Arbetsgivarverket och Statens pensionsverk.
- Berörda arbetstagarorganisationer ska kontinuerligt informeras under arbetets gång och ges möjlighet att framföra synpunkter.
- Alla åtgärder som utredaren vidtar ska vara villkorade av riksdagens godkännande av propositionen om bolagisering.
- Trafikverket ska enligt särskilt uppdrag från regeringen bistå utredaren och lämna utredaren det underlag utredaren begär.

Likviditet i form av rörelsekredit behöver undersökas som en del av genomförandekommitténs arbete men som utgångspunkt kan en konstruktion med projektspecifik rörelsekredit övervägas, men i huvudsak är likviditeten för vägprojekten begränsad av de årliga fasta utbetalningar som bolaget disponerar över. Bolaget har inga intäkter och kommer inte att kunna ta upp lån på kapitalmarknaden. Kapitalisering av bolaget sker genom reverser och aktieemission som tecknas till överkurs enligt gängse förfarande vid bolagisering. Löpande likviditet säkerställs genom fasta utbetalningar (OPS beslutas och finansieras i förekommande fall i särskild ordning).

Ansvar för infrastrukturtillgångarna och värdet i de tillgångar som byggs upp ligger kvar hos Trafikverket. Bolagets ackumulerade kostnader för genomförande avspeglas av motsvarande värden hos en anläggningstillgång som redovisas av Trafikverket. Trafikverkets medelstilldelning för infrastrukturinvesteringar måste därmed anpassas i motsvarande grad. Överföringen av ansvar innebär också att ett antal frågor som t.ex. justering av bemyndiganderamar och påverkan på Trafikverkets interna ekonomiska styrning behöver utredas vidare. En närmare kartläggning behöver göras av detta för att närmare lägga fast hur överföring ska ske.

Beslutet om överföring till det statligt ägda bolaget behöver formaliseras i ett överlåtelseavtal och i en process som läggs fast mellan Regeringskansliet, Trafikverket och bolaget. I det följande

redovisas ett antal åtgärder enligt den praxis som normalt gäller för bolagiseringsarbete.

6.3.4 Förutsättningar för enskilda bolag för större investeringsobjekt

Enligt utredningens direktiv ska utredaren undersöka om det kan vara lämpligt att i bolagsform, genomföra enskilda större investeringsobjekt och vilka förutsättningar som då bör vara uppfyllda.

Som framgått finns ett antal exempel där bolagsformen av olika skäl tidigare har använts för att genomföra svenska infrastrukturprojekt, såväl vägar som järnvägar. En gemensam nämnare är att bolag har skapats för att avgränsa styrningen och finansieringen från andra projekt, och på så sätt förbättra förutsättningarna för att genomföra de politiska målsättningar som har varit prioriterade vid tillfället.

Enskilda större investeringsobjekt organiseras ofta i en projekt- eller programorganisation där ett antal underprojekt samordnas för att förbereda och genomföra upphandling av nödvändiga leverantörer. En bolagskonstruktion kan förtydliga och avgränsa incitamenten där det bedöms ändamålsenligt att optimera det enskilda objektet, programmet eller portföljen.

En positiv konsekvens blir att unika förutsättningar tillåts gälla för det enskilda projektet och att incitament kan utformas som förändrar hur ledningen av genomförandet styrs. Bolaget får en kompletterande finansiell styrning och uppföljning som kan anpassas till de specifika förutsättningarna i det enskilda fallet.

Den viktigaste nackdelen med detta förfarande är på motsvarande sätt att de resurser som öronmärks för projektet blir svårare, men inte omöjliga, att omdisponera om bedömningen görs att de behövs för andra ändamål.

En annan nackdel är att de administrativa funktioner som bolaget behöver finansieras genom bolagets egna medel och inte kan samutnyttjas med andra projekt. Detta är ett starkt skäl att organisera projektbolagen som dotterbolag inom samma koncern.

6.3.5 Ett statligt ägt bolag kan även hantera genomförande med OPS

Utredaren ska föreslå om bolaget bör organiseras tillsammans med andra statligt ägda bolag med uppgift att äga eller genomföra transportinfrastruktur.

Trafikverket bör få uppdraget av regeringen att inleda arbetet med uppbyggnad av kompetens för bedömning av relevant genomförandeform inklusive OPS med privat finansiering. I uppdraget bör även ingå att planera förberedelser för stegvis överlämning till ett statligt ägt bolag avseende ett urval av objekt som ingår i förslaget till nationell plan.

Uppbyggnaden av kompetens sker i hög utsträckning genom att upphandla kvalificerade rådgivare. Dessa avtal bör utformas på ett sätt som möjliggör att både Trafikverket och bolaget kan nyttja samma kompetens men göra sina egna vägval rörande hur arbetet med att utvärdera OPS planeras och organiseras.

Objekten som förs över till bolaget bör väljas ut baserat på den underlagsrapport Trafikverket tagit fram för lämpliga OPS-objekt. Rapporten är framtagen med ett annat syfte än att förslå objekt som kan genomföras i bolagsform, men utredningen bedömer att de objekt som inte genomförs som OPS ändå fyller kriterier för regeringens övervägande om hantering i en gemensam bolagsportfölj.

Överlämningen till det statligt ägda bolaget bör ske enligt en överenskommelse mellan Trafikverket och bolaget och efter beslut om fastställande av nationell plan. Bolaget är beroende av väl fungerande samverkan med Trafikverket inför, under och efter det formella övertagandet. Planeringen av förberedelser inför överlämning bör ske i nära dialog inför övertagande mellan representanter för bolaget och Trafikverket under Regeringskansliets överinseende.

Processen för överlämning bör bygga på erfarenheter från Finland och Norge där överlämning från myndighet till bolag genomförts samt etablerade verktyg från tidigare genomförda bolagiseringar av verksamhet i myndighet t.ex. Metria, Svevia, Infranord, Swedavia och Vectura.

Ägarförvaltningen av de befintliga bolagen med förvaltningsuppgifter för transportinfrastruktur, Arlandabanan Infrastructure AB och SVEDAB, bör ingå i den bolagsstruktur som utredningen föreslår. Utredningen bedömer att det finns synergier inom bl.a.

avtalsförvaltning, kompetensförsörjning, stödsystem, lokaler och administrativa funktioner i en sådan samordning. Samordnad förvaltning i en koncernstruktur skulle även underlätta kunskapsöverföring mellan de befintliga bolagen och den nya koncernen.

6.3.6 Ersättningsmodell för OPS-projekt

- Utredaren ska analysera och föreslå en ersättningsmodell där anslagsfinansiering gäller även för projekt som genomförs som OPS i syfte att upprätthålla det finanspolitiska ramverkets styrande funktion.

Utredningen bedömer att den modell för kapitalisering och löpande finansiering av bolaget som indikeras ovan innebär att det saknas behov av en särskild ersättningsmodell. Detta gäller både genomförande som OPS och andra genomförandeformer i bolaget. På motsvarande sätt saknas motiv att skapa en särskild ersättningsmodell om Trafikverket genomför OPS.

- Enligt direktivet ska utredaren analysera lämpligheten för en särskild anslagsavräkningsprincip som möjliggör anslagsfinansiering av OPS och lämna förslag på nödvändiga bemyndiganden för en sådan princip som inte kräver ändringar i budgetlagen.

I delbetänkandet *Finansiering av infrastruktur med privat kapital?*, SOU 2017:13, redovisades att det norska OPS-programmet innebär en anslagsbelastning på statens budget som är kopplad till själva investeringsutgifterna för projektbolaget. Syftet är att undvika en tidsförskjutning i effekterna på statens budget som vanligtvis uppkommer vid OPS-lösningar. Från det att medlen avräknas från budgeten till dess att den privata OPS-parten får betalt i enlighet med kontraktet fonderas medlen på ett konto i Norges Bank. Fördelen med denna konstruktion är att modellen, sett till påverkan på statens budget och utgiftstaket, liknar budgetlagens huvudregel om anslagsfinansiering av infrastrukturinvesteringar.

Om det bedöms finnas en risk att OPS, i strid med utredningens bedömningar och rekommendationer, skulle användas för att kringgå det finanspolitiska ramverket och särbehandlas i budgetprocessen, kan den norska modellen vara intressant att överväga även i

Sverige. En motsvarande hantering av OPS i Sverige skulle i praktiken innebära att anslagsmedlen för OPS-projekt avräknas på ett annat sätt än enligt gällande principer i budgetlagen (2011:203) och anslagsförordningen (2011:223).

För den händelse att arbetet under byggperioden genom löpande rapportering enligt avtalet sker snabbare än förväntat kommer avtalade medel att kunna utbetalas tidigare med stöd av en anslagskredit eller motsvarande konstruktion. Utbetalningen kommer då inte att påverka utbetalningsårets anslagstilldelning i statsbudgeten, utan dras från kontot i Riksgäldskontoret.

Modellen behöver även utformas så att avkastningskraven för den risk som överförs kan balanseras mot den ökade kostnad det innebär för beställaren. I de senaste tre norska OPS-projekten har milstolpebetalningar på mellan 50 och 70 procent av den totala investeringskostnaden erlagts i samband med driftgodkännande och i vissa fall även under anläggningsperioden vid godkännande av delar av anläggningen. OPS-bolaget kommer enligt avtal att få betalning genom t.ex. kvartalsvis utbetalningar av resterande belopp under hela kontraktperioden där ersättningen består av en tillgänglighetsdel och en kvalitetsdel med möjligheter till avdrag eller tillägg beroende på prestation under hela kontraktperioden.

Inför tecknande av OPS-kontrakt kommer ett särskilt riksdagsbeslut att vara nödvändigt. I det beslutet regleras former och tidpunkter för betalningar som sedan konkretiseras i avtalet. Detta skapar en god möjlighet för prognostiserbarhet för kommande budgetanspråk. Därför behövs inga särskilda bemyndiganden utöver riksdagens godkännande. För utgifter med anledning av tecknade OPS-avtal avsätts prognostiserade belopp över statsbudgeten. Även om avtalet i grunden innebär ett fast pris så finns variationer i utbetalningar som baseras på en kvalitetskomponent och en komponent för tillgänglighet. Det sker normalt avdrag för både kvalitetsförluster och brister i tillgänglighet. Det finns därmed behov av att, även om variationsmånen är relativt liten, prognostisera utbetalningar. Det beloppet motsvarar de upparbetade kostnaderna och underlaget för prognos består av kostnader som förväntas utbetalas till det konsortium som kontrakterats för att uppföra och finansiera anläggningen. Beloppen betalas enligt avtalet ut till byggkonsortiet när objektet är godkänt för driftsättning vilket innebär att beloppen på statsbudgeten under byggtiden likviditetsmässigt

behöver utbetalas från statsverkets checkräkning och insättas på konto i Riksgälden till dess utbetalning ska ske. I detta sammanhang är det även nödvändigt att behandla utformningen av indexuppräkning för kostnader.

- Utredaren ska redogöra för effekter, inklusive för- och nackdelar, som den nya ersättningsmodellen skulle kunna medföra.

Med anledning av vad utredningen redovisat ovan finns inget behov av att lämna en sådan redogörelse.

- Utredaren ska översiktligt redogöra för lämplig verksamhetsvolym i termer av antal objekt och total investeringsvolym, bolagets kapitalisering, bemanning och personalkostnader, implementering av organisation och övriga relevanta kostnader m.m.

Omställningskostnader

Vad gäller frågan om omställningskostnader för att upprätta den nya organisationen finns vissa indikationer från erfarenheterna vid tillskapandet av Nye Veier.

Enligt uppgifter från Samferdselsdepartementet uppgick engångskostnaderna för etableringen av Nye Veier till totalt 60 miljoner norska kronor. Kostnaderna bestod bl.a. av rådgivararvoden för utformning av organisation, affärsstrategi och redovisningssystem samt arvoden till interimsstyrelse. Denna kostnad finansierades initialt av Statens vegvesen och reglerades sannolikt som en del av redovisningsmässiga åtgärder mellan Statens vegvesen och Nye Veier vid överlåtelsen.

Utredningen bedömer att förväntade kostnader kan estimeras till ett motsvarande totalbelopp och föreslår att 50–100 miljoner kronor avsätts för omställningskostnader av engångskaraktär för att etablera ett bolag som klarar att hantera den initiala portfölj som indikeras ovan. Kapitaliseringen sker genom fasta belopp som avräknas från ramen för den nationella planen.

Under byggfasen sker inga anslagsbelastande utbetalningar. När OPS-projekt kommer in i driftsskedet sker anslagstilldelning i takt med utbetalningarna. Budgetbeslut om anslagstilldelning till OPS-projekt som kan hänföras till investeringar sker under byggperioden. Det medför att projekt kan bedömas gemensamt och prioriteras på

lika villkor och inom en samlad ram i statsbudgeten, oberoende av om de genomförs med OPS eller traditionell kontraktsstrategi. Bara i de fall där fördelarna bedöms övervägas av att genomföras som OPS bör denna strategi användas. Det är alltså projektets samhällsnytta, och inte dess kontraktsstrategi, som bör avgöra prioriteringen.

Anslagstilldelningen behöver vara tillräcklig för att täcka utbetalningar under byggfasen i enlighet med avtal.

Det finns redovisningsmässiga aspekter på hur upparbetning av investeringskostnaden relaterar till finansieringskostnader respektive utbetalningar av ersättning som styr nyttorealisering. Det finns även skattemässiga överväganden som behöver göras avseende t.ex. behandling av ersättning för mervärdesskatteeffekter, s.k. byggmoms. Det har inte varit möjligt för utredningen att analysera dessa förutsättningar närmare utan de måste behandlas i kommande arbete.

Dessa aspekter behöver fångas på ett relevant sätt i den ekonomiska redovisning bolaget gör likväl som i statens samlade räkenskaper. Här behöver Ekonomistyrningsverket och Trafikverket medverka i att utforma en redovisningsmodell som speglar den önskade uppföljningen av mervärdet hos OPS.

Skillnaden mellan anslagsprofil och utbetalningsprofil föreslås hanteras genom en redovisningsmässig konstruktion där

- anslagsmedlen tilldelas i takt med aktiviteten i OPS-projektets investering,
- anslagsmedel tilldelas för att täcka OPS-projektets investeringsutgifter, bokförs i statsredovisningen och överförs till konto i Riksgäldskontoret, och
- medlen står på kontot i Riksgäldskontoret tills de enligt OPS-kontraktet ska utbetalas.

6.3.7 Bolagets roll i förhållande till processen för fysisk planering

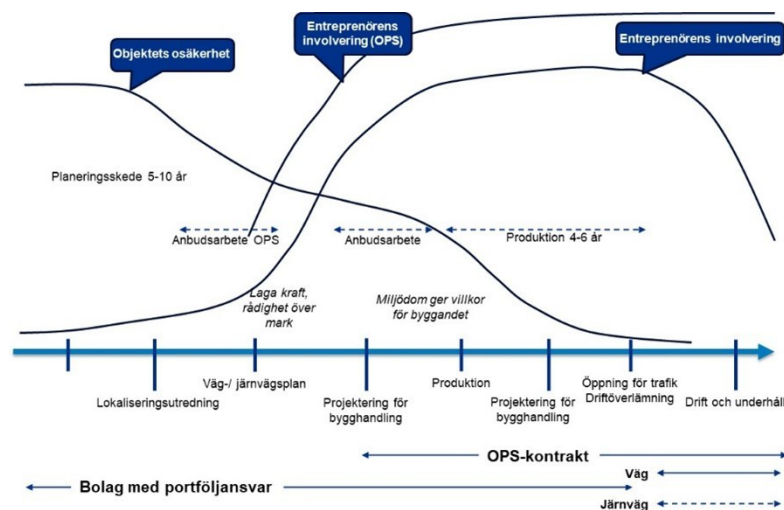
En av de viktigaste källorna till effektiviseringsvinster är att bolaget kan prioritera bland åtgärder i sin portfölj utifrån bedömda effekter på samhällsnytta. Därför behöver bolaget driva planprocessen. Det är även i dessa tidiga skeden som kostnadsökningar och förseningar erfarenhetsmässigt i betydande omfattning uppstår. Denna möjlig-

het är enligt utredningens bedömning inte begränsad av att Trafikverket ansvarar för sin myndighetsutövning. Bolaget utför aktiviteter inom ramen för planprocessen.

En av de erfarenheter Nye Veier har dragit efter sina första tio år är skapa mervärde genom effektiviseringsvinster är störst när bolaget övertar ansvaret redan under projektens tidiga faser. Där finns möjligheter till ytterligare besparingar, till exempel kan entreprenörer involveras tidigare och utmanas att välja bättre lösningar och optimera längre sträckor med livscykelperspektiv som väger in reinvesteringar och underhåll. Tidigt entreprenörsengagemang ökar också möjlighet till mer storskalig industriell produktion och prefabricering.

I samband med övertagande av startportföljen fick Nye Veier arbeta med projekt som i stor utsträckning redan hade passerat planprocessen. Under senare tid har dock bolaget även fått möjlighet att arbeta med projekt som är i tidig konceptuell fas eller där planprocessen inte ens inletts. Nye Veier argumenterar för att utrymmet för effektiviseringsvinster är betydligt större där.

Figur 6.4 Illustration av alternativa genomförandeformer



Figuren ovan illustrerar hur OPS och andra kontraktsformer i bolagsform kan nyttjas parallellt över tid. Utrymmet för effektivitetshöjande åtgärder är stort där stora osäkerheter fortfarande finns och flexibiliteten är hög för att pröva innovativa metoder för att

korta ledtider och reducera kostnader. OPS ger större säkerhet för tid och kostnad och ett långsiktigt åtagande, men bör inte upphandlas innan viktiga myndighetsbeslut finns på plats.

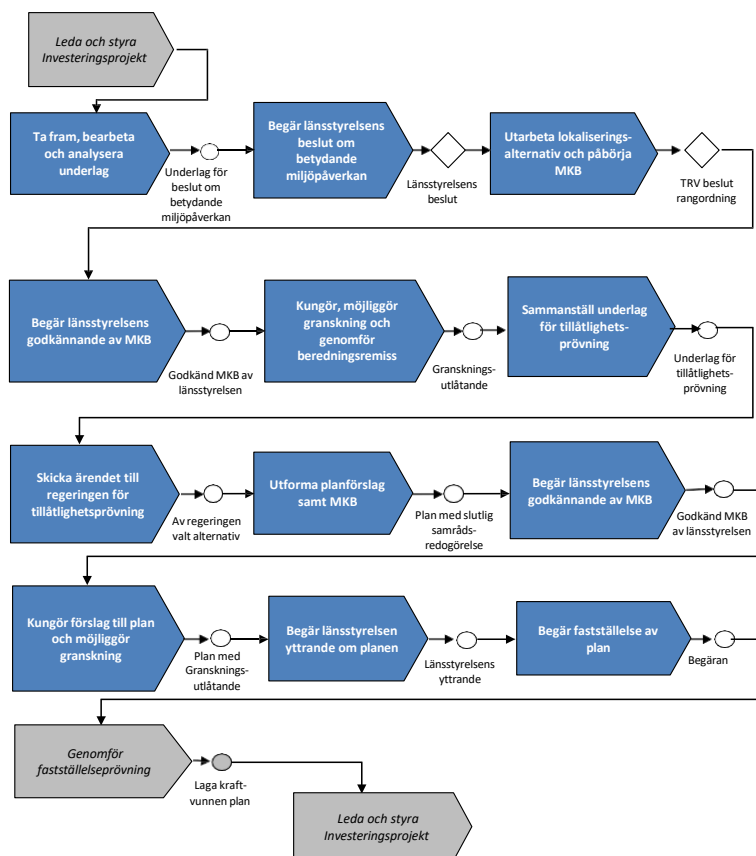
Ett svenskt exempel som illustrerar att bolagsformen skapar förutsättningar för kortare ledtider är planeringen av en ny tunnelbana mellan Fridhemsplan och Älvsjö inklusive depå. Projektet har pågått sedan år 2020 och har tagit cirka fem år. Under förutsättning att de två järnvägsplanerna fastställs samtidigt och att nödvändiga tillstånd är klara planeras en byggstart för spårlinje och stationer redan år 2026 och en byggstart för depå cirka år 2028. Redan innan Trafikverkets beslut om fastställande av järnvägsplan kan NTAB även beställa förberedande arbeten, exempelvis ledningsomläggningar, som påbörjas i slutet av år 2025.

Efter planens fastställelse fortgår projekteringen enligt planförslaget. Anläggningen detaljprojekteras och entreprenörer handlas upp. Dialog med berörda fastighetsägare och Stockholms stad sker fortlöpande. Efter att järnvägsplanen är fastställd och har vunnit laga kraft genomförs lantmäteriförrättningar. Region Stockholm får då tillgång till mark enligt den fastställda järnvägsplanen.

Utredningen har tagit hänsyn till Trafikverkets gällande process för fysisk planering som avslutas med fastställelsebeslut av vägplan respektive järnvägsplan. Utredningen har ingen anledning att föreslå någon ändring av processen som sådan. Möjlighet finns att effektivisera hur de olika stegen i denna process levereras, i enlighet med utredningens förslag om det statligt ägda bolagets verksamhet. För tydlighetens skull redovisas planen grafiskt nedan.

Figur 6.5 Process för fysisk planering

Aktivitetsschema



Källa: Trafikverket Rapport Planläggning av vägar och järnvägar (2014), s. 75.

6.4 Uppdraget att analysera legala förutsättningar för vilka delar av infrastrukturprojekt som kan genomföras i bolagsform

Bedömning

Utredningens förslag kan genomföras inom ramen för gällande lagstiftning. Utredningen ser inget behov av att föreslå författningsändringar.

I kapitel 5 redogör utredningen för de regelverk som är relevanta vid projekt som avser väg- och järnvägsinfrastruktur. Av redovisningen framgår att de delar av infrastrukturprojekten som omfattar själva planprocessen, där viss myndighetsutövning sker, ansvarsmässigt bör kvarstå hos staten, dvs. för närvarande hos Trafikverket. Ett nytt statligt ägt bolag utför aktiviteter inom ramen för denna planprocess utifrån sitt uppdrag. De delar som avses är exempelvis ianspråktagande av mark och upprättande av väg- och järnvägsplaner. Genom dessa planer prövas att de lagliga förutsättningarna är uppfyllda för att med avvägning mellan allmänna och enskilda intressen genomföra den aktuella åtgärden.

Utredningen gör bedömningen att övriga delar av ett infrastrukturprojekt kan genomföras av ett statligt ägt bolag och i enlighet med gällande regelverk, exempelvis bestämmelserna om upphandling, aktiebolag, och Sveriges säkerhet.

När det gäller frågan om statsstöd, gör utredningen bedömningen att själva bildandet av ett statligt ägt bolag inte i sig utgör något som omfattas av reglerna om statsstöd. Utredningen gör vidare bedömningen att byggande av infrastruktur, när staten är beställare och det inte finns en marknad, inte omfattas av reglerna om statsstöd. Eftersom Sverige har monopol på allmänna vägar och järnvägsinfrastruktur finns det ingen marknad. Därmed är offentliga investeringar i de allmänna näten för väg och järnväg inte statligt stöd. Det gäller även om själva byggnationen utförs av ett statligt ägt bolag med ett monopol. Om en sådan anläggning görs allmänt tillgänglig på icke diskriminerande villkor medför det att tillhandahållandet av den inte heller utgör statligt stöd till någon användare.

Utredningens förslag kan under vissa omständigheter komma att omfattas av EU:s statsstödsregler. Ett statsstödsgodkännande inför uppdraget att bygga och förvalta en infrastrukturanläggning kan då krävas. Sverige måste enligt artikel 108 i EUF-fördraget i sådant fall anmäla planerna på att vidta stödåtgärder till kommissionen och får i normalfallet inte genomföra en åtgärd innan den har godkänts. Kommissionen godkänner antingen individuella stöd till identifierade företag eller hela stödordningar som möjliggör för medlemsstaten att godkänna stöd till flera företag och projekt. Det är här troligtvis inte aktuellt att anmäla en stödförordning. Varje stöd som regeringen avser lämna till ett bolag och de närmare vill-

koren för stödet kommer i så fall att anmälas individuellt till kommissionen.

Connecting Europe Facility (CEF) eller Fonden för ett sammanlänkat Europa är en viktig finansieringskälla för projekt med koppling till de transeuropeiska nätverken för transporter (TEN-T). På regeringens uppdrag koordinerar Trafikverket ansökningar om bidrag från CEF inom transportområdet som upprättas av en svensk aktör, eller där en svensk aktör ingår i en ansökan som upprättas av en utländsk aktör. Trafikverket har också uppdraget att koordinera uppföljningen av de projekt som beviljas stöd via denna fond. Det är i detta sammanhang värt att notera att CEF beviljat finansiering för planeringen av järnvägsprojektet Västbanan i Finland, jfr kapitel 3, ett ekonomiskt stöd som täcker 50 procent av planeringskostnaderna. Projektet genomförs i aktiebolagsform där staten äger 51 procent och berörda kommuner 49 procent.

Det finns alltså anledning anta att offentliga investeringar i de allmänna väg- och järnvägsnäten inte är statligt stöd, även om genomförandet sker i bolagsform. För det fall EU-kommissionen ändå skulle göra bedömningen att investeringarna utgör statsstöd, indikerar stödet från CEF att statsstödet i sådant fall är tillåtet.

Utredningen gör bedömningen att de förslag som lämnas kan genomföras inom ramen för gällande lagstiftning.

6.5 Uppdraget att lämna förslag om uppföljning, utvärdering och kostnadskontroll

Bedömning

Utredningen bedömer att flertalet av de förslag Trafikanalys lämnat är relevanta och bör genomföras avseende hur beslutsunderlag för statlig transportinfrastruktur kan förbättras, i synnerhet i tidiga skeden. Utredningen bedömer vidare att förslagen är tillämpliga oavsett organisationsform, Trafikverket eller statligt ägt bolag och även för att möjliggöra utvärdering och jämförande analyser av Value for Money inför eventuellt OPS-genomförande.

Förslag

Utredningen föreslår:

- Extern granskning av kalkylunderlag inför att stora investeringsobjekt föreslås läggas in i förslag till nationell plan.
- Redovisa och synliggör livscykelkostnader inför beslut om byggstart.
- Genomför samhällsekonomiska analyser av alternativa åtgärder vid omprövningar.
- Redovisa årligen utvecklingsarbete för att förbättra kvalitet i beslutsunderlag som rör vidmakthållande.
- Tillämpa portföljplanering där kostnadsökningar i ett projekt i måste balanseras med kostnadsminskningar i andra projekt i portföljen.
- Kräv redovisning av efterkalkyl efter avslutat investeringsprojekt inklusive löpande redovisning av tidsavvikelser och kostnadsförändringar under projektet.
- Tillämpa referensklassprognoser (Reference Class Forecasting, RCF).

Bedömning

Utöver krav på extern revision av det statligt ägda bolaget i enlighet med aktiebolagslagens regler har Riksrevisionen rätt att revidera bolaget i sin effektivitetsrevision på samma sätt som andra statliga bolag.

Förslag

Utredningen föreslår att Trafikanalys därutöver, inom ramen för sin kompetens, särskilt följer upp och utvärderar resultatet av den reform som bildandet av det nya statligt ägda bolaget innebär, inklusive löpande jämförelser mellan bolaget och Trafikverket som kan generera lärdomar för båda dessa organisationer. Eko-

nomistyrningsverket föreslås ges ett utvärderande uppdrag för effekter i samband med övergången till bolagsform.

Bedömning

Utredningen bedömer att den omfattande förändringsprocess som Trafikverket är inne i kommer att kunna dra nytta av genomförandet av de förslag som utredningen presenterar.

Flera tidigare utredningar och bedömare har konstaterat att uppföljning och utvärdering av organisering, investering och vidmakthållande av transportinfrastrukturen behöver förstärkas. Fortfarande saknas vissa grundläggande data om anläggningarnas tillstånd och detta kan åtgärdas genom att ett nytt bolag får starka incitament att inhämta och aktivt nyttja nödvändig information som underlag för sitt ansvarsområde.

Det behövs även utvecklingsarbete för utvärderingar, främst i form av erfarenhetsutbyte med andra länder där motsvarande metoder används som Kanada, Nederländerna, Irland, Danmark, Norge och Finland.

Trafikanalys har flera pågående uppdrag som även är relevanta som grund för liknande och jämförande utvärderingsuppdrag i en framtida rutin för uppföljning och utvärdering av OPS-relaterat arbete och även av alternativt genomförande i bolagsform:

- kvalitetsgranska Trafikverkets kommande förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen för perioden 2026–2037,
- sammanställa berörda myndigheters faktiska kostnader av förvaltningskaraktär för att administrera trängselskattesystemet i Stockholm respektive Göteborg samt redovisa dels kostnaderna för respektive myndighet, dels de totala kostnaderna, och
- granska, följa upp och analysera Trafikverkets verksamhet och arbete med att vidareutveckla och förbättra sina processer för kostnadsreducerande åtgärder samt förbättrad kostnadskontroll av verksamheten med årlig redovisning av:

- en övergripande beskrivning av problembilden med kostnadsökningar för verksamheten inom nationell plan för transportinfrastrukturen,
- en utvärdering av Trafikverkets arbete med planering och upphandling av verksamheten inom nationell plan för transportinfrastrukturen som innefattar så väl större namngivna investeringar, som reinvesteringar och underhåll m.m.

För att det potentiella mervärdet av OPS ska kunna utvärderas krävs en process för löpande uppföljning och myndighetsstyrning. Utredningen lämnar mot denna bakgrund följande förslag.

Drivkrafter att eftersträva rättvisande kostnadsbedömningar i tidiga skeden och effektiviseringar i pågående projekt har diskuterats av regeringen i samband med införandet av det nuvarande planeringssystemet och av Riksrevisionen i sina granskningar av kostnadskontrollen.

Trafikanalys har föreslagit former för vidare uppföljning och analys i syfte att öka produktivitet, effektivitet, framdrift och förbättrad kostnadskontroll hos Trafikverket.¹⁰

Figur 6.6 Trafikanalys förslag till förbättringsområden

Trafikanalys förslag till förbättringsområden I

Förslag till förbättringsområden



Förslag rörande underlag för beslut om investeringar

Trafikanalys föreslår att

- regeringen uppdrar åt Trafikverket att införa extern granskning av beslutsunderlaget för de största investeringsobjekten innan dessa läggs in i förslaget till NTP.
- regeringen uppdrar åt Trafikverket att synliggöra livscykelkostnader som ett underlag i samband med Trafikverkets redovisning av förslag på byggstarter.
- Trafikverket genomför samhällsekonomiska analyser av alternativa åtgärder vid omprövningar.

¹⁰ Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll – delredovisning 2, rapport: 2025:3, 2025-04-29.

Figur 6.7 Trafikanalys förslag till förbättringsområden

Trafikanalys förslag till förbättringsområden II

Förslag till förbättringsområden

**Förslag rörande beslutsunderlag om vidmakthållande**

Trafikanalys föreslår att

- regeringen uppdrar åt Trafikverket att årligen redovisa utvecklingsarbetet med att förbättra kvaliteten i beslutsunderlagen som rör vidmakthållande.

2

Figur 6.8 Trafikanalys förslag till förbättringsområden

Trafikanalys förslag till förbättringsområden III

Förslag till förbättringsområden

**Förslag rörande regeringens uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll**

Trafikanalys föreslår att

- uppföljningen av det urval av pågående namngivna investeringar som redovisas i Trafikverkets årsredovisning kompletteras med en aggregerad post för övriga pågående namngivna investeringar.
- regeringen uppdrar åt Trafikverket att årligen redovisa det utvecklingsarbete som bedrivs för att utveckla förmågan att arbeta mer systematiskt och integrerat med LCC-hänsyn.

3

Figur 6.9 Trafikanalys förslag till förbättringsområden

Trafikanalys förslag till förbättringsområden IV

Förslag till förbättringsområden**Förslag rörande Trafikverksintern verksamhetsutveckling för förbättrad kostnadskontroll**

Trafikanalys föreslår att

- Trafikverket utvecklar efterkalkylerna som underlag för analyser av kostnadsförändringar och påverkbara orsaker till dessa.
- Program kostnadsstyrning löpande följer upp utvecklingsprojekt kring informationshantering ur ett kostnadskontrollsperspektiv.

Trafikanalys har även tidigare pekat på betydelsen av incitaments-strukturer som främjar användandet av system som möjliggör intern och extern kvalitetssäkring av kostnadsbedömningar och identifierandet av avvikelser. Incitamentsfrågan är också helt central i relationen mellan beställare och entreprenör för att främja effektivisering i genomförandet av infrastrukturprojekt.

Utredningen delar flertalet av de förslag Trafikanalys lämnat för hur beslutsunderlag för transportinfrastruktur kan förbättras, i synnerhet i tidiga skeden.

Utredningen bedömer att samma krav bör ställas på verksamhet som bedrivs i bolagsform, och även på OPS-genomförande oavsett om den sker inom Trafikverket eller av en enhet inom den koncernstruktur som kan upprättas för ändamålet.

Det är även tänkbart att det går snabbare att genomföra nedanstående åtgärder för det bolag regeringen föreslår etablera.

Det innebär att följande nya krav föreslås ställas på verksamheten i bolagsform samt på OPS-genomförande:

- Extern granskning av kalkylunderlag inför att stora investeringsobjekt föreslås läggas in i NTP-förslag.
- Redovisa och synliggör livscykelkostnader inför beslut om byggstart.

- Genomför samhällsekonomiska analyser av alternativa åtgärder vid omprovningar.
- Redovisa årligen utvecklingsarbete för att förbättra kvalitet i beslutsunderlag som rör vidmakthållande.
- Tillämpa portföljplanering där kostnadsökningar i ett projekt i måste balanseras med kostnadsminskningar i andra projekt i portföljen.
- Kräv redovisning av efterkalkyl efter avslutat investeringsprojekt inklusive löpande redovisning av tidsavvikelser och kostnadsförändringar under projektet.
- Tillämpa referensklassprognoser (Reference Class Forecasting, RCF). RCF är ett verktyg som används för att förbättra kostnadsbedömningar för projekt. Genom att jämföra faktiska kostnader med tidigare genomförda projekt av liknande karaktär kan man skapa en referensklass i en databas. Denna referensklass används sedan för att prognostisera kostnader för nya projekt.

Extern granskning av bedömningsunderlagen i olika faser av infrastrukturprojekt beroende på projektens mognadsgrad genomförs redan i andra länder. I Norge och Danmark granskas kalkylerna externt i två faser. Till skillnad från i Norge har man i Danmark anammat en modell från Storbritannien med vissa schablonmässiga risktillägg som justeringar för s.k. ”optimism bias”. Modellen hanterar osäkerheten i tidiga skeden genom olika fasta påslag beroende på projektens mognadsgrad. I Storbritannien och Nederländerna görs externa granskningar av kalkylerna i fler än två faser med administrativa och politiska beslut vid varje fas. I Finland har man valt att avstå från extern kvalitetssäkring och valet verkar vara grundat i en önskan om samarbete med potentiella entreprenörer snarare än att fördela ”skuld” mellan olika aktörer. En betydande satsning har gjorts på att använda den s.k. alliansmodellen, en form av innovationsdrivande upphandling där Trafikverket nyligen slutit det första avtalet under en svensk alliansmodell¹¹. Syftet med alliansmodellen är att stärka leveransförmåga, effektivitet och kostnadskontroll. Alliansmodellen innebär att byggherre och leverantörer delar på ansvaret för planering, projektering, färdigställande och kostnads-

¹¹ Klart med entreprenör för Förbifartsbygget i Söderköping – www.trafikverket.se.

styrning för infrastrukturprojekten. E22 Förbifart Söderköping är ett av två projekt som ska använda Trafikverkets nya alliansmodell.

I många länder spelar Finansdepartementets budgetavdelning en viktig roll i processen för att bl.a. säkerställa att inga oönskade kort-siktiga effekter uppstår på grund av att utgifter skjuts fram i tiden där redovisningen indikerar reformutrymme som egentligen inte finns. För svenska förhållanden kan ett uppdrag till Ekonomistyrningsverket fylla motsvarande funktion. Flera europeiska länder har infört någon form av central OPS-funktion i myndighetsform i samband med genomförandet av OPS. Utredningen bedömer att det behövs specifik kompetens framför allt om kapitalmarknadernas funktion. Att inrätta en dedikerad OPS-enhet kan dock medföra att särintressen skapas internt i organisationen vilket försvårar uppföljning och utvärdering jämfört med andra genomförandeformer.

I bolag med statligt ägande används ägaranvisningar i huvudsak när bolaget har ett av riksdagen beslutat samhällsuppdrag, får anslag eller befinner sig i omstrukturering. Om bolaget har ett samhällsuppdrag ska ägaranvisningen specificera hur uppdraget finansieras, redovisas och följs upp. Ägaren ansvarar för att i dialog med bolaget utarbeta uppdragsmål, som sedan fastställs i en ägaranvisning.

Uppföljning av bolagen och styrelsens förvaltning sker formellt vid en ägardialog mellan företrädare för å ena sidan ägaren och å andra sidan styrelsens ordförande och bolagets verkställande direktör. Vid ägardialogen följs bolagets resultat och måloppfyllelse upp. Vidare behandlas ägarens förväntningar på bolaget och vid behov andra viktiga frågor som rör bolaget.

Inrättandet av ett statligt ägt bolag innebär en annorlunda styrning än styrningen av Trafikverket som myndighet och ställer således andra krav på rapportering och uppföljning. Denna uppföljning bör vara anpassad så att staten skiljer på sin roll när det gäller styrning av myndigheter respektive bolag. Skillnaderna finns inom områden som t.ex. redovisningsstandarder, ekonomisystem och offentlighet. Dessa frågor finns anledning att ägna särskilt fokus under förberedelserna inför bolagisering.

Utredningens förslag om inrättandet av ett statligt ägt bolag för genomförande innebär att det nya bolaget kommer att revideras av extern revisor i enlighet med aktiebolagslagen samt att Riksrevisionen har rätt att granska bolaget i sin effektivitetsrevision på samma sätt som andra statliga bolag. Därutöver föreslår utredningen att Trafik-

analys inom ramen för sin kompetens särskilt följer upp och utvärderar det nya statligt ägda bolaget. Detta är en viktig del av en lärande och utvärderande process. Det finns anledning att efter förändringarna genomförts och erfarenhet vunnits göra en större uppföljning och utvärdering av reformen.

Med den föreslagna finansieringsmodellen kommer bolaget att hantera fördyringar och kostnadsöverskridningar i pågående eller planerade projekt som en del av en normal företagsekonomisk beslutsprocess baserat på givna förutsättningar i termer av redovisningsregler, ägarstyrning och rapporteringskrav. Större kostnadsökningar kommer därmed att förväntas utlösa en förändring av prioriteringen inom den portfölj som bolaget ansvarar för. Detta kan förväntas innebära att kostnadsstrukturen i det projekt som drabbats analyseras närmare vilket kan leda till att pågående arbete avbryts eller bromsas tills en ny prioriteringsbedömning kan redovisas för beslut.

Utredningen bedömer att den omfattande förändringsprocess som Trafikverket är inne i kommer att kunna dra nytta av och accelerera om de förslag som utredningen presenterar genomförs. Det gäller såväl organisation som planering, finansiering, styrning och uppföljning.

6.6 Övergripande sekvens av aktiviteter som behövs för genomförande av utredningens förslag

Baserat på de norska och finska erfarenheterna av förberedelser inför överlämning från myndighet till bolag, och i beaktande av de tidsramar som nyttjats vid tidigare genomförda svenska bolagiseringar, föreslår utredningen en ordningsföljd för kommande aktiviteter.

- Trafikverket fortsätter utvecklingen av underlag för att i det enskilda fallet kunna rekommendera regeringen att föreslå riksdagen ett genomförande med OPS framför andra genomförandeformer. Detta innebär bl.a. marknadssondering och utveckling av beräkningsunderlag för kommande analyser.
- Förbereda rekrytering av interimsstyrelse och ledning i bolaget.

- Proposition om bolagsbildning som aviserar att regeringen avser gå vidare med att utföra projekt i bolagsform och återkomma till riksdagen.
- Förslag om bolagets ansvar, uppdrag m.m. i vårändringsbudgeten.
- Regeringens beslut om fastställande av nationell plan.
- Uppdrag till genomförandekommitté att, villkorat av riksdagens godkännande av proposition enligt ovan, inleda förberedelser inför bolagisering med stöd från Trafikverket och rådgivare, närmare utforma styrdokument, förbereda tillsättning av befattningshavare och förbereda nödvändiga överenskommelser mellan bolaget och Trafikverket.
- Förvärv av lagerbolag och bolagsstämma för beslut om bolagsordning, ägaranvisning och interimsstyrelse, uppdrag till bolagets interimsstyrelse och ledning att utforma affärsplan för 2026–2028. Ingående av nödvändiga avtal mellan bolaget och Trafikverket.
- Fastställande av samverkansformer mellan Trafikverket och bolaget för överföring av upphandling och drift avseende utpekade projekt.
- Upphandling/avrop av rådgivare för etablering av bolagets verksamhet.
- Bolaget operativt.

7 Konsekvenser

7.1 Inledning

I detta kapitel redogör kommittén för konsekvenserna av sina förslag. Vilka konsekvenser som ska utredas framgår av kommittéförordningen (1998:1474), av förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar och av utredningens direktiv.

Enligt 6–7 §§ förordningen om konsekvensutredningar ska konsekvensutredningen innehålla en redogörelse för det aktuella problemet och vilken förändring som eftersträvas, vilka alternativa lösningar som finns och vad konsekvenserna blir om inga åtgärder vidtas. Konsekvensutredningen ska vidare innehålla en analys av det förslag som lämnas eller det beslut som avses att fattas, hur förslaget påverkar kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda samt en beskrivning av hur konsekvenserna av förslaget kan utvärderas. Enligt 9 § samma förordning ska det framgå om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Om förslagen i ett betänkande medför kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska kommittén, enligt 15 § kommittéförordningen, föreslå en finansiering som i första hand har anknytning till utredningens område och ange skäl för den föreslagna finansieringen.

7.2 Syfte och utgångspunkter

Syftet med utredningens uppdrag är att utreda hur alternativa former för organisering och genomförande av statlig transportinfrastruktur skulle kunna implementeras i Sverige för att skapa förutsättningar för ökade effektivitetsvinster och ett snabbare genomförande av infrastrukturinvesteringar. Detta i enlighet med det övergripande

transportpolitiska målet att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Det framgår av kommitténs direktiv att utredaren ska beskriva konsekvenserna av respektive alternativ för var ansvaret för genomförandet av OPS-projekt bör finnas, beskriva konsekvenser för staten med ett upplägg där enskilda infrastrukturinvesteringar genomförs i enskild bolagsform och beskriva eventuella konsekvenser för befintliga statligt ägda bolag.

Utgångspunkten för denna konsekvensanalys är att utredningens förslag syftar till att åtgärda nuvarande problem när det gäller effektiviteten inom trafikinfrastrukturuområdet. Alternativa lösningar har övervägts inklusive ett nollalternativ där inga särskilda åtgärder vidtas. I nuläget är tiden för genomförande av transportinfrastrukturinvesteringar mycket lång samtidigt som behovet av förbättringar i transportinfrastrukturinvesteringar ökat bl.a. till följd av utvecklingen i våra grannländer samt det svenska Natointrädet. Detta inverkar på konkurrenskraft och möjligheterna för medborgarna att utnyttja transportinfrastrukturen. Konsekvenserna om inga åtgärder vidtas bedöms vara betydande jämfört med om de förslag som utredningen presenterar genomförs.

I syfte att finna effektiva alternativ i förhållande till nuvarande ordning – där Trafikverket planerar och genomför investeringarna – har utredningen analyserat möjligheterna till genomförande i bolagsform. Skapandet av ett statligt ägt bolag med denna uppgift innebär en möjlighet att aktivt ifrågasätta gängse rutiner och identifiera arbets sätt som kan reducera kostnader eller tidsåtgång. Utredningen bedömer att det, på basis av erfarenheter av liknande genomförandeformer i vår omvärld och i Sverige, nu finns en möjlighet att från grunden skapa en ny struktur för genomförande som kan komplettera genomförande via Trafikverket och som bidrar till effektivare former för staten.

7.3 Utredningens förslag

Utredningen föreslår att infrastrukturprojekt av viss omfattning som rör vägar och järnvägar, ska väljas ut och genomföras i ett statligt ägt bolag. Bolaget ges ett samhällsuppdrag. De områden som innehåller myndighetsutövning ska stanna hos staten.

Utredningens huvudförslag innebär att en portfölj med utvalda väg- och järnvägsobjekt överlämnas från Trafikverket till bolaget. För att effektivisera genomförandet föreslås en del objekt överlämnas i tidiga skeden av den fysiska planeringsprocessen. I portföljen ingår objekt som Trafikverket bedömt vara lämpliga för OPS. Utpekande av objekt som OPS sker efter särskild analys. OPS förutsätter vidare full finansiering i den nationella infrastrukturplanen. Om bolagsformen inte kan övervägas och regeringen enbart önskar gå vidare med OPS som alternativ genomförandeform, bör enligt utredningen ansvaret för detta genomförande ligga hos Trafikverket.

Kompetens behöver byggas upp i det statliga bolaget och i Trafikverket för att utveckla analysförmåga för genomförande av upphandling vid OPS.

Utredningen har analyserat de förslag till OPS som Trafikverket föreslagit. I kapitel 4 redovisas de överväganden som kan ligga till grund för detta urval.

Utredningens förslag innebär att omfattningen, tidpunkt och tempo behöver preciseras närmare i det kommande arbetet. Det innebär att konsekvensanalysen med nödvändighet blir av kvalitativ karaktär. Utredningens förslag innehåller åtgärder för att närmare planera genomförandet av utredningens förslag vad gäller både bolagsbildning och OPS. Det är mot denna bakgrund utredningen lämnar denna konsekvensanalys.

7.4 Kapitalisering av bolaget

Kapitaliseringen sker genom fasta belopp som avräknas från ramen för den nationella planen.

Omställningskostnader

Vad gäller frågan om omställningskostnader för att upprätta den nya organisationen finns vissa indikationer från erfarenheterna vid tillskapandet av Nye Veier AS. Utredningen bedömer att förväntade kostnader kan estimeras till ett motsvarande totalbelopp och föreslår att 50–100 miljoner kronor avsätts för omställningskostnader av engångskaraktär för att etablera ett bolag som klarar att hantera den initiala portfölj som indikeras ovan. Storleken på detta belopp är avhängigt av vilka vägval – bland utredningens förslag – som regeringen beslutar. Den sammantagna uppskattningen av dessa får därför anstå till dess att de slutliga förslagen föreligger.

Kapitalisering av genomförande i bolagsform och OPS

Under byggfasen sker inga anslagsbelastande utbetalningar. När OPS-projekt kommer in i driftsskedet sker anslagstilldelning i takt med utbetalningarna. Budgetbeslut om anslagstilldelning till OPS-projekt som kan hänföras till investeringar sker under byggperioden. Det medför att projekt kan bedömas gemensamt och prioriteras på lika villkor och inom en samlad ram i statsbudgeten, oberoende av om de genomförs med OPS eller traditionell kontraktsstrategi. Bara i de fall där fördelarna bedöms övervägas av att genomföras som OPS bör denna strategi användas. Det är alltså projektets samhällsnytta, och inte dess kontraktsstrategi, som bör avgöra prioriteringen.

Likviditet

Anslagstilldelningen behöver vara tillräcklig för att täcka utbetalningar under byggfasen i enlighet med avtal. Det finns redovisningsmässiga aspekter på hur upparbetning av investeringskostnaden relaterar till finansieringskostnader respektive utbetalningar av ersättning som styr nyttorealiserings. Det finns även skattemässiga överväganden som behöver göras avseende t.ex. behandling av ersättning för mervärdesskatteeffekter, s.k. byggmoms. Det har inte varit möjligt för utredningen att analysera dessa förutsättningar närmare utan de måste behandlas i kommande arbete.

Dessa aspekter behöver fångas på ett relevant sätt i den ekonomiska redovisning bolaget gör likväl som i statens samlade räkenskaper. Här behöver Ekonomistyrningsverket och Trafikverket medverka i att utforma en redovisningsmodell som speglar den önskade uppföljningen av mervärdet hos OPS.

Skillnaden mellan anslagsprofil och utbetalningsprofil föreslås hanteras genom en redovisningsmässig konstruktion där

- anslagsmedlen tilldelas i takt med aktiviteten i OPS-projektets investering,
- anslagsmedel tilldelas för att täcka OPS-projektets investeringsutgifter, bokförs i statsredovisningen och överförs till konto i Riksgäldskontoret, och
- medlen står på kontot i Riksgäldskontoret tills de enligt OPS-kontraktet ska utbetalas.

7.5 Konsekvenser för de offentliga finanserna

Utredningens analyser och förslag till åtgärder har som utgångspunkt att förslagen ska finansieras inom ramen för innevarande och kommande nationella planer för transportinfrastrukturen.

Utredningen bedömer att förslagen kan genomföras utan påverkan på det finanspolitiska ramverket utan negativa konsekvenser för statens skuldsättning.

Utredningen bedömer att det finns goda möjligheter att uppnå betydande effektivitetsvinster genom att utnyttja alternativt genomförande i bolagsform i enlighet med vad som föreslås. Detta förutsätter en långsiktig, genomarbetad och tillräckligt ambitiös inriktning. Denna slutsats stöds av erfarenheterna av utvärderingar från Norge av bildandet av Nye Veier. Till detta bör också läggas de erfarenheter som finns i flera olika svenska projekt som Öresundsbron, utbyggnaden av Stockholms tunnelbana, m.fl.

Det statligt ägda bolaget föreslås vidare få ett helhetsansvar för design, byggnation samt drift och underhåll av transportinfrastruktur. Detta inslag av kontrakterat underhåll är ett väsentligt bidrag till att säkerställa att ny underhållsskuld inte byggs upp.

Såvitt gäller OPS utformas kontrakten för att begränsa riskerna för kostnadsöverskridanden och försenad leverans. Detta innebär

att ett genomförande av utredningens förslag i denna del ger en betydande nominell merkostnad för upplåning via OPS-konsortiet. Hur stor denna premie blir för att undvika fördröjning beror på utformningen av betalningsvillkoren mellan staten och entreprenörerna. Genomförande av OPS kan – via den särskilda prövning av kontraktsparterna som sker via bygg- och finansieringskonsortiet – leda till att den bedömda konkursrisken hanteras på ett effektivare sätt.

Den kommunala ekonomin påverkas inte direkt av utredningens förslag men samtliga objekt som finns i infrastrukturplanen involverar kommuner och regioner. Utredningens förslag innebär inte någon förändring därvidlag. Dock innebär det effektivitetsvinster även för den kommunala ekonomin i form av möjlighet att snabbare realisera byggnation av bostäder, bättre tillgänglighet för regional arbetspendling och godsflöden.

7.6 Samhällsekonomiska konsekvenser

De effektivitetsvinster som utredningens förslag kan generera innebär att mer resurser frigörs för satsningar på byggande, drift och underhåll av infrastruktur. Om detta realiseras uppstår samhällsekonomiska vinster för transporter av trafikanter och gods.

7.7 Konsekvenser för statens styrning

Formerna för styrning och uppföljning förändras när verksamheten övergår från en myndighet till ett statligt ägt bolag. I bolagsform kan en ändamålsenlig ägarstyrning utformas som inkluderar uppdragsformulering, återrapportering, styrelsetillsättning, utvärderingsrutiner, anslagstilldelning och anslagsavräkning. Styrelsens ansvar omfattar inte minst uppbyggnaden av en affärsmässig kultur där gränssnittet mot myndighetsfunktioner blir tydligare och mer förutsägbart för statliga myndigheter likväl som för kommuner och regioner samt gentemot marknadens aktörer. Statens Ägarpolicy är i allt väsentligt baserat på Koden för Svensk Bolagsstyrning, vilken är densamma som börsnoterade företag har att följa. Styrningen av ett nyetablerat statligt ägt bolag för framtida utveckling av svensk infrastruktur kan därigenom bli lättare att känna igen och enklare att förstå och förhålla sig till för leverantörsmarknaden.

7.8 Konsekvenser för Trafikverket

Utredningens förslag innebär att objekt i den nationella infrastrukturplanen överförs för planering och genomförande från Trafikverket till det statliga bolaget. En anpassning av Trafikverkets anslag bör ske till detta. I samband med överlämnande av objekt från Trafikverket övertar bolaget ansvaret för genomförande och drift och underhåll. Ansvaret för myndighetsutövning ligger kvar i Trafikverket och tillgångarna i form av anläggningar ligger kvar i verkets balansräkning.

En möjlighet skapas för bolaget att i tidiga skeden utföra vissa planeringsuppgifter inom ramen för gällande planeringsprocess och under förutsättning av myndighetsuppgifterna ligger kvar hos Trafikverket. Formerna för detta bör fastställas i samverkan mellan Regeringskansliet, det statliga bolaget och Trafikverket.

Förslagen påverkar i viss utsträckningen Trafikverkets budget samt bemanning och resurssättning inom verket. Storleken på dessa konsekvenser kan först bedömas när slutligt ställningstagande tagits till den närmare utformningen av bolagets uppdrag.

Förekomsten av ett alternativt utförande i ett statligt bolag kan förväntas ge upphov till s.k. måttstockskonkurrens vilket innebär att effektiviteten i Trafikverket kan förbättras.

7.9 Uppföljning och utvärdering

De presenterade förslagen till alternativt utförande ställer särskilda krav på uppföljning, utvärdering och kostnadskontroll. Utredningen presenterar ett antal förslag bl.a. baserade på tidigare förslag från Trafikanalys. Trafikanalys har pekat på betydelsen av incitamentsstrukturer som främjar användandet av system, som möjliggör intern och extern kvalitetssäkring av kostnadsbedömningar och identifierandet av avvikelser. Utredningen delar flertalet av de förslag Trafikanalys lämnat för hur beslutsunderlag för transportinfrastruktur kan förbättras. Det innebär att nya krav föreslås ställas på verksamheten i bolagsform och på OPS-genomförande.

Det statligt ägda bolaget kommer att ha ett samhällsuppdrag och bolaget omfattas av särskild uppföljning i en ägardialog.

Utredningens förslag om inrättandet av ett statligt bolag för genomförande innebär att det nya bolaget kommer att revideras som andra statliga bolag genom Riksrevisionens effektivitetsrevision.

Utredningen föreslår att Trafikanalys särskilt följer upp och utvärderar verksamheten i det nya statliga bolaget och gör en jämförelse med utvecklingen hos Trafikverket. Det finns därutöver anledning att efter förändringarna genomförts och erfarenhet vunnits göra en större uppföljning och utvärdering av reformen.

7.10 Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms kunna bidra till effektivitetsvinster i infrastrukturutveckling av betydelse för kommuner och regioner, både genom de planeringsprocesser där kommuner är involverade och genom möjligheterna till kommunal medfinansiering av infrastruktur. Några effekter på den kommunala självstyrelsen bedöms inte uppstå av förslagen.

Förslagen kan påverka möjligheterna att på ett effektivt sätt uppnå de åtaganden som Sverige har inom det europeiska transportnätet TEN-T. Däremot påverkar förslagen inte de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Ett statligt bolag för infrastrukturobjekt kan även bli ett viktigt instrument för att omfatta objekt för totalförsvarsändamål.

Fråga är hur allmänhetens insyn påverkas. De myndighetsbeslut som är aktuella kommer fortsatt att vara offentliga och beslutsunderlaget utgöra allmänna handlingar. Möjligheten för allmänheten att ta del av de allmänna handlingarna regleras främst i förvaltningslagen. Vissa av de allmänna handlingarna omfattas redan i dag av viss sekretess. Allmänhetens insyn förväntas inte förändras genom utredningens förslag.

Vad gäller effekter på sysselsättningen inom anläggningsbranschen kan positiva effekter uppstå genom ett snabbare och mer effektivt genomförande av trafikinfrastrukturinvesteringar.

Förslagen bedöms inte heller ha någon betydelse för samhällets exponering mot och möjlighet att bekämpa brottslighet.

Förslagen bedöms inte påverka jämställdheten mellan kvinnor och män eller ha någon direkt påverkan på möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Kommittédirektiv 2025:66

Effektivitetsvinster genom alternativa former för organisering och genomförande av statlig transportinfrastruktur

Beslut vid regeringssammanträde den 19 juni 2025.

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå en ny struktur och ramar för alternativa former för organisering och genomförande av infrastrukturinvesteringar. Syftet med uppdraget är att utreda hur alternativa former för organisering och genomförande av statlig transportinfrastruktur kan implementeras i Sverige för att skapa förutsättningar för ökade effektivitetsvinster och ett snabbare genomförande av infrastrukturinvesteringar i enlighet med det övergripande transportpolitiska målet att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Utredaren ska bl.a.

- analysera legala förutsättningar för vilka delar av infrastrukturprojekt som kan genomföras i bolagsform
- analysera organisation, ersättningsmodell och lämpliga objekt för offentlig-privat samverkan (OPS),
- analysera genomförande av investeringsobjekt i bolagsform, och
- lämna förslag om uppföljning och utvärdering.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2025.

Bakgrund till utredningen

Planeringsprocessen för transportinfrastruktur i Sverige följer en struktur som riksdagen beslutade om med anledning av regeringens förslag i propositionen Planeringssystem för transportinfrastruktur (prop. 2011/12:118, bet. 2011/12:TU13, rskr. 2011/12:257). Strukturen innefattar ett beslut om övergripande strategiska vägval ungefär en gång per mandatperiod samt ett beslut om vilka ekonomiska ramar som ska gälla under den period som beslutet avser. Regeringen inledde arbetet mot en ny trafikslagsövergripande nationell plan för transportinfrastrukturen för perioden 2026–2037 genom att den 15 juni 2023 uppdrar åt Trafikverket att ta fram ett inriktningsunderlag för bedömning av ekonomiska ramar för möjliga åtgärder i transportinfrastrukturen (LI2023/02737). Trafikverkets inriktningsunderlag och remissynpunkterna utgjorde tillsammans med redovisningar av ett stort antal regeringsuppdrag det huvudsakliga underlaget för regeringens ställningstagande i den därpå följande infrastrukturpropositionen Vägen till en långsiktig transportinfrastruktur – för att hela Sverige ska fungera (2024/25:28).

Den historiska satsning på transportinfrastrukturen som är en följd av infrastrukturpropositionen innebär att den ekonomiska ramen för den nationella planen för perioden 2026–2037 ökar med över 200 miljarder kronor jämfört med den gällande planperioden, till 1 171 miljarder kronor. Regeringen gör i propositionen bedömningen att ett större fokus på samhällsekonomisk effektivitet, ett effektivare genomförande med en god kostnadskontroll och tydliga prioriteringar kommer att ge effekter i form av mer tillgänglighet för de satsade medlen.

I propositionen gör regeringen bedömningen att alternativa finansieringsformer för transportinfrastruktur bör prövas under förutsättning att de kan leda till ett snabbare eller mer kostnadseffektivt genomförande, eller att fler objekt kan genomföras inom en viss tidsram än vad som annars hade varit fallet. Regeringen gör också bedömningen att det under den kommande planperioden bör genomföras investeringsobjekt som projekteras och byggs av någon annan aktör än Trafikverket, t.ex. genom OPS eller genomförande i bolagsform. Detta för att få jämförelseobjekt till Trafikverkets produktionsuppbygg och driftsformer. OPS-projekt organiseras ofta i ett projektbolag, men kan också upphandlas av en myndighet.

I propositionen aviserar regeringen att den avser att tillsätta en utredare som ska föreslå en OPS-modell. Regeringen bedömer att det samtidigt finns goda skäl att utreda struktur och ramar för alternativ organisering och genomförande av infrastrukturobjekt.

Frågor om OPS har behandlats tidigare. Kommittén om finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar via skatter, avgifter och privat kapital hade i uppdrag att utreda förutsättningarna för att involvera privat kapital i finansieringen av statlig transportinfrastruktur (dir. 2016:59). I delbetänkandet *Finansiering av infrastruktur med privat kapital?* (SOU 2017:13) analyserar kommittén frågor om OPS.

Syftet med det nu aktuella uppdraget är att utreda hur alternativa former för organisering och genomförande av statlig transportinfrastruktur skulle kunna implementeras i Sverige för att skapa förutsättningar för ökade effektivitetsvinster och ett snabbare genomförande av infrastrukturinvesteringar i enlighet med det övergripande transportpolitiska målet att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Uppdraget att analysera legala förutsättningar för vilka delar av infrastrukturprojekt som kan genomföras i bolagsform

I dag görs den fysiska planeringen av allmänna vägar och järnvägar av Trafikverket. I vissa fall kan även kommuner ta fram planer inom sitt väghållarskap. Planeringen av järnväg sker enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg och planering av allmänna vägar styrs av väglagen (1971:948). Processerna är flexibla för att passa olika typer av projekt men flera steg i planprocesserna är reglerade. Länsstyrelsen fattar beslut om ett projekt innebär betydande miljöpåverkan och Trafikverket fattar beslut om fastställelse av järnvägs- eller vägplanen. Under processen genomförs olika samråd, både med privatpersoner och myndigheter.

Planering av transportinfrastruktur kan vara av stort intresse för bl.a. totalförsvaret eller påverka andra enskilda och allmänna intressen på ett ingripande sätt. En fastställd järnvägs- eller vägplan medför rätt för staten eller annan sökande att ta mark i anspråk och innebär ett expropriationsliknande förfarande. Det fungerar dock något olika för järnväg och allmän väg. För allmän väg gäller att vägrätt uppkommer när väghållaren tar mark i anspråk för väg med stöd av en

vägplan. Världen ändrar inte äganderätten till marken men ger en långtgående nyttjanderätt för väghållaren och en rätt till ersättning för fastighetsägaren. En järnvägsplan ger rätt att lösa in sådan mark som behövs. Marken förvärvas normalt med äganderätt och en fastighetsreglering sker vid en lantmäteriförrättning.

När en väg- eller järnvägsplan är fastställd ska den genomföras. En väg- eller järnvägsplan prövar inte den närmare konstruktionen och utformningen. Projektering, upprättande av bygghandlingar, upphandling av entreprenörer, eventuella andra tillstånd samt byggandet omfattas inte av framtagandet av en väg- eller järnvägsplan. Vissa tillståndsprocesser kan dock av effektivitetsskäl med fördel ske parallellt med att väg- eller järnvägsplanen tas fram.

När en allmän väg eller järnväg är färdigbyggd och öppnad för trafik ska den förvaltas. I 26 § väglagen anges att väg ska hållas i ett för samfärdseln tillfredsställande skick genom underhåll, reparation och andra åtgärder. I 5 § samma lag anges bl.a. att staten är väghållare för allmänna vägar samt att, om det främjar en god och rationell väghållning, regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får besluta att en kommun skall vara väghållare inom kommunen. En järnväg kan, men behöver inte, förvaltas av staten.

Förutsättningar för att genomföra infrastrukturinvesteringar i ett statligt ägt bolag

Även om det är Trafikverket som ansvarar för tillståndsgivning samt även för planering, genomförande och förvaltning av allmänna vägar och de allra flesta järnvägar, sker mycket av arbetet i dag genom upphandlade aktörer. Regeringen vill undersöka förutsättningarna för att ett statligt ägt bolag ska kunna ansvara för vissa av Trafikverkets uppgifter.

I betänkandet Finansiering av infrastruktur med privat kapital? Bedömer Kommittén om finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar via skatter, avgifter och privat kapital att ett OPS-program kan genomföras inom ramen för gällande regelverk och befintliga processer. Hur möjligheterna ser ut att t.ex. ta mark i anspråk med vägrätt, eller hur en allmän väg kan hållas, om andra aktörer än Trafikverket är huvudsaklig aktör har dock inte analyserats av kommittén. Inte heller förutsättningarna att hantera säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som rör totalförsvarets behov vid planering

och utformning av infrastrukturen, eller andra totalförsvarsbehov, berördes där. Dessutom kan förändringar ha skett i de regelverk kommittén analyserade. Därtill bör frågor om alternativ organisering för de planeringsskeden som föregår projektering och byggande av infrastruktur analyseras närmare.

Utredaren ska därför

- utreda vilka delar av processen kring planering, genomförande och förvaltning av infrastrukturprojekt som, utifrån gällande lagstiftning samt principer om myndighetsutövning och statligt ansvar, kan lämpa sig att genomföras av ett statligt ägt bolag och om det finns delar av processen som staten inte kan eller bör avhända sig.

I utredarens uppdrag ingår inte att lämna förslag på författningsändringar.

Uppdraget att analysera former för offentlig-privat samverkan, organisation, ersättningsmodell och lämpliga objekt

Regeringen har för avsikt att pröva alternativa finansieringsformer, under förutsättning att de kan leda till ett snabbare och mer kostnadseffektivt genomförande, eller att fler projekt kan genomföras inom en viss tidsram än vad som annars hade varit fallet. Det bör också prövas om upphandling genom OPS eller genomförande i bolagsform kan antas leda till ett snabbare och mer kostnadseffektivt genomförande och för att få jämförelseobjekt till Trafikverkets produktionsupplägg och driftsformer. Regeringen vill därför utreda funktion, ersättningsmodell och inhämta beslutsunderlag om lämpliga objekt.

Placering av ny funktion för genomförande av infrastrukturprojekt genom OPS

Kommittén om finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar via skatter, avgifter och privat kapital lyfte i betänkandet Finansiering av infrastruktur med privat kapital? fram behovet av att skapa en funktion som kan bygga upp en långsiktig beställarkompetens med adekvata resurser och rätt kompetens samt förmåga att agera som en långsiktig motpart till den privata utföraren. Kommittén

nämner inte något om var placeringen av en sådan funktion bör vara. Kommittén lyfte också fram andra länders erfarenheter av OPS-program för investeringar i transportinfrastruktur. Kommittén bedömde t.ex. att Norges erfarenheter var relevanta, bl.a. för att man där har genomfört OPS-projekt med det övergripande syftet att öka effektiviteten i investeringsverksamheten. När det gäller jämförelser med andra länder måste dock hänsyn tas till de skillnader som finns mellan det svenska systemet och systemet i det land man jämför med när det gäller konstitutionella regler och regler i övrigt samt övriga relevanta förutsättningar. Norge är exempelvis inte medlem i EU och har en annorlunda lagstiftning för att ta mark i anspråk för att bygga väg.

Ett scenario som skulle kunna uppstå är att ett investeringsobjekt som pekats ut för att genomföras med OPS, i ett senare skede, t.ex. i samband med upphandling, inte längre bedöms lämpa sig för OPS. I sådana fall ska den aktör som har fått ansvar för projektet kunna välja en mer lämplig form för genomförandet. Detta ska gälla vare sig det är ett statligt ägt bolag eller Trafikverket som har fått ansvaret för projektet.

Finansiering av infrastrukturprojekten ska ske inom ramen för kommande nationella planer för transportinfrastrukturen samt Trafikverkets förvaltningsanslag, genom avgiftsfinansiering enligt gällande regelsystem eller medfinansiering.

Utredaren ska därför

- analysera tre alternativ för var ansvaret för genomförandet av OPS-projekt bör finnas och föreslå placering för funktionen för genomförande av infrastrukturinvesteringar med OPS, där alternativen är att ansvaret finns hos Trafikverket, att ansvaret finns hos ett statligt ägt bolag eller att ansvaret finns både hos Trafikverket och i ett statligt ägt bolag,
- översiktligt redogöra för lämplig verksamhetsvolym i termer av antal objekt och total investeringsvolym, bolagets kapitalisering, bemanning och personalkostnader, implementering av organisation och övriga relevanta kostnader m.m.,
- kartlägga och beräkna eventuella kostnader för omställning av den nya funktionen,
- beakta att ett statligt ägt bolag, liksom Trafikverket, ska ha flexibilitet att genomföra investeringsobjekt antingen som OPS eller

genom en annan kontraktsform om det i samband med upphandling bedöms vara mer lämpligt för ett specifikt objekt, och

- i alternativet med ett statligt ägt bolag
 - analysera hur verksamheten i det bolag som föreslås genomföra infrastrukturinvesteringar genom OPS är förenlig med statsstödsregler och konkurrenslagstiftningen
 - analysera hur verksamhetsföremålet, dvs. den paragraf i bolagsordningen som beskriver vad bolaget ska göra, och av riksdagen beslutat samhällsuppdrag bör utformas, med förslag på uppdragsmål för ett eventuellt samhällsuppdrag, och
 - särskilt beskriva gränsdragningen gentemot Trafikverket, vilka gränsdragningsfrågor som eventuellt behöver utredas vidare och hur överförandet av ansvaret för investeringsprojekten från Trafikverket till bolaget ska ske.

Ersättningsmodell för OPS-projekt

Genomförandet av infrastrukturinvesteringar genom OPS kan utformas på olika sätt. Det kan t.ex. ske genom en tillgänglighetsbaserad ersättning med incitamentsinslag eller genom finansiering med brukaravgifter. Att gå från efterfrågebaserad till tillgänglighetsbaserad ersättning har varit en internationell trend det senaste decenniet.

För att inte urholka en väl fungerande budgetprocess är det viktigt att säkerställa en samlad prövning av statens budget. I Norge har OPS-modellen anpassats för att bättre passa in med den statliga budgetprocessen i syfte att anslagsbelastningen ska bli mer utgiftsmässig och därmed undvika att OPS-projekt särbehandlas i prioriteringen till följd av att utgifterna på statens budget skjuts framåt i tiden.

För att OPS-modellen inte ska användas för att kringgå det finanspolitiska ramverket och särbehandlas i budgetprocessen, kan t.ex. en ersättningsmodell liknande den norska vara intressant att överväga även i Sverige. En liknande hantering i Sverige skulle dock i praktiken innebära att anslagsmedlen för OPS-projekt avräknas på ett annat sätt än enligt gällande principer i budgetlagen (2011:203) och anslagsförordningen (2011:223). En sådan modell behöver dock analyseras, bl.a. avseende effekterna och lämpligheten av en sådan avräk-

ningsprincip. Principen för anslagsavräkning för en eventuell ersättningsmodell för OPS bör utgå från ett inhämtat särskilt bemyndigande från riksdagen utan ändring av budgetlagen.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå en ersättningsmodell där anslagsfinansiering gäller även för projekt som genomförs som OPS i syfte att upprätthålla det finanspolitiska ramverkets styrande funktion,
- analysera lämpligheten för en särskild anslagsavräkningsprincip som möjliggör anslagsfinansiering av OPS och lämna förslag på nödvändiga bemyndiganden för en sådan princip som inte kräver ändringar i budgetlagen, och
- redogöra för effekter, inklusive för- och nackdelar, som den nya ersättningsmodellen skulle kunna medföra.

Utvärdera lämpliga investeringsobjekt för OPS

Trafikverket har fått i uppdrag att i sitt förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen föreslå objekt som är aktuella för OPS. Trafikverkets förslag till OPS-projekt ska tas fram enligt följande kriterier.

- Objekten ska vara tydligt avgränsade och väldefinierade. I ett OPS-projekt överförs delar av risken från staten till ett privat företag. Det måste därför vara möjligt för den privata aktören att bedöma risken på ett bra sätt. Ju svårare riskerna är att identifiera desto mer talar detta mot OPS.
- Förslagen kan bestå av ett paket av åtgärder som exempelvis en viss typ av åtgärder i olika stråk eller olika åtgärder i ett visst stråk.
- Investeringsobjektens storlek bör ha ett riktvärde mellan cirka 3 miljarder kronor och 13 miljarder kronor. För objekt med låga risker kan högre objektskostnad vara motiverad. Om det finns goda skäl kan även objekt utanför det spannet föreslås.
- Objekten bör bedömas ha fler intressenter och möjlighet till fler anbud. OPS-modellen ska inte försämra konkurrenssituationen.

- Det ska vara möjligt att följa upp objekten. Urvalet ska därför i första hand utgöras av en grupp objekt som sedan kan jämföras med varandra och andra objekt inom den nationella planen. Om Trafikverket anser sig ha goda skäl kan även andra objekt föreslås.

Trafikverkets uppdrag att föreslå lämpliga projekt för OPS behöver utvärderas.

Utredaren ska därför

- utvärdera Trafikverkets förslag på investeringsobjekt som kan vara aktuella för OPS i förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen,
- med tillämpning av samma kriterier som har gäller för Trafikverket överväga om även andra objekt, som ingår i Trafikverkets förslag nationell plan eller för vilka Trafikverket har tagit fram en aktuell samlad effektbedömning, kan vara aktuella för OPS, och
- föreslå vilka av projekten som bedöms lämpliga för OPS utifrån utredningens samlade resultat.

Uppdraget att analysera genomförande av investeringsobjekt i bolagsform

Regeringen gör bedömningen att det under den kommande planperioden bör genomföras investeringsobjekt som projekteras och byggs av någon annan aktör än Trafikverket för att få jämförelseobjekt till de former för genomförande och förvaltning som i dag tillämpas av Trafikverket.

Ett statligt ägt bolag med syfte att minska kostnader för infrastrukturobjekt

Regeringen vill pröva förutsättningarna för att ett statligt ägt bolag får ansvar för några av infrastrukturinvesteringarna i den kommande trafikslagsövergripande planen för transportinfrastruktur för perioden 2026–2037 som regeringen avser att fastställa under 2026. Syftet är att minska kostnaderna och öka den samhällsekonomiska effektiviteten för dessa objekt. Syftet är också att skapa jämförelseobjekt till ordinarie produktionsupplägg och driftsformer i Trafikverkets

regi samt bidra till institutionell konkurrens. En sådan omvandling kan i sig förväntas bidra till högre kostnadseffektivitet. Regeringen konstaterar att Nye Veier i Norge är ett exempel med liknande intentioner och som har kunnat genomföras under de förutsättningar som finns i Norge.

Om ett statligt ägt bolag får ansvar för investeringar i den nationella planen, är det motiverat att följdjusteringar i anslagsnivåer, motsvarande de resurser som skulle krävas om ansvaret fanns i Trafikverkets regi, genomförs. Vilka jämförelseobjekt som skulle kunna vara aktuella bedöms tidigast kunna beslutas i samband med fastställelse av den nationella planen.

Utredaren ska därför

- föreslå hur vissa infrastrukturinvesteringar som regeringen i så fall sedan väljer ut, som inte ska genomföras som OPS, skulle kunna genomföras av ett statligt ägt bolag i syfte att minska kostnaderna och öka den samhällsekonomiska effektiviteten i de utvalda objekten,
- analysera hur verksamheten i det bolag som föreslås genomföra infrastrukturinvesteringar, som inte ska genomföras som OPS, är förenlig med statsstödsregler och konkurrenslagstiftning,
- analysera hur verksamhetsföremålet, dvs. den paragraf i bolagsordningen som beskriver vad bolaget ska göra, och av riksdagen beslutat samhällsuppdrag bör utformas, med förslag till uppdragsmål för eventuellt samhällsuppdrag,
- översiktligt redogöra för lämplig verksamhetsvolym i termer av antal objekt och total investeringsvolym, bolagets kapitalisering, bemanning och personalkostnader, implementering av organisation och övriga relevanta kostnader m.m., och
- särskilt beskriva gränsdragningen gentemot Trafikverket, vilka gränsdragningsfrågor som eventuellt behöver utredas vidare och hur överförandet av ansvaret för investeringsprojekten från Trafikverket till bolaget ska ske.

Förutsättningar för enskilda bolag för större investeringsobjekt

I Sverige har vissa större enskilda infrastrukturinvesteringar tidigare genomförts i enskild bolagsform. Exempel på detta är Arlandabanan, Botniabanan och den fasta förbindelsen över Öresund. De fördelar som då har förts fram har varit att få en fokuserad organisation med tydligt fokus på leverans av objektet i tid och med fastställd budget samt en stabil finansiering som inte är beroende av framdriften av andra anslagsfinansierade infrastrukturobjekt.

Regeringen vill pröva om det finns förutsättningar att pröva liknande upplägg igen för att få ett snabbare genomförande av vissa större investeringsobjekt. Ett enskilt bolag för ett större investeringsobjekt ska vara helt eller delvis ägt av staten. Det kan också vara del av eller ägt av ett nuvarande statligt ägt bolag. Om ett bolag bara delvis ägs av staten ska staten ha ett majoritetsägarande. Delägarande kan bl.a. ske från kommuner och regioner.

Om ansvaret för visst genomförande av nationella planen flyttar från Trafikverket till den nya organisationen är det motiverat att följdjusteringar i anslagsnivåer motsvarande den verksamhet som flyttas över genomförs.

Utredaren ska därför

- undersöka om det kan vara lämpligt att i bolagsform, genomföra enskilda större investeringsobjekt och vilka förutsättningar som då bör vara uppfyllda,
- utreda hur ett sådant projektbolag är förenligt med statsstödsregler och konkurrenslagstiftningen samt hur uppdraget och/eller av riksdagen särskilt beslutat samhällsuppdrag bör utformas, med förslag på uppdragsmål för ett eventuellt samhällsuppdrag,
- föreslå om bolaget bör organiseras tillsammans med andra statligt ägda bolag med uppgift att äga eller genomföra transportinfrastruktur, och
- beskriva fördelar, risker och konsekvenser för staten med ett sådant upplägg.

Uppdraget att lämna förslag om uppföljning, utvärdering och kostnadskontroll

De angivna deluppdragen innebär en stor skillnad mot hur statlig transportinfrastruktur projekteras och byggs i dagens system med Trafikverket som aktör med årliga statliga anslag. Därför bör de förändringar som utredaren föreslår även följas upp och utvärderas. Regeringen har genomfört flera åtgärder för att öka kostnadskontrollen i genomförandet av den nationella planen. Bland annat har tillämpningen av byggstartsbeslut för de namngivna objekten skärpts för ökad kostnadskontroll.

Regeringen gör i infrastrukturpropositionen bedömningen att en riskreserv bör inrättas för hantering av fördyringar som uppstår i utvecklingen av transportinfrastrukturen. Trafikverket ska i sitt uppdrag att ta fram ett förslag till en ny trafikslagsövergripande nationell plan för transportinfrastrukturen för 2026–2037 lämna förslag på storleken på riskreserven samt lämna förslag på hur processen kring riskreserven ska se ut.

Med ett helt eller delvis statligt ägt bolag med ansvar för infrastrukturinvesteringar förändras regeringens möjlighet att genom regeringsbeslut om byggstarter och om användande av riskreserv styra genomförandet av investeringarna. Ansvaret för dessa frågor hamnar i stället hos bolagets styrelse och ledning.

Utredaren ska därför

- föreslå hur de förslag som läggs fram, om de beslutas av regeringen, kan följas upp och utvärderas,
- föreslå vilken organisation som ska följa upp de förslag som regeringen beslutar om, och
- förutsättningslöst analysera hur fördyringar och kostnadsöverskridningar av objekt ska hanteras och föreslå hur regeringens målsättning med ökad kostnadskontroll kan förenas med utredningens förslag om struktur och ramar för alternativt genomförande av infrastrukturprojekt.

Konsekvensbeskrivningar

Syftet med uppdraget är att utreda hur alternativa former för organisering och genomförande av statlig transportinfrastruktur skulle kunna implementeras i Sverige för att skapa förutsättningar för ökade effektivitetsvinster och ett snabbare genomförande av infrastrukturinvesteringar. Detta i enlighet med det övergripande transportpolitiska målet att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Utredaren ska därför, utöver de redovisningar som anges under respektive deluppdrag, även beskriva konsekvenserna av respektive alternativ för var ansvaret för genomförandet av OPS-projekt bör finnas, beskriva konsekvenser för staten med ett upplägg där enskilda infrastrukturinvesteringar genomförs i enskild bolagsform samt beskriva eventuella konsekvenser för befintliga statligt ägda bolag.

Därutöver ska utredaren redovisa offentlig finansiering, samhällsekonomiska och övriga konsekvenser av förslagen i enligt vad som anges i kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om Trafikverkets arbete med förslaget till en ny trafikslagsövergripande nationell plan för transportinfrastrukturen för 2026–2037 samt beakta beredningen av fastställelsebeslutet av den nationella planen och relevant arbete om statligt ägda bolag inom Regeringskansliet samt andra relevanta utredningar. Utredaren ska inhämta synpunkter och upplysningar från berörda myndigheter, organisationer, företag och andra aktörer som är relevanta för uppdraget. Vidare ska utredaren beakta tidigare svenska och andra relevanta utvärderingar och erfarenheter från OPS-projekt. Utredaren ska också inhämta synpunkter från kommittén Accelerationskontoret (dir. 2024:57) som har uppdraget att underlätta industrins omställning till fossilfria produktionsprocesser, bl.a. genom att kartlägga och analysera möjliga alternativa effektiva finansieringsformer, exempelvis genom OPS. Utredaren ska dessutom beakta underlag från tidigare utredningar, exempelvis de som redovisas i promemorian Alternativ finansiering genom partnerskap – Ett nytt

sätt att finansiera investeringar i vägar och järnvägar (Ds 2000:65) och det tidigare nämnda betänkandet Finansiering av infrastruktur med privat kapital?. Vidare ska utredaren inhämta kunskaper som finns hos Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) och Europeiska investeringsbankens European PPP Expertise Center (EPEC).

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2025.

(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)

Objekt för offentlig-privat samverkan

Underlagsrapport till nationell plan
för transportinfrastrukturen 2026–2037



Trafikverket

Postadress: Solna Strandväg 98, Solna

E-post: trafikverket@trafikverket.se

Telefon: 0771-921 921, Texttelefon: 010-123 50 00

Kontaktperson: Lundberg Mattias, Hasselgren Björn, Skovgaard Susanne

Dokumentdatum: 2025-09-24

Ärendenummer: TRV 2025/37255

Publikationsnummer: 2025:117

ISBN 978-91-8045-483-4

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	9
1.1 Uppdrag	9
1.2 Genomförande	10
1.3 Rapportens upplägg	12
2 OPS och andra alternativa genomförandeformer	13
2.1 Kännetecken med OPS	13
OPS saknar entydig definition.....	13
OPS liknar utvecklade entreprenadformer	14
Fördelning av risker är en central fråga	15
OPS-lösningar ställer krav på god avtalsförvaltning.....	17
OPS-lösningar kan ha privat eller statlig finansiering	18
Tillgänglighetsbaserad ersättning vanlig i OPS.....	19
2.2 Alternativa genomförandeformer	20
Utvecklade samarbetsformer används för att hantera osäkerhet och risk	20
Det finns för- och nackdelar med långa kontrakt.....	21
Ansvar för drift och underhåll kan vara olika långtgående	22
Det krävs hög kompetens hos beställaren	25
2.3 Pågående arbete inom Trafikverket.....	25
Användning av samarbetskontrakt ökar.....	26
2.4 Ökat inslag av mer utvecklade samarbetsformer externt och internt.....	27
Tidig entreprenörsmidverkan utvecklas	28
Upphandlingar pågår med tidig leverantörsmidverkan	28
Trafikverkets alliansmodell prövas nu	29
Gemensamt ägda bolag kan vara ett alternativ.....	30
Reinvesteringar genomförs i paket	31
2.5 Internationella erfarenheter.....	32
Två huvudsakliga drivkrafter bakom OPS och liknande upplägg.....	32
Färre OPS under senare år	32
Fem länder dominerar	34
Det finns flera gemensamma lärdomar	35

3 Förslag till OPS-objekt	36
3.1 Sammanställning förslag	36
3.2 Vägobjekt	39
E4 Förbifart Skellefteå (VN1801)	39
E4 Kongberget – Gnarp (VM034)	41
Del av E4/Lv 259 Tvärförbindelse Södertörn (VST005), sträckan trafikplats Gladökvärn – trafikplats Slätmossen	42
Hjulsta ny – eller ombyggnad av bro (JO1806)	44
3.3 Järnvägsobjekt	46
Stockholm C och Tomtebodabangård, delen Tomtebodabangård (JST2206a)	46
Del av Norrbotniabanan Skellefteå – Luleå ny järnväg (JN2201)	48
Del av Sydostlänken (Älmhult – Olofström – Karlshamn), elektrifiering och ny bana (JSY202), delen Olofström – anslutning Blekinge kustbana	49
Del av Värnamo – Jönköping/Nässjö, elektrifiering och höjd hast (JSY1802), delen Byarum – Tenhult, ny järnväg	51
Del av Hässleholm – Lund (JSY1825a), två nya spår del av sträckan Hässleholm – Stångby	52
4 Andra objekt där alternativ finansiering diskuteras	54
4.1 Malmbanan	54
4.2 Östlig förbindelse	56
4.3 Åtgärder i Öresundsregionen	57
4.4 Ytterligare objekt	58
5 Fortsatt utredningsarbete	60
Bilaga 1: Utdrag ur direktivet	62
Bilaga 2: Finansieringsformer	64

Sammanfattning

Denna underlagsrapport svarar på uppdraget i regeringens direktiv till Trafikverket att ta fram förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen¹ när det gäller att presentera förslag på väg- och järnvägsobjekt som skulle kunna genomföras som OPS (offentlig privat samverkan) för att nå effektivitetsvinster.

Kontinuerligt förbättringsarbete för ökad effektivitet

Trafikverket har sedan lång tid utvecklat formerna för planering, genomförande och förvaltning av de statliga väg- och järnvägssystemen. Genomföranderesurser i egen regi har avvecklats i olika steg, för att i större utsträckning utsätta tidigare statlig verksamhet för konkurrens. Olika typer av ökat ansvar för entreprenörer har utvecklats och prövats för projekt av varierande karaktär. Nu tas ytterligare steg i det arbetet när projekt som baseras på ett nära samarbete mellan Trafikverket som beställare och externa utförare genomförs i den s.k. alliansmodellen. Grundläggande för valet av genomförandeformer är att dessa anpassas till den specifika risksituationen och komplexiteten i varje enskilt projekt.

Alternativa och kompletterande finansieringsformer är ett annat inslag i genomförandet av projekt som Trafikverket har lång erfarenhet av. Dels betalar brukare avgifter för användningen av specifika delar av vägnätet och brukarna av järnvägsnätet banavgifter. Dels kombineras statlig anslagsfinansiering av åtgärder med statligt belånade åtgärder och medfinansiering från företag, kommuner och regioner samt med bidrag från EU.

Nu aktuella utredningsinsatser för att ta ytterligare steg i utvecklingen av alternativa finansierings- och genomförandeformer i OPS-form är således ett naturligt steg i den utveckling som pågått under lång tid i Trafikverket.

Trafikverket befinner sig också sedan en tid i ett omfattande förändringsarbete där en kraftsamling sker med målet att bli mer effektiva, lyhörda och kundnära, och därmed skapa ökat värde till dem Trafikverket är till för. Gemensam nämnare för regeringens och Trafikverkets utgångspunkter är att Trafikverket ska skapa mesta möjliga nytta för medborgare och näringsliv utifrån tilldelade ekonomiska ramar, ramar som denna planomgång är större än någonsin.

¹ Uppdrag till Trafikverket att ta fram förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen och möjlighet för länsplaneupprättarna att ta fram länsplaner för regional transportinfrastruktur, LI2025/00640

Några exempel på pågående förbättringsarbeten är:

- Ökad användning av samarbetskontrakt
- Ökat inslag av mer utvecklade samarbetsformer externt och internt
- Utvecklad tidig entreprenörsmedverkan
- Upphandlingar med tidig leverantörsmedverkan
- Test av Trafikverkets alliansmodell
- Reinvesteringar genomförs i paket

OPS som en affärsform

Offentlig privat samverkan (OPS) inom transportinfrastrukturen kan definieras på olika sätt. Syftet med OPS kan både vara att generera kompletterande finansiering till traditionell statlig finansiering och till att få effektivare projektgenomförande. I allmänhet har en kombination av dessa olika syften ingått i de projekt som benämnts som OPS, men med olika stor andel privat finansiering.

I OPS-formen kan ett ökat ansvar för genomförande och förvaltning ofta kombineras med ett ökat projektfinansieringsansvar hos entreprenören. Det kan ses som en naturlig kompletterande affärsform i Trafikverkets samlade anskaffningsformer. Den sluter an till den utveckling av affärsformer och genomförandeupplägg som inledningsvis beskrivits.

Tidig marknadsdialog har gett viktiga inspel

Under augusti 2025 har en tidig marknadsdialog genomförts med branschorganisationerna Byggföretagen, Innovationsföretagen och Swedtrain. Syftet har varit att föra en dialog om uppdraget och lyssna in marknadens syn på viktiga aspekter i urvalet av lämpliga OPS objekt. Vid mötena har flera viktiga medskick fångats upp och tagits med i arbetet. En fortsatt nära dialog med marknaden är avgörande för att nå de effektivitetsvinster som är målsättningen. Utöver tidig marknadsdialog har erfarenhetsinhämtning samt dialog med nordiska motsvarigheter till Trafikverket genomförts.

Fyra vägobjekt och fem järnvägsobjekt för OPS

Följande objekt har identifierats lämpliga att genomföra som OPS (offentlig privat samverkan). Upplägget innebär ett längre gående ansvar för såväl genomförande som drift och underhåll jämfört med de upplägg som Trafikverket normalt använder och syftar till att nå effektivitetsvinster.

1. E4 förbifart Skellefteå (VN1801)
2. E4 Kongberget-Gnarp (VM034)

3. Del av E4/Lv 259 Tvärförbindelse Södertörn (VST005), delen trafikplats Gladökvärn – trafikplats Slätmosse
4. Hjulsta ny- eller ombyggnad av bro (JO1806)
5. Stockholm C och Tomtebodabangård, delen Tomtebodabangård (JST2206a)
6. Del av Norrbotniabanan Skellefteå - Luleå ny järnväg (JN2201)
7. Del av Sydostlänken (Älmhult-Olofström-Karlshamn), elektrifiering och ny bana (JSY202), delen Olofström – anslutning Blekinge kustbana
8. Del av Värnamo – Jönköping/Nässjö, elektrifiering o höjd hast (JSY1802), delen Byarum-Tenhult, ny järnväg
9. Del av Hässleholm – Lund, två nya spår (JSY1825a), del av sträckan Hässleholm-Stångby

Det finns även ett antal objekt, som inte finns med i förslaget till nationell plan, där alternativa finansierings- och genomförandeformer i OPS-form har föreslagits av andra aktörer. Dessa redovisas översiktligt i denna rapport.

Utpenade objekt och geografiska åtgärdsområden

Regeringen har i direktivet till Trafikverket att ta fram förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen särskilt pekat ut två objekt och därtill Öresundsregionen där ytterligare underlag för alternativ finansiering och genomförande ska utarbetas. Det gäller Malmbanan, Östlig förbindelse i Stockholm och den svenska sidan av Öresundsregionen.

Trafikverket har fortsatt arbetet med att, i nära samverkan med aktörer i anslutning till Malmbanan analysera och föra dialog om lämpliga ytterligare åtgärder och hur dessa kan finansieras. Samverkan sker också med Jernbanedirektoratet och Bane Nor i Norge. Analysarbetet fortsätter under 2025.

För Östlig förbindelse har Trafikverket tagit fram aktualiserade underlag som stöd till den förhandlingsperson som regeringen tillsatte under våren 2025. Trafikverket följer fortsatt denna fråga bl.a. i anslutning till den förnyade förhandling i denna fråga som regeringen nyligen tagit initiativ till.

När det gäller eventuella ytterligare åtgärder som skulle kunna aktualiseras på den svenska sidan av Öresundsregionen har Trafikverket tagit fram ett underlag med en skattning av vilka medel som skulle kunna stå till förfogande genom utdelningar från Svedab fram till 2050. Tänkbara åtgärder, främst i perspektivet fram till 2037 har skisserats. Ytterligare analyser behöver göras för att precisera dessa åtgärder.

Löpande avstämningar har hållits med regionala aktörer i Skåne om detta analysarbete. Formerna för hur ett eventuellt paket av åtgärder ska utarbetas i samverkan med dessa aktörer behöver fortsatt övervägas.

Statlig utredning ska föreslå organisering och genomförande

I juni tillsattes en statlig utredning² som ska utreda hur alternativa former för organisering och genomförande av statliga transportinfrastrukturprojekt, som bolagsform och offentlig-privat samverkan (OPS), kan användas för att öka effektivitetsvinster och påskynda genomförandet. Utredningen ska redovisa sina resultat den 15 december 2025. Trafikverket har haft ett nära samarbete med utredningen i utarbetande av detta underlag och fortsätter med denna dialog under resterande del av kommitténs utredningsarbete.

² "Kommittédirektiv Dir. 2025:66 – Effektivitetsvinster genom alternativa former för organisering och genomförande av statlig transportinfrastruktur"

1 Inledning

Syftet med denna rapport är att presentera förslag på väg- och järnvägsobjekt som skulle kunna genomföras som OPS (offentlig privat samverkan) för att nå effektivitetsvinster. Effektivitet kan uppnås genom mer kostnadseffektiva genomföranden, genomföranden som tar kortare tid än normalt i projekt samt genom en högre kvalitet och leverans över tid. En kombination av dessa faktorer är också möjlig. Ett längre gående ansvar för såväl genomförande som drift och underhåll än normalt är vanligt förekommande i OPS.

1.1 Uppdrag

I Infrastrukturpositionen (prop. 2024/25:28) är en prioritering från regeringen att nya möjligheter till alternativ finansiering ska prövas. Skrivningarna preciseras i direktivet till Trafikverket om att ta fram förslag till nationell plan (LI2025/00640). Där beskrivs dels tre större objekt eller geografiska områden där regeringen avser att arbeta vidare med alternativa finansieringsformer, dels att regeringen avser att pröva investeringsobjekt som projekteras och byggs av annan aktör än Trafikverket. Det är den senare frågan denna rapport främst handlar om, men i kapitel 4 sammanfattas även de utredningar som har gjorts om de utpekade objekten med alternativa finansieringsformer.

I direktivet betonar regeringen att syftet är att pröva om ett genomförande i OPS-form kan ge effektivitetsvinster. Regeringen skriver: *”Under den kommande planperioden avser regeringen att pröva investeringsobjekt som projekteras och byggs av annan aktör än Trafikverket. Regeringen anser att offentlig-privat samverkan (OPS) kan vara lämpligt för utveckling, drift och underhåll av transportinfrastrukturen. Att genomföra ett objekt som ett OPS bör ge ett mervärde jämfört med andra relevanta förvaltningsformer. Huvudsyftet med OPS-modellen är att pröva om en sådan modell kan ge effektivitetsvinster i det svenska transportsystemet.”*

Regeringen ger vidare Trafikverket i uppdrag att ta fram förslag på investeringsobjekt som kan vara aktuella för OPS. Objekten ska företrädesvis vara på vägområdet, men kan även vara inom järnväg, och de ska ingå i Trafikverkets förslag till nationell plan. Minst 7 och högst 15 objekt ska föreslås. I korthet³ anges följande kriterier för urvalet:

³ Hela skrivningarna om alternativ finansiering och OPS redovisas i bilaga 1.

- Objektet ska vara tydligt avgränsade och väldefinierade.
- Förslagen kan bestå av ett paket av åtgärder.
- Investeringsstorleken bör ha ett riktvärde kring cirka 3 miljarder kronor upp till 13 miljarder kronor.
- Objektet bör bedömas ha flera intressenter och möjlighet till flertalet anbud vid upphandling.
- Det ska vara möjligt att följa upp objekten.

Slutligen anges att regeringen avser att tillsätta en utredare som ska föreslå en modell för organisering av OPS-objekt och som också ska föreslå objekt för OPS. Denna utredning har senare tillsatts⁴. Trafikverket arbetar i löpnade samverkan med utredningen.

1.2 Genomförande

Arbetet har bedrivits av en arbetsgrupp med ett brett deltagande från olika verksamhetsområden och centrala funktioner inom Trafikverket. Erfarenheter har också inhämtats från pågående och tidigare genomförda forskningsprojekt. Ett sådant är FOI-projektet *Alternativ finansiering och organisering av transportinfrastrukturen - Erfarenheter från andra länder* (TRV 2024/98791). Därutöver har ett antal möten hållits med företrädare för trafikmyndigheter, beställande statligt ägda organisationer och byggföretag som varit verksamma i tidigare genomförda och föreslagna OPS-projekt, såväl i Sverige som i Danmark, Norge och Finland.

Inledningsvis i arbetet gjordes en tolkning av uppdraget, särskilt om vad som kan anses rymmas i begreppen OPS respektive investeringsobjekt som projekteras och byggs av annan aktör än Trafikverket. Slutsatsen blev en relativt vid tolkning där såväl traditionella OPS-objekt, där genomförandeansvaret till stor del lämnas över till den utförande parten, som objekt som genomförs med en långtgående samverkan mellan beställare och privata aktörer kan ingå. Se kapitel 2.1 och 2.2.

Arbetet med att identifiera lämpliga objekt för OPS började med en analys av samtliga namngivna investeringsobjekt som varit kandidater för att tas med i förslaget till nationell plan 2026 - 2037. Sammanlagt handlar det om närmare 300 objekt. Ett urval har därefter gjorts utifrån de kriterier

⁴

<https://www.regeringen.se/contentassets/a25a29a0d0974eae89fe7c2155b8cec3/effektivitetsvinster-genom-alternativa-former-for-organisering-och-genomforande-av-statlig-transportinfrastrukt-dir.-202566.pdf>

som anges ovan om investeringens storlek, tydlighet i avgränsning och möjlighet att attrahera flera anbud vid upphandlingen. Dessutom har en grov initial bedömning gjorts av om det finns något som gör objektet särskilt lämpligt att genomföra som OPS. Det gäller exempelvis om objektet kan ge möjligheter att kombinera genomförandet med ett långsiktigt ansvar hos entreprenören för drift och underhåll och/eller om det finns frihetsgrader i genomförandet som kan anses ge gynnsamma förutsättningar för ett genomförande i alternativa former. Även möjlighet till delfinansiering med avgifter från brukarna av de färdiga objekten har i viss mån vägts in som ett urvalskriterium.

Efter detta urval återstod ett tiotal objekt, som bedömdes relevanta att analysera närmare och föreslå som OPS kandidater. Det är fler järnvägsobjekt än vägoobjekt och några av objekten ligger under den gräns på 3 miljarder kr som anges i direktivet. Att det trots direktivets skrivning om ”företrädesvis på vägområdet” inte är fler vägoobjekt bland de som valts ut beror på att det bara är ett sådant i planförslaget som har en bedömd investeringskostnad över 3 miljarder kr. Detta är i sin tur ett resultat av regeringens tidigare direktiv och prioriteringar i de nationella planerna.

Samtidigt undersöktes om paket av åtgärder kan sättas samman där kombinationen av åtgärder ger en beräknad anbudssumma på någon eller några miljarder kr. I första hand var tanken att kombinera två eller fler förslag på namngivna investeringar som antingen ligger nära varandra geografiskt eller där det finns stora likheter i vilken åtgärd som ska genomföras. Det undersöktes också om ett paket av bärighetshöjande åtgärder eller av underhållsåtgärder kunde skapas. Sammanvägt bedöms dock att det i nuläget ger ett lågt mervärde att genomföra sådana åtgärder som OPS.

En tidig marknadsdialog med branschorganisationerna Byggföretagen, Innovationsföretagen och Swedtrain har genomförts under augusti 2025. En nära dialog med marknadens aktörer är en förutsättning för att säkra attraktiviteten och nå målet med ökad effektivitet. Den tidiga marknadsdialogen har bidragit till denna utredning på flera vis, bland annat med viktiga medskick kring kriterier för urval av objekt lämpliga att genomföras som OPS.

Ambitionen har varit att välja ut objekt som är av lite olika karaktär och i olika planeringsskeden, för att på så sätt få en objektsbank som kan ge erfarenheter av olika slag. En fördel med objekt som kommit relativt långt i planeringen är att privata entreprenörer normalt är mindre villiga att gå in i projekt i tidiga skeden där riskerna kan vara stora. Nackdelen är i gengäld att möjligheten för entreprenörerna att påverka utformningen då

är mindre. Just möjligheten att påverka utformning och genomförande brukar framhållas som en av de främsta fördelarna med OPS där effektivitetsvinster kan uppstå. Slutligen har objekt som inte tagits med i det färdiga förslaget till nationell plan sorterats bort.

1.3 Rapportens upplägg

Fokus i rapporten ligger på att ta fram förslag på tänkbara objekt som skulle kunna genomföras med ett längre gående ansvar för både genomförande och drift och underhåll än vad som är vanligt förekommande (det som i propositionen benämns OPS-objekt). Samtliga objekt är sådana som föreslås ingå i förslaget till den nationella planen 2026–2037. Vilka som slutligen kommer att genomföras på detta sätt avgörs efter regeringens beslut om fastställelse av den nationella planen.

I rapporten ges först en beskrivning av OPS-projekt och andra typer av alternativa genomförandeformer, inklusive hur Trafikverket arbetar med detta i dag. En utblick görs också kring erfarenheter i andra länder. Därefter beskrivs de föreslagna objekten – både vad de innehåller och vilka effektiviseringsmöjligheter som kan finnas i att genomföra dem som OPS. En sammanfattning ges sedan av det arbete som genomförts kopplat till de tre större objekten eller geografiska områden där regeringen avser att arbeta vidare med alternativa finansieringsformer. Slutligen finns ett avsnitt om fortsatt arbete.

2 OPS och andra alternativa genomförandeformer

2.1 Kännetecken med OPS

OPS saknar entydig definition

OPS och andra alternativa genomförandeformer kan syfta både till att arrangera kompletterande finansiering till traditionell statlig finansiering och till att få ett effektivare projektgenomförande. I allmänhet har en kombination av dessa olika syften setts som huvudformen för OPS, men med olika stor andel privat finansiering som en ingrediens.

Det finns olika definitioner av vad som utgör ett OPS. En som ofta används är från European PPP Expertise Centre (EPEC), som är Europeiska Investeringsbankens expertorgan för offentlig-privat samverkan. Fritt översatt från engelskan ska ett OPS-projekt innehålla:

- ett *långsiktigt avtal* mellan en offentlig upphandlande myndighet och ett privat företag som baseras på upphandling av tjänster;
- en överföring av vissa *projektrisker till privata aktörer*, särskilt när det gäller att utforma, bygga, driva och/eller finansiera projektet;
- fokus på att *specificera projektets resultat* snarare än dess insatsfaktorer, med hänsyn till projektets hela livscykel;
- en användning av *privat finansiering* för att hantera de risker som överförs till privata aktörer; samt
- *betalningar* till den privata aktören *som återspeglar de tjänster som levereras*. Bolaget kan få betalt antingen av användarna genom avgifter (t.ex. motorvägstullar), av myndigheten (t.ex. tillgänglighetsbaserade ersättningar eller skuggtullar) eller genom en kombination av båda (t.ex. låga användaravgifter i kombination med offentliga driftbidrag).

Trafikverket förvaltar och bygger ut den statliga transportinfrastrukturen inom väg- och järnvägsområdet. Genomförandet av såväl underhålls- som investeringsåtgärder sker sedan lång tid i allt väsentligt genom upphandlade resurser. Över tid har genomförandeformerna utvecklats så att upplägg där utföraren får ett längre gående ansvar för utformning, planering och underhållsåtaganden ingår i många av de entreprenader som handlas upp.

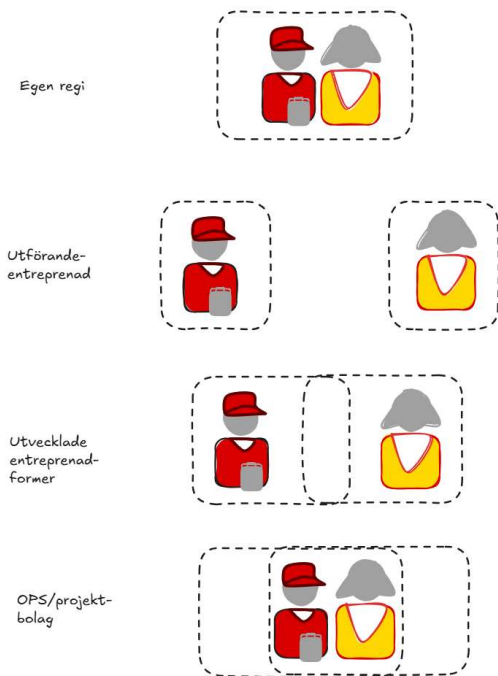
Statlig transportinfrastruktur finansieras enligt huvudreglerna i Budgetlagen (2011:203) och Kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) med anslag. Kompletterande finansiering kan tillkomma i form av medfinansiering från kommuner och regioner samt från företag, eller från brukare med olika typer av infrastrukturavgifter (väg) eller banavgifter (järnväg). Trängselskatt för vägtrafiken i Stockholm och Göteborg används som en kompletterande finansieringsform för satsningar i väg- och kollektivtrafiksystemen. Utöver detta kan projektfinsiering med lån i Riksgälden användas för vissa åtgärder, efter särskild prövning av Riksdagen. Banavgifter och infrastrukturavgifter liksom trängselskatt regleras i särskild lagstiftning. Se vidare bilaga 2.

OPS liknar utvecklade entreprenadformer

Det finns tre huvudsakliga entreprenadformer, utförandeentreprenad, totalentreprenad och funktionsentreprenad (där funktionsentreprenad egentligen är en variant av totalentreprenad). OPS kan ses som ytterligare en form av entreprenad. Rollfördelningen mellan beställare och utförare skiljer sig åt i olika entreprenadformer. I de fall den utförande parten i privat sektor också tar ett ansvar för att finansiera delar av eller hela genomförandet av projektet, antingen mot årlig betalning från beställaren eller genom avgifter som tas ut av brukarna, brukar beteckningen OPS användas.

Figur 1 illustrerar schematiskt hur samverkan mellan beställare och utförare skiljer sig åt i olika entreprenadformer. Fram till 1990-talet var det vanligt att en offentlig aktör också ansvarade för genomförande av projekt i egen regi. I dag handlar Trafikverket och de flesta andra offentliga aktörer upp genomförandet av nästan alla sina investeringar av entreprenörer. I de utvecklade entreprenadformerna gäller det också, men här sker en närmare samverkan mellan beställare och utförare. Allra tätast blir samverkan om det i ett OPS bildas ett projektbolag där både beställaren och den privata aktören ingår.

Figur 1: Schematisk illustration av olika typer av entreprenadformer.



Över tid finns en tendens att entreprenörerna inte är beredda att ikläda sig de risker, utöver projektriskerna, som ett så långtgående finansieringsansvar som en OPS med finansieringskomponenten inkluderad medför. Det har därför i de flesta länder blivit allt vanligare att beställaren i offentlig sektor står för marknadsrisken (även benämnd trafikrisk) som finansiering med brukaravgifter medför, men också för varierande delar av projektfinsieringen. Genom detta har OPS-formen i många fall mist den ursprungliga betydelsen, som innefattade också finansieringen, och den är numer relativt lik de mer utvecklade entreprenadformer som Trafikverket använder och har använt under relativt lång tid.

Fördelning av risker är en central fråga

I relationen mellan en beställare och en utförare av en uppgift, som ett transportinfrastrukturprojekt, uppstår återkommande ett antal situationer och aspekter på relationen som definierar förutsättningarna för att uppnå en god effektivitet i genomförandet. Sådana avtalsrelationer har studerats

i omfattande och vedertagen forskning inom ekonomi och organisationsteori. En innehållsrik rapport som belyser flera av dessa frågor publicerades av International Transport Forum (ITF) år 2018⁵.

Med utgångspunkt i s.k. transaktionskostnadsteori⁶ och kontraktsteori är det väsentligt att analysera följande kännetecken på en kontraktssituation.⁷

- Är det frågan om en enstaka beställning eller en mer återkommande produkt/projekt som ska levereras?
- Är det frågan om en specifik produkt eller en standardprodukt som används i projektet?
- Är riskerna kända eller okända (dvs är det stor osäkerhet om riskerna)?

Om en produkt/projekt är mycket specifikt och riskerna är svåra att bedöma, finns anledning att anta att det är svårt att finna många leverantörer på marknaden och det kan således antas att konkurrensen vid en upphandling blir begränsad. Där detta förhållande råder bör beställaren överväga att dela upp leveransen i flera mindre delar för att skapa en bättre konkurrens och bredare marknad, samt för att identifiera de delar av projektet som externa aktörer kan lämna anbud på. Därtill kan beställaren behöva bära risker den utförande parten inte kan hantera eller kalkylera för. Om inte heller detta är möjligt bör den beställande organisationen överväga om leveransen sker bättre genom egna resurser än genom upphandlade resurser. Olika former av samarbeten mellan beställare och utförare, som illustreras i Figur 1 ovan kan ses som andra sätt att arrangera ett genomförande med en mer hanterlig riskbild för utföraren än traditionellt genomförande.

⁵ International Transport Forum. (2018). *Private investment in transport infrastructure: dealing with uncertainty in contracts*. International Transport Forum.

⁶ Se t.ex. Oliver E. Williamson: Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations, *The Journal of Law & Economics* Vol. 22, No. 2 (Oct., 1979), pp. 233-261, The University of Chicago Press.

⁷ Se även studier som gjorts inom den svenska bygg – och anläggningsbranschen. T.ex. Eriksson, P. E. (2006), *Procurement and Governance Management – Development of a Conceptual Procurement Model Based on Different Types of Control*, Management Review, Vol. 17 No. 1, pp.30-49. Eriksson, P.E. and Laan, A. (2007), *Procurement effects on trust and control in client-contractor relationships*, Engineering, Construction and Architectural Management, Vol. 14 No. 4, pp. 387-399. Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2014:4. *Entreprenadupphandlingar. Hur kan byggherrar främja effektivitet och innovation genom lämpliga upphandlingsstrategier?*

Informationsfördelningen mellan beställare och leverantör är en faktor som kan definiera risksituationen. Genom att ställa en god och generell information om projektets risker till förfogande för de leverantörer som kan vara intresserade av att lägga anbud vid en upphandling kan riskerna för utföraren reduceras och budgivningen bli mindre riskrelaterad, dvs med lägre generella riskpåslag. Beställaren kan också ta på sig finansiella risker och kostnadsrisker i olika stor utsträckning och därigenom begränsa riskerna för leverantören, som ovan berörts.

Informationsfördelningen mellan beställare och leverantör kommer att präglade genomförandet av projektet under dess livslängd. Generellt kan sägas att beställare behöver besitta både en god teknisk kompetens och en omfattande förhandlingsteknisk, juridisk och affärsmässig förmåga för att effektivt kunna hantera avtal när det gäller komplexa leveranser som transportinfrastruktur. Något som påverkar slututfallet är också längden på kontraktsförhållandet.

OPS-lösningar ställer krav på god avtalsförvaltning

Ett kortare köpare/leverantörsförhållande som i mer traditionella entreprenader, gör att tillfällena till omförhandling av ett ingått kontrakt blir relativt begränsade. Vid ett längre kontrakt kommer den långsiktiga relationen mellan beställare och utförare att utsättas för fler prövningar, t.ex. vid oförutsedda händelser under byggskedet eller under förvaltningen av det färdigställda objektet. Det gäller t.ex. i ett leverantörserbjudande som också innefattar ett förvaltningsansvar över tid. Den initiala effektivitetspress som en upphandling i konkurrens av ett projekt innebär kommer att få en mindre betydelse över tid. Förmågan att professionellt förvalta långa avtal kommer således med tiden på avtalsförhållandet att bli mer betydelsefullt för totaleffektiviteten än i enklare leverantörskontrakt, som löper på kortare tid.

Det anses i allmänhet, i enlighet med kontraktsteori, angeläget att incitamenten hos beställaren och utföraren är så lika som möjligt. En incitamentsstruktur som har förutsättningar att leda till ett gott utfall kan uppnås genom s.k. fullständiga kontrakt som idealt reglerar alla tänkbara risker och händelser/osäkerheter som kan uppstå i ett större projekt, som ett byggprojekt. Sådana kontrakt är dock i allmänhet svåra att utforma så att de blir tillräckligt heltäckande. Det är helt enkelt inte möjligt att förutse alla de risker och osäkerheter som är förknippade med komplexa anläggningsprojekt.

Ett heltäckande (fullständigt) avtal innebär också sannolikt att den riskavlastning som den beställande parten behöver göra kommer att vara

så omfattande att avtalet ter sig orimligt dyrt. Alternativt kan det innebära att de kvarstående identifierade riskerna hos den utförande parten blir så stora att utföraren antingen inte är beredd att ta på sig dessa risker eller vill ha en orimligt hög ersättning för att ta på sig dem.

OPS-lösningar kan ha privat eller statlig finansiering

Svenska staten har i dagsläget den högsta möjliga kreditvärdigheten (kreditbetyg Moody's Aaa, Standard & Poor's AAA och Fitch AAA), på grund av långsiktigt stabila offentliga finanser. Det innebär att statens finansieringskostnad i princip är densamma som den riskfria räntan. Bolag på den privata marknaden har högre finansieringskostnad jämfört med svenska staten vid finansiering av åtgärder och projekt inom infrastrukturområdet.

Delar av skillnaden beror på att det vid privat finansiering av infrastrukturprojekt normalt sker en risköverföring till OPS-bolagets långivare och ägare. Långivare behöver göra en mer långtgående kreditriskvärdering av aktörer i privat sektor än aktörer i offentlig sektor och även väga in det specifika projektets riskbild och eventuella osäkerheter till större del. Långivare till svenska staten tar däremot normalt endast begränsade specifika projektrisker eftersom statens upplåning normalt sett inte är kopplad till specifika infrastrukturinvesteringar.

En realiserad risk som faller ut i en högre kostnad än beräknat i ett specifikt projekt finansierat av staten kan därmed spridas över en större projektportfölj och diversifieras. Det gör att den finansiella påfrestningen blir begränsad. Mot bakgrund av tillgången till skattefinansiering är statens betalningsförmåga mycket hög och konkursrisken låg.

Finansieringskostnaden bör med hänsyn tagen till risköverföring, vara en av flera faktorer att beakta vid en samlad bedömning av OPS-projekt.

Erforderligt kapital i OPS-bolag utgörs dels av ägarnas egna kapital i projektbolag, dels av lån som ges av andra parter. Eget kapital ligger normalt mellan 10 och 20 procent av investeringskostnaden. Det är en kostsammare finansiering än lån i den meningen att ägare kräver högre avkastning på insatt eget kapital jämfört med långivare. Eftersom OPS-bolag bär den yttersta risken i projektet, bör samtidigt andelen eget kapital inte vara alltför låg.

Pensionsbolag och andra långsiktiga investerare på kapitalmarknaden skulle kunna vara en aktörskategori som investerar i svensk infrastruktur. Dessa aktörer har ett intresse av att investera i stabila och långsiktiga

projekt med stabil motpart, som dessutom ger en diversifieringseffekt jämfört med andra placeringsklasser. Denna typ av investerare är dock i allmänhet inte intresserade av att gå in med finansiering i nybyggnation av transportinfrastruktur.

Det bör i sammanhanget poängteras att en privat finansiering av ett transportinfrastrukturprojekt, där staten står för en stor del av riskerna och för återbetalningen av investerade medel, inte innebär att ny finansiering tillförs infrastrukturbudgeten. Det är då huvudsakligen frågan om en omfördelning mellan olika betalningsprofiler för statens del och om att kostnaden för privat finansiering i allmänhet är högre än vid alternativet statlig finansiering med anslagsmedel eller med lån.

Projektf finansiering genom aktörer i privat sektor kan ha den ytterligare effekten att den kan bidra till att stärka incitamenten att genomföra projekt i tid och till den kostnadsram som satts av för projektet. Denna uppföljning bör bli mer kraftfull och tydlig i projekt med banker och andra finansiella institut som finansiärer jämfört med grundmodellen med statlig finansiering och uppföljning genom en statlig myndighet som Trafikverket.

Incitamenten att följa upp de finansiella aspekterna av ett affärsupplägg är sannolikt starkare i privat sektor än i offentlig sektor, vilket kan tala för att den högre finansieringskostnaden kan vara motiverad. Detta är något som behöver bedömas från fall till fall och har tydligt samband med vilken kontraktsform som valts, och vilka möjligheter till omförhandlingar som föreligger inom ramen för t.ex. ett OPS-kontrakt. Om det är möjligt att föra över kostnader som uppstår i ett projekt utöver budget på beställaren faller till stor del argumentet om att privat sektor skulle ha ett försteg rent incitamentsmässigt.

Tillgänglighetsbaserad ersättning vanlig i OPS

Återbetalningen av finansieringen till den utförande parten i OPS-kontrakt i andra länder sker numer i allmänhet genom årliga betalningar som kan villkoras med olika kvalitetskriterier, som t.ex. bygger på vilken tillgänglighet och standard som leverantören lyckats tillhandahålla. Dessa betalningar brukar benämnas tillgänglighetsbaserad ersättning.

För att avlasta finansieringsbördan i OPS-projekt förekommer det också att beställaren i offentlig sektor betalar ut delar av projektf finansieringen till leverantören i takt med att projektet färdigställs, i enlighet med tidplanen. Detta förfaringsätt har bl.a. använts i Norge i de OPS-projekt som där bedrivits. Rätt använt kan detta ge ytterligare incitament till utföraren att genomföra projekten i tid och till avtalad kvalitet.

En mer utpräglad form av incitamentsstyrning är att överlåta hela finansieringsansvaret på leverantören, d.v.s. att leverantören också samlar in avgifter från brukarna som får utgöra den huvudsakliga intäktskällan i projektet, istället för tillgänglighetsbetalningar. Denna modell används för Arlandabanan och för Öresundsbron. För närvarande finns inga objekt i den nationella planen där det är aktuellt att föra över denna marknadsrisk till leverantören. Ett skäl är att denna i allmänhet inte har förmåga att styra över efterfrågan på passager på ett aktuellt väg- eller järnvägsavsnitt i en samlad anläggning. Det kommer helt enkelt att innebära krav på omfattande kostnadskompensation om sådana överenskommelser ska kunna träffas, som sannolikt inte är attraktiva för staten som beställare.

2.2 Alternativa genomförandeformer

Utvecklade samarbetsformer används för att hantera osäkerhet och risk

Frågan om hur incitamentsstrukturen mellan beställare och utförare i stora infrastrukturprojekt utformas har belysts ovan. Här följer en fördjupning av detta resonemang med bäring på Trafikverkets olika genomförandemodeller.

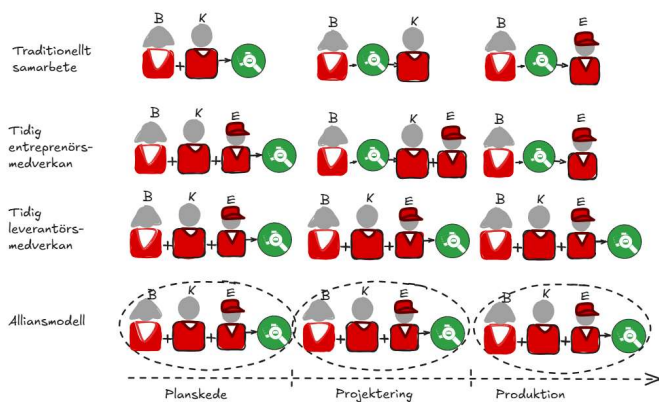
För att lösa den brist på lika information som kan finnas mellan beställare och utförare är det vanligt förekommande att man söker utforma relationen mellan beställare och utförare så att gemensamma analys- och beslutsformer väljs. Det kan göras i olika former, med olika långt gående formalisering. Exempelvis kan dessa gemensamma samarbetsformer initieras redan i planeringsstadiet eller först senare under projektets gång. Dessa samarbetsformer kallas ofta "relational contracting" på engelska, eller på svenska "relationskontrakt". De förekommer i flera länder, och tillämpas också av Trafikverket.

De utvecklade samarbetsformer som Trafikverket för närvarande arbetar med kallas tidig entreprenörsmedverkan (förkortas TEM), tidig leverantörsmedverkan (förkortas TLS) och Trafikverkets alliansmodell – se Figur 2. De används i total- och funktionsentreprenader. De två förstnämnda formerna utgår precis som vid traditionell samverkan från branschens standardavtal. I alliansmodellen skapar parterna däremot avtalen gemensamt i stället för att utgå från standardavtal.

Figuren visar också skillnader i förhållanden mellan beställare (B), konsult (K) och entreprenör (E). I traditionell samverkan tar beställaren med hjälp av konsult fram handlingar (grön cirkel) i planskedet (dvs. fram till väg- eller järnvägsplan) och i projekteringsskedet. Utifrån konsultens

handlingar beställs sedan produktion av en entreprenör. I *tidig entreprenörsmedverkan* kommer entreprenören in redan i (slutet av) planskedet, och i projekteringsskedet tar beställare, konsult och entreprenör fram handlingar gemensamt. *Tidig leverantörsmedverkan* är således ett mer långgående samarbete som är tänkt för komplicerade projekt. Här är alla tre parter (beställare, konsult och entreprenör) med i alla skeden. Det gäller även i *alliansmodellen*, men här är samarbetet än mer långtgående.

Figur 2: Schematisk illustration av olika typer av samarbetskontrakt.



Det finns för- och nackdelar med långa kontrakt

Ovan har de mer kontraktsteoretiska aspekterna på kontraktstiden diskuterats. Förutom dessa aspekter finns också mer byggtkniska/ingenjörsmässiga och underhållsmässiga aspekter att väga in. Dessa berörs i det följande.

Ett långt åtagande som läggs på den leverantör som genomför ett infrastrukturobjekt för att även under en definierad period underhålla anläggningen/projektet kan bidra till att skapa incitament för effektivitet och långsiktighet i anläggningsarbetet och i förvaltningen. Detta är motivet till att kombinationen av ansvar för både genomförande och för drift och underhåll ofta förekommer i alternativa genomföranden, som OPS. För att sådana incitament ska kunna etableras med rimlig trovärdighet krävs att förvaltningsåtagandet är tillräckligt långsiktigt. Det görs för att säkra att leverantören inte optimerar sina konstruktionslösningar så att de bara är tillräckliga under den angivna förvaltningsfasen.

Det är också väsentligt att det finns väl definierade kvalitetskriterier, som kan mätas med rimligt mått av objektivitet, för i vilket skick som anläggningen ska befinna sig när det är dags att återlämna den till beställaren, normalt en offentlig part. Ju mer tydligt definierade dessa krav är, desto säkrare blir upplägget för beställaren i offentlig sektor. Samtidigt minskas dock på detta sätt utrymmet för leverantören att verkligen tillämpa nya och alternativa metoder för byggande och underhåll.

Sannolikt kan man å ena sidan genom de kontraktsformer som beskrivits ovan uppnå en större förståelse mellan beställare och utförare, och effektiviseringsvinster. En risk är å andra sidan att beställaren binder sig onödigt mycket vid en utförare och väl tidigt i processen, så att en monopolliknande situation uppstår i längre projekt. I traditionella kontraktsrelationer finns en möjlighet att nå effektivitet genom att avtal träffas under projektets gång som kan saknas i längre beställar-/leverantörsförhållanden. Dessa mekanismer har betydelse i definieringen av projektet, i upphandlingsfasen och i eventuella provningar mellan avtalsparter om kostnader, tid och kvalitet i lösningarna under genomförandet.

Ansvar för drift och underhåll kan vara olika långtgående

Åtaganden om drift och underhåll som en extern part tar på sig kan vara olika långtgående vad avser tid för åtagandet, geografisk avgränsning och vilka delar som ingår.

Underhållsåtgärder brukar delas in i avhjälpande och förebyggande underhåll. Avhjälpande underhåll är akuta eller korrigerande åtgärder som krävs när fel eller skador redan uppstått. Förebyggande underhåll är återkommande och planerade insatser som syftar till att fördröja nedbrytning och säkerställa god funktion över tid. Mer omfattande åtgärder definieras som reinvesteringar. Det är större och planerade utbyten eller uppgraderingar av slitna anläggningsdelar där fortsatt underhåll inte längre är tillräckligt. Exempelvis spårbyten, broersättningar, teknikbyten eller beläggningsåtgärder på hårt belastade vägar.

Underhållsåtgärder upphandlas genom kontrakt där Trafikverket ställer krav på utförande, kvalitet och (där det är möjligt) förväntade funktionsnivåer eller avhjälpningstider. Utfallet av underhållsåtagandet följs upp med hjälp av nyckeltal och indikatorer. Trafikverkets planering

revideras vid behov för att hantera nya förutsättningar, exempelvis klimatpåverkan, förändrad nedbrytningstakt eller ändrade trafikmönster.

Upphandlingarna görs för väg med funktionsbaserade driftkontrakt för vägunderhåll (BAS-kontrakt) som utgångspunkt. BAS-kontrakten är indelade i geografiska områden där entreprenörer ansvarar för att utföra både avhjälpande och förebyggande underhåll inom definierade funktionskrav. Ambitionen är att kontrakten ska ge incitament till entreprenören att arbeta förebyggande, möjliggöra lokal anpassning utifrån anläggningens behov och ge underlag för god uppföljning och återrapportering till Trafikverkets uppföljningssystem.

Specifika teknikområden eller teknikområdesgrupper hanteras i separata drift- och underhållskontrakt. Det gäller främst för tekniska installationer och system samt broar, tunnlar och andra konstruktioner.

Basunderhållskontrakt på järnvägssidan består i dagsläget av cirka 35 kontraktsområden i landet som är antingen geografiskt indelade eller indelade efter teknikområden, och dessa kontrakt upphandlas av externa leverantörer. Den normala kontraktstiden är 5 år med option på 1 + 1 år. Basunderhållet omfattar förebyggande samt avhjälpande underhåll, ingående arbeten är exempelvis vintertjänster, spårriktning, sliperbyte, rälsbyte, förutbestämt underhåll och felavhjälpning.

Underhållsåtagandet är en central del i Trafikverkets förmåga att leverera säkra och framkomliga vägar och järnvägar. Om det ska ingå ett långtgående underhållsåtagande med frihetsgrader och anpassningsmöjligheter för den privata parten i ett OPS-avtal betyder det att behovet av och utrymmet för Trafikverkets planering och styrning reduceras.

Hur fördelningen av ansvar mellan parterna bör se ut beror, som ovan berörts, på respektive objekts förutsättningar. Det behöver i varje enskilt fall bedömas om olika delar inom underhållsåtagandet kan föras över och ingå i ett OPS-avtal. Exempelvis kan Trafikverket ansvara för akut avhjälpande underhåll och den privata parten ansvara för delar av förebyggande underhåll och/eller reinvesteringar utifrån ett livscykelperspektiv under en definierad avtalslängd.

Det finns också skillnader mellan baskontrakten på järnväg och väg som behöver beaktas vid utformning av åtagande av drift och underhåll. På järnväg är användningen av infrastrukturet mer slutet och styrt kring användningen än vägsystemet, som är mer öppet. På järnväg finns det också ett större beroende mellan de ingående tekniska delarna än på väg och det finns färre alternativa länkar från platserna A till B än i

vägsystemet. Transportsystemet som helhet på järnväg blir således mer sårbart om det förekommer skillnader i nivå på underhållet. Samtidigt är de tekniska regelverken och säkerhetskraven högre på järnväg. Detta påverkar baskontraktens utformning på så sätt att det finns färre frihetsgrader inom järnväg än väg. Detta behöver tas i beaktande vid utformningen av åtagande för drift och underhåll inom OPS objekt.

Från ett anläggningsperspektiv är det teoretiskt optimalt att avtalslängden speglar den tekniska livslängden. På så sätt kan man skapa rätt drivkrafter och motverka kortsiktiga vinster på bekostnad av ökade framtida underhållskostnader eller förkortad anläggningslivslängd. Att ingå avtal på 30–40 år eller mer för att motsvara en anläggnings livscykel kommer dock troligen inte vara möjligt utifrån ett marknadsperspektiv.

För att analysera och identifiera optimal avtalslängd är det även ytterligare parametrar man behöver ta hänsyn till. Några exempel är branschattraktivitet, incitament, framtida trafikutveckling och storlek på risker.

Omfattningen av ett underhållsåtagande i ett OPS-upplägg behöver som ovan konstaterats värderas utifrån respektive objekts möjligheter och förutsättningar. Exempelvis krävs en viss volym på objektet/vägsträckan/stråket för att bli ekonomiskt bärkraftigt för en driftorganisation. Trafikverkets ordinarie Basentreprenader för underhåll har stordriftsfördelar då dessa spänner över en relativt stor geografisk yta eller flera bandelar. Den stordriftsfördelen kan inte en OPS aktör tillgodogöra sig vid ett för litet enskilt objekt.

En tänkbar uppdelning när det gäller omfattningen där en eller flera delar ingår beroende på objekts marknadsförutsättningar och om det avser väg respektive järnväg kan t.ex. vara:

- Basnivå: Avgränsat ansvar för avhjälpande och visst förebyggande underhåll. Primär och grundläggande förutsättning att säkra tillgängligt transportsystem.
- Funktionsnivå: Leverantören ansvarar för att anläggningen uppfyller definierade funktionskrav över tid. Skapar incitament för effektivt underhåll och livscykelräkning.
- Livscykelnivå: Omfattar även reinvesteringar. Maximalt risköverförande och drivkraft att optimera hela anläggningens funktion, kvalitet och kostnad från start till slut.

Drift- och underhållsåtagandet kan vara olika långt i tid. Projekt Norrortsledens (i Stockholm) funktionsentreprenad innebar drift och

underhåll under 15 år. Funktionsentreprenaden i projekt E4 Sundsvall, vilket omfattade byggnation av väg och broar, inkluderade 20 års drift och underhåll. Totalentreprenaden avseende projekt Riksväg 50 mellan Mjölby och Motala inkluderade 20 års drift och underhåll.

Det krävs hög kompetens hos beställaren

Av resonemanget ovan om kontraktens längd och omfattning, både utifrån ett generellt kontraktsteoretiskt perspektiv och utifrån ett mer ingenjörsmässigt perspektiv, framgår att det är av stor betydelse att den beställande parten i offentlig sektor har en god kännedom om olika kontraktsmodeller, genomförandeformer och upphandlingsförfaranden och hur de olika modellerna ger olika incitament för effektivitet och låsningar. Det är angeläget både att ha den allmänna kompetensen och kännedomen om olika kontraktsformer, och att ha långsiktighet i förvaltningen av avtalen och leverantörsrelationerna.

Vidare är det viktigt med en förmåga att utvärdera olika kontrakt för att säkerställa ett lärande i organisationen över tid. I mer utvecklade genomförandeformer och kontraktsformer är detta en helt avgörande förutsättning för framgång. Har den beställande organisationen inte en tillräckligt kompetent beställarorganisation finns det mycket som talar för att mer komplicerade och långsiktiga leverantörsupplägg inte bör väljas.

Det räcker dock inte med enbart upphandlingskompetens. Beställaren måste också vara tillräckligt kompetent när det gäller att leda och styra projekt, ha förståelse för komplexitet samt ha ett ledarskap som gynnar samverkan.

En väsentlig fråga att bära vidare i det kommande arbetet är att säkerställa att Trafikverket har tillgång till relevant kompetens för att följa upp eventuella OPS-kontrakt under dessas löptid. Liknande erfarenheter och lösningar i de nordiska infrastrukturmyndigheterna kartläggs som en del av det ovan nämnda FOI-projektet och kommer att redovisas i det projektets slutrapport.

2.3 Pågående arbete inom Trafikverket

Trafikverket har i sina strategier för anskaffning av entreprenadgenomföranden till stora delar applicerat den mer teoretiska synen på olika kontraktsförhållanden och riskhantering m.m. som beskrivits ovan. I *Trafikverkets affärsstrategi för entreprenader och tekniska konsulter*⁸ som översiktligt sätter ramarna för

⁸ TDOK 2016:0199

anskaffningsverksamheten, beskrivs ett antal steg som regelmässigt ska gås igenom inför anskaffningar där dessa olika aspekter tas upp. I bilagor till strategin anges olika modeller för upphandling och kontrakt beroende på projektens osäkerhet, komplexitet, frihetsgrad och möjlighet till innovation med mera.

Användning av samarbetskontrakt ökar

Trafikverket går allt mer över till olika former av samarbetskontrakt eftersom verksamhetens behov ökar av att förbättra förutsättningar och förmåga att hantera den omfattande komplexiteten.

Det beror i hög grad på att Trafikverkets portfölj med stora och komplexa infrastruktursatsningar har vuxit. Några exempel på större program är Ostlänken, Göteborg–Borås, Norrbotniabanan, Fyra spår Uppsala, Tvärförbindelse Södertörn och Förbifart Stockholm. Programmen genomförs uppdelat i projekt, där de flesta projekt ligger kring 0,5–2 miljarder kr, ett antal är över 2 miljarder kr och några närmare 10 miljarder kr. Det handlar om organisatorisk komplexitet (stor genomförandeorganisation och många interna och externa intressenter) och teknisk komplexitet (teknisk utveckling i kombination med lång genomförandetid, stora sammanhållna system, svåra stadsmiljöer, utmaningar med geoteknik etc. samt osäkerheter med tillstånd och omfattande samråd).

Att genomföra ett stort program med många stora projekt ställer krav på strategisk förmåga, långsiktig planering samt samordning mellan många aktörer och olika leverantörer. Det är därför av avgörande betydelse att samarbetsförmågan mellan organisationer och mellan individer är så bra som möjligt för att genomföra programmet tids- och kostnadseffektivt.

Ett av målen med att upphandla samarbetskontrakt är att kunna bygga en stark genomförandeorganisation som är mer oberoende av organisationstillhörighet genom att jobba tillsammans och driva mot gemensamma mål. Ersättningsmodellen utvecklas för att skapa incitament utifrån beställarens mål, där det skapas gemensamma drivkrafter för att underskrida tid och kostnad. Tanken är att det ska finnas ett gemensamt ansvar att hålla ner tidsåtgång, kostnader samt en effektiv hantering av risker. När motsatta intressen minskar förbättras möjligheten att nyttja varandras kunskaper och förmågor, och därmed ökad tids- och kostnadseffektivitet. Notera att det går att nå liknande effekter genom incitament i traditionella avtal (bonus- och vitesklausuler), vilket Trafikverket också arbetar med.

Ett skäl till att Trafikverket fortsätter att utveckla upphandlingsformer och affärsmodeller är att skapa förutsättningar att hantera program- och projektrisker. Trafikverket har därtill ett stort behov av att attrahera mer arbetskraft och få tillgång till maskinella resurser från övriga Europa. Detta eftersom den svenska anläggningsmarknaden med all sannolikhet inte kommer att klara av att genomföra all infrastruktur som planeras de kommande 20 åren. Nya och utvecklade affärsmodeller väntas skapa bättre förutsättningar att förse Trafikverkets verksamhet med resurser från Sverige och övriga Europa, vilket Trafikverket målmedvetet drivit under längre tid och nu tar ytterligare krafttag kring.

2.4 Ökat inslag av mer utvecklade samarbetsformer externt och internt

Trafikverkets affärsmodeller och upphandling har successivt utvecklats. Därmed har en grund lagts för ett mer effektivt genomförande av stora anläggningsprojekt. Utöver att mer utvecklade kontrakts- och genomförandeformer införts såsom beskrivits ovan har flera andra åtgärder vidtagits. Ett exempel är att affärsmodellerna har anpassats för att attrahera flera europeiska leverantörer, t.ex. när det gäller tillgången på anbudsunderlag på engelska. Andra exempel är en utvecklad ersättningsmodell och en utvecklad intern uppföljning och kostnadsstyrning.

Andra exempel är utvecklad förmåga att upphandla utifrån ett tydligare definierat och uttryckt önskat förhållande mellan pris och kvalitet samt en vidareutveckling av relationsstärkande åtgärder mellan beställare och leverantör. Ett annat exempel är en ökad erfarenhetsåterföring mellan olika program och projekt inom Trafikverket vilket betyder att det sker ett lärande efter misstag och att möjligheter till effektivisering tillvaratas.

När det gäller den interna kulturen inom Trafikverket är inriktningen en fortsatt utveckling där

- Idéer, kunskap och förmåga som genererats i tidigare projekt aktivt samlas upp och är en viktig bakgrund när nya affärer förbereds och utvecklas.
- En öppenhet för innovationer driver nya sätt att genomföra projekt.
- Den erfarenhetsåterföring mellan program och projekt som nämndes ovan fortsätter att utvecklas. Det är ofta återkommande utmaningar som projekten ställs inför och genom ett lärande över tid kan Trafikverkets genomförande bli mer effektivt.

Tidig entreprenörsmedverkan utvecklas

Tidig *entreprenörsmedverkan* har använts under ca tio år. Sammantaget är erfarenheterna huvudsakligen positiva, och en rad erfarenheter har vunnits som tyder på en stor potential att förbättra arbetet framöver. Det framgår bl.a. av ett doktorandprojekt som följde de sju första TEM-projekten i Trafikverket under tiden 2015–2023⁹.

Exempel på utveckling som successivt har skett är att:

- En tydligare budgeteringsmodell har införts. Det skapar bättre drivkrafter för kostnadsminskningar samt minskar risken för överskridande av projektets budget.
- Ersättningsmodellen har förbättrats för att skapa bättre incitament.

Formen för utvärderingar av anbudsgivare har utvecklats för att leverantören ska kunna erbjuda åtaganden som bidrar till att hantera stora risker.

Upphandlingar pågår med tidig leverantörsmedverkan

Tidig *leverantörsmedverkan* är en utveckling av tidig *entreprenörsmedverkan* och en anpassning till de stora projekten, s.k. megaprojekt. Inga kontrakt har ännu upphandlats och genomförts i sin helhet med denna modell, men upphandlingar pågår inom Program Ostlänken. Exempel på justeringar som gjorts är:

- Anpassningar för en internationell leverantörsmarknad.
- Utvecklad utvärdering av leverantör för att binda till sig kompetens och resurser.
- Kontraktsförsättningar anpassade för stor volym och lång kontraktstid.
- Utvecklat sätt att samarbeta för att nå hög effektivitet i genomförandet.
- Utvecklad ersättningsmodell som skapar drivkrafter för leverantör och beställare att hushålla med tid och resurser.

⁹ *Samverkan i infrastrukturprojekt. Erfarenheter av tvåfaskkontrakt i Trafikverket 2015–2023*. Rosander L m.fl. ISBN: 978-91-8040-812-7.

Trafikverkets alliansmodell provas nu

Trafikverkets alliansmodell är en ny modell som utvecklats i nära samarbete med Finlands trafikverk (Väylävirasto). Som beskrivits ovan har den stora likheter med modellerna ovan, men tar ett större grepp i att bygga gemensam organisation, gemensam riskhantering och samarbete. Detta återspeglas i kontrakt och ersättningsmodell för leverantörerna där det är vanligt förekommande med trepartsavtal mellan beställare, konsult och entreprenör.

Beställaren arbetar ännu närmare entreprenör och projektör (konsult) i alliansmodellen. Närheten mellan beställare och leverantörer skapar goda förutsättningar att organisera genomförandet av komplexa projekt på ett effektivt sätt. Samtidigt är det angeläget att upprätthålla en konkurrensneutralitet och öppenhet för olika möjliga leverantörer i en anbudsprocess. I utvärdering av leverantörer säkerställs det specifika projektets behov av kunskap, erfarenhet och förmågor att leda och styra.

Grundläggande i affärsupplägget är att utforma villkor som ger ett gemensamt ekonomiskt ansvar för helheten och hantering av projektets risker, och att därigenom skapa goda förutsättningar för hög effektivitet och framdrift. För beställaren är en tänkbar nackdel i gengäld att det nära samarbetet kan leda till oklara ansvarsgränser och roller, vilket kan minska effektiviteten – jämför diskussionen tidigare om långa kontrakt. En tydlig fördel är att ersättningsmodellen har inbyggda incitament, där leverantörerna förbättrar sin lönsamhet när kostnader och genomförandetid minskar.

Projektet E22 Förbifart Söderköping, byggnation av en akvedukt, är det första projektet som upphandlas med Trafikverkets alliansmodell. Exempel på delar som utvecklats är

- En ny kontraktsform.
- Nytt sätt för utvärdering av leverantören där utvärderingen är omfattande för att säkerställa att rätt parter kontrakteras.
- Anpassningar av ansvarsfördelningen mellan beställare och leverantör som skapar förutsättningar för ett närmare samarbete.
- Sätt att samarbeta för att nå hög effektivitet i genomförandet.
- En ersättningsmodell som skapar drivkrafter för leverantör och beställare att hushålla med tid och resurser.

Notera att även i Trafikverkets alliansmodell har beställaren fortfarande ett stort ansvar för genomförandet och är djupt involverad i projektering, teknikval, produktionsplanering och hantering av alla intressenter.

Gemensamt ägda bolag kan vara ett alternativ

För att ytterligare stärka samverkan och effektivitetsincitament kan gemensamt ägda projektbolag vara ett alternativ att överväga. Trafikverket ingår inte i några sådana bolag i dag, men ett tidigare exempel från slutet av 1990-talet är Botniabanan AB som ägdes gemensamt av staten och några kommuner.

Det är alltså tänkbart att skapa en enskild organisatorisk enhet i form av projektbolag. Bolaget får då ett ansvar för att genomföra infrastrukturprojekt från projektering och byggnation till drift. Organisationsformen kan ha positiva effekter genom att skapa tydliga strukturer vars drivkraft är att effektivisera genomförandet av infrastrukturprojekt.

Det kan även ge möjlighet till olika former av fördelning av incitament, risk och ersättning mellan bolagets ägare och andra ingående parter samt möjlighet för bolagsägarna att begränsa risktagandet. Riskfördelningen för bolaget kan komma att förändras över tid beroende på vilken fas projektet befinner sig i, exempelvis i övergången från byggnation till driftsfas.

Det är också tänkbart att behålla ägandet av ett sådant igenom att staten själv skapar ett statligt ägt bolag med tillräckliga resurser och kompetenser för att genomföra infrastrukturprojekt. Ett exempel på ett sådant bolag är Öresundsbrokonsortiet. Genom att projektorganisationen kan ha fullt fokus på genomförande kan ett bolag också ge en ökad attraktivitet som gör det lättare att rekrytera nyckelroller.

Generellt kan sägas att staten, alltsedan riktlinjer för statens ägande fastställdes i början av 1990-talet, har en restriktiv hållning till att föra över verksamhet från myndighetsform till bolagsform, och till att äga eller utöka den del av statens verksamhet som drivs i bolagsform.

Riksrevisionen granskade statens ägande av aktiebolag under 2016¹⁰ och refererade där till riksdagens behandling av bolagsfrågor från början av 1990-talet och framåt. I det fall staten skulle välja att bedriva ett infrastrukturprojekt i bolagsform kommer det att kräva riksdagsbeslut enligt budgetlagens (2011:203) bestämmelser.

¹⁰ Statens bolagsinnehav rik 2017:1 – Aktualiteten i det statliga bolagsinnehavet

När det gäller Botniabanan AB, som ansvarade för utbyggnaden av Botniabanan kan det konstateras att Riksrevisionen i en rapport år 2011¹¹ riktade kritik mot bristfälliga beslutsunderlag inför riksdagens beslut om projektet i slutet av 1990-talet, att kostnadsökningarna varit omfattande och att regeringen inte följt upp verksamheten i bolaget tillräckligt noga. Av denna granskning att döma finns således anledning att vara försiktig med slutsatserna om huruvida ett statligt bolag som form för infrastrukturprojekt generellt sett kan anses vara en effektiv genomförandeform.

Notera slutligen att ett projektbolag kan byta ägare beroende på projektfas. Under byggnationen kan en viss typ av ägande som exempelvis konsortium eller riskkapitalbolag övervägas. Under driftfasen, då risken är mindre, kan ett annat ägande som exempelvis ett pensionsbolag eller annan långsiktig ägare vara en möjlighet.

Reinvesteringar genomförs i paket

Trafikverket prövar nya samarbetsformer även när reinvesteringar genomförs. Reinvesteringar är större underhållsåtgärder för att återställa anläggningen till ursprungligt tillstånd. Här används ibland nya samarbetsformer för att effektivisera verksamheten och ta tillvara privata aktörers utvecklingsidéer. Ett par exempel beskrivs nedan.

Nu genomförs projekt *Växla upp gemensamt* med en entreprenör med målsättningen att industrialisera växelbytena för att minska den negativa påverkan på spårkapaciteten som ett långsammare växelbyte innebär. Projektet innefattar fleråriga kontrakt för projektering och genomförande samt förstärkt leveransförmåga för transport av prefabricerade växlar. Trafikverket har i detta utökat sin plan för växelbyten med fem växlar 2024, tjugo till trettio växlar 2025 och cirka hundra växlar 2026.

Ett annat exempel är hur arbetet med projekt *Kontaktledningsfabriken* fortlöper. Trafikverkets ambition är att avsevärt öka produktionstakten i kommande byten inom elkraftssystemet. För att uppnå detta genomlyser nu projektet hela underhållsverksamheten kring elkraftsanläggningen. Det rör sig om allt ifrån metoder för tillståndsbedömning via beslutskriterier för åtgärder till affärsmodeller och planeringshorisonter för större utbyten.

¹¹ Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat? RiR 2011:22

2.5 Internationella erfarenheter

Två huvudsakliga drivkrafter bakom OPS och liknande upplägg

I många länder används sedan lång tid olika typer av mer utvecklade beställar- och utförandeformer för genomförande av statliga infrastrukturåtgärder. Det har funnits olika drivkrafter bakom framväxten av dessa olika strukturer, där OPS varit en av de tillämpade formerna. Å ena sidan finns rent projektstyrningsrelaterade argument och skäl till att utveckla ansvaret för den utförande parten i entreprenaderna. Å andra sidan finns argument mer kopplade till den offentliga sektorns finansieringssituation som drivkraft.

Argumenten relaterade till projektstyrning och genomförande har sin grund i att söka en situation där den utförande partens incitament till ett effektivt genomförande och ett långsiktigt ansvarstagande för funktionen hos den levererade anläggningen jämföras med beställarens incitament och intressen. Över tid har det också funnits en uppfattning att en överföring av ansvar från offentlig sektor till privat sektor i sig varit önskvärd. Detta för att minska omfattningen på den offentliga sektorn och för att aktörer i privat sektor ansetts vara mer effektiva.

När det gäller den andra gruppen av argument har dessa sitt ursprung i att många länder med stora behov av att göra satsningar inom infrastrukturuområdet haft svaga offentliga finanser. Alternativt har de haft en finansiell ställning som gjort att (inom EU) ett inträde i EU:s monetära union varit osäker. Genom att föra över finansieringsansvaret till parter i privat sektor har man i vissa fall uppnått en situation där den offentliga sektorns åtaganden och skuldsättning inte ökat, eller till och med minskat, samtidigt som infrastruktursatsningar genomförts.

Dessa senare argument har under senare tid minskat i styrka och relevans. Ett viktigt skäl är att det över tid visat sig svårt att uthålligt hävda att beställande parter i offentlig sektor verkligen avhänt sig risk och åtaganden för infrastrukturen i tillräcklig omfattning för att motivera att detta inte avspeglas i den offentliga sektorns bokföring.

Färre OPS under senare år

Omfattande forskning och analysverksamhet har bedrivits när det gäller olika aspekter på relationen mellan beställare och utförare i OPS-liknande

genomförandeformer¹². Som tidigare refererats finns en mycket omfattande och relativt heltäckande rapport från International Transport Forum som sammanfattades i en skrift år 2018¹³. Trafikverket hänvisar vidare till denna rapport för en fördjupning av erfarenheter från OPS-genomföranden och specifikt involveringen av privat kapital i finansieringen av transportinfrastrukturen över tid i ITF/OECD:s medlemsländer.

Generellt sett är det svårt att uppskatta omfattningen av OPS-strukturer i statistiska sammanställningar, bl.a. genom bristen på enhetliga definitioner på OPS-kontrakt. Flera olika statistiksammanställningar finns, t.ex. från Världsbanken och OECD. Här har Trafikverket valt att referera till Europeiska Investeringsbankens OPS-center, EPEC, som offentliggör viss statistik över användningen av OPS-formen inom EU samt Storbritannien. Sverige har relativt nyligen blivit medlem i EPEC, vilket speglar det ökande intresset för alternativ finansiering.

Figur 3 visar OPS-projekt inom transportområdet den senaste 25-årsperioden (statistik nedbruten på denna detaljnivå finns fram till 2021 i EPEC:s databas). Det framgår att antalet OPS-projekt, både sett till antal och omfattning i miljarder euro, har visat en avtagande trend med några toppar åren före den internationella finanskrisen 2008 samt omkring 2013–14. För Storbritannien finns en motsvarande topp i statistiken under mitten av 1990-talet.

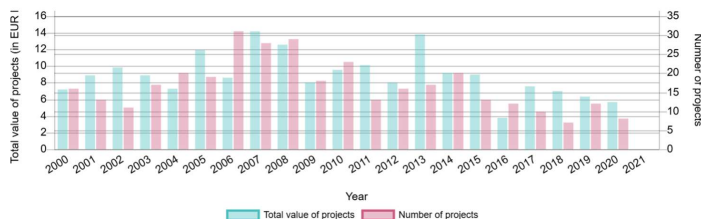
Senare uppgifter från EPEC tyder på en liknande nivå på omfattningen av antalet OPS-kontrakt inom EPEC:s medlemsländer för åren efter 2021¹⁴. Högre räntekostnader efter Covid i kombination med osäkerhet på finansmarknaderna efter Ukraina-krisen är två skäl som framförs till detta. De stora byggföretagen på de internationella marknaderna är i många fall mindre intresserade av att ta på sig de risker som OPS-kontrakt ofta medför. Det gör i sig att dessa strukturer blir mindre attraktiva för parter i offentlig sektor. Tillgängliga uppgifter tyder på att omkring 10 procent av de totala satsningarna på offentlig transportinfrastruktur tillhandahållits genom OPS-former av olika slag i OECD:s medlemsländer under denna tidsperiod.

¹² Se t.ex. Hodge, G. A., & Greve, C. (Eds.) (2022). *A Research Agenda for Public–Private Partnerships and the Governance of Infrastructure*. Edward Elgar Publishing. Elgar Research

¹³ ITF (2018), *Private Investment in Transport Infrastructure: Dealing with Uncertainty in Contracts*, Research Report, International Transport Forum, Paris

¹⁴ [Market Update – Review of the European public-private partnership market in 2024](#)

Evolution of the PPP market by year / Transport



Distribution of Transport PPP projects - all countries

Figur 3 Antal och omfattning av OPS projekt inom EU och Storbritannien per år.
Källa: EIB (EPEC Data Portal)

Fem länder dominerar

Ser man till fördelningen mellan EU:s medlemsländer (inklusive Storbritannien) framgår det att de fem största länderna på detta område är helt dominerande. Det är Spanien, Storbritannien, Frankrike, Tyskland och Nederländerna. Några ytterligare länder har använt sig av ett tiotal OPS-kontrakt under dessa dryga 20 år, medan övriga har redovisat relativt få sådana projekt. Under åren 2021–2024 är fördelningen mellan länderna liknande, dock med Grekland som ett land som på senare år genomfört några större projekt inom transportinfrastrukturen.

Sverige är inte ensamt om att ha drivit mycket få OPS-projekt under den studerade perioden. Även övriga länder i Norden har använt OPS-formen relativt sparsamt. Norge ingår inte i den här statistiken och har använt OPS mer än Sverige och Danmark. Den form som används i Danmark med flera stora bro- och tunnelprojekt som utförs genom det statligt ägda företaget Sund og Bælt med brukarfinansiering, skulle kunna ses som en blandmodell mellan traditionellt genomförande och OPS. Detta illustrerar i sig att OPS kan definieras på många olika sätt och att det är situationen i det enskilda fallet som måste analyseras för att rättvisande jämförelser mellan projekt och länder ska kunna göras.

I EPEC:s senaste rapportering framgår att det är relativt stort antal mindre OPS-projekt som nu genomförs inom EU, vilket kan vara en förändring jämfört med tidigare. Den dominerande formen av ersättning till utförande part i OPS-projekten har under det senaste året varit s.k. tillgänglighetsbaserad ersättning från den beställande parten i offentlig sektor. EPEC rapporterar också att det finns 77 OPS-projekt som är i förberedande stadier i medlemsländerna, med vart tredje av dessa inom

transportområdet (som innefattar både infrastruktur och rullande materiel).

Tabell 1: Fördelningen av antal PPP-projekt (>10 mEUR) inom delsektor transport på EU:s medlemsländer (inkl. Storbritannien) för tidsperioden 2000–2021.

Spanien: 93	Grekland: 14	Bulgarien: 2
Storbritannien: 69	Ungern: 9	Litauen: 2
Frankrike: 51	Turkiet: 9	Rumänien: 2
Portugal: 27	Polen: 8	Israel: 2
Nederländerna: 25	Österrike: 5	Cypern: 1
Belgien: 17	Finland: 4	Sverige: 1
Irland: 15	Kroatien: 3	Serbien: 1
Italien: 15	Slovakien: 2	Danmark: 1

Det finns flera gemensamma lärdomar

För framtiden finns av allt att döma ett fortsatt intresse från flera länder att arbeta med OPS-formen inom transportområdet. Gemensamma lärdomar är att det är angeläget att bedöma huruvida ett objekt har en så tydlig riskprofil, genom att vara väl definierat och välutrett, att man kan anta att anbud med en rimlig anbudssumma inkommer i en OPS-upphandling. Att låta beställaren i offentlig sektor ta den huvudsakliga risken för osäkerheter i projekten är en annan väsentlig framgångsfaktor, som dock samtidigt kan minska intresset i offentlig sektor att driva OPS-projekt. Förekomsten av omförhandlingar i OPS-kontrakt är en annan faktor att bevaka. Om låga anbud inkommer vid den ursprungliga anskaffningen som följs upp med omförhandlingar kan den inledande effektivitetsvinsten med en OPS-upphandling reduceras påtagligt.

Att försöka uppskatta effektiviteten i ett OPS-projekt redan vid anskaffningstillfället är också viktigt för att säkerställa att OPS-formen ger resultat. Här finns betydande svårigheter metodologiskt med att utforma en sådan utvärderingsmodell, som behöver studeras vidare. God beställar- och uppföljningskompetens hos den upphandlande parten i offentlig sektor är en annan faktor som framhålls i många rapporter. Detta är också en viktig aspekt vid ett beslut om att gå vidare med OPS-projekt i Sverige.

3 Förslag till OPS-objekt

Utifrån den analys som beskrevs i kapitel 1 anser Trafikverket att följande objekt kan vara relevanta att genomföra som OPS. Under arbetet med denna delrapport har även andra kandidater diskuterats för OPS men exkluderas då de inte inrymts i förslaget till nationell plan. Även paket av åtgärder, t ex plankorsningar, kontaktledningar och reinvesteringar, har undersökts. Den sammanvägda bedömningen har i detta uppdrag resulterat i den lista som framgår nedan. För respektive objekt finns en beskrivning med fakta samt identifierade möjlighet med OPS. Samtliga objekt har en tidplan att förhålla sig till och utgångsläget är att den inte ska påverkas negativt om det blir aktuellt med OPS eller alternativt genomförande.

Det är angeläget att påpeka att det återstår ett arbete med att mer i detalj avgöra i vilken utsträckning ett alternativt genomförande, och i vissa fall en kompletterande finansiering, är lämpligt för dessa objekt och i vilken form ett sådant alternativt genomförande har bäst förutsättningar att bidra till en ökad effektivitet.

Ett arbete med att öka detaljeringsgraden och konkretionen i dessa avseenden återstår att göra för de objekt som föreslås här. Det är Trafikverkets avsikt att detta arbete bör inledas så snart den nationella planen för 2026–2037 har beslutats. Detaljeringen av objekten behöver ske i nära samverkan med parter på regional och lokal nivå samt i dialog med olika entreprenadföretag som kan komma att genomföra objekten.

3.1 Sammanställning förslag

I tabell 2 nedan sammanfattas de objekt som har identifierats som intressanta för OPS samt hur de uppfyller kriterier angivna i direktivet. Samtliga objekt har bedömts ha mervärde att genomföras som OPS. En sammanvägd bedömning har gjorts utifrån kriterierna: potential optimera utformning, potential hitta innovativa lösningar, potential effektivare genomförande samt potential kombinera med driftsåtagande. För att kategorisera om objektet är ”väl avgränsat” har en sammanvägd bedömning gjorts av flera parametrar, bland annat osäkerhet, risker och komplexitet. I samtliga objekt behöver förutsättningar för, och hur långtgående, drift och underhållsåtagande som är möjligt utredas vidare då dess omfattning har betydelse för OPS-uppläggets attraktivitet.

Tabell 2 Föreslagna objekt

Objekt	Belopp, miljarder kronor (2025-02)	Väg/järnväg	Väl avgränsat	Prel tidigast start OPS	Ingår i förslaget nat plan	Längd km (ca)	Lämpligt bygg + drift
E4 förbifart Skellefteå	2,4	Väg	Nej	2029	Ja	6,5	Medel
Kongberget-Gnarp	2,7	Väg	Ja	2028	Ja	22	Hög
Del av objekt Tvärförbindelse Södertörn, sträckan trafikplats Gladökvärn – trafikplats Slätmossen	4,7	Väg	Medel	2027	Ja	10	Hög
Hjulstabron ny- eller ombyggnad av bro	1,2	Väg	Ja	2030	Ja	–	Låg
Stockholm C och Tomtebodabangård, delen Tomtebodabangård (exkl signalkostnader)	4,2	Järnväg	Medel	2027	Ja	–	Hög
Del av objekt Norrbotniabanan Skellefteå - Luleå ny järnväg	37,6 (hela objektet)	Järnväg	Ja	2029	Ja	Ej definierad	Låg
Del av objekt Sydostlänken (Älmhult-Olofström-Karlshamn), elektrifiering och ny bana, delen Olofström – anslutning Blekingekustbana	2,9	Järnväg	Medel	2028	Ja	17	Medel
Del av objekt Värnamo – Jönköping/Nässjö, elektrifiering o höjd hast, delen Byarum-Tenhult, ny järnväg (exkl signalkostnader)	2,7	Järnväg	Medel	2029	Ja	25	Medel
Del av Hässleholm – Lund, två nya spår, del av sträckan Hässleholm-Stångby	32,3 (hela objektet)	Järnväg	Medel	2030	Ja	Ej definierad	Medel

Reinvestering, paket av mindre åtgärder samt övrigt

Inom ramen för uppdraget har ett antal potentiella åtgärder utretts, avseende reinvesteringsåtgärder i syfte att utreda om OPS-upplägg skulle kunna vara föremål för att effektivisera genomförande. Efter genomlysning har dessa alternativ successivt förkastats, då dessa bedömts vara mindre lämpliga att genomföra som OPS. Detta främst avseende, objektens ekonomiska storlek, möjlighet till sampaktering i sträckor/stråk eller med likartade objekt, marknadsattraktivitet samt lämplig genomförandeform för att skapa frihetsgrader. Slutsatsen är att dessa specifika objekt är bättre lämpade att genomföras med nuvarande avtals- och genomförandeformer.

Samtidigt undersöktes om paket av åtgärder kunde sättas samman där kombinationen av åtgärder ger en beräknad anbudssumma på någon eller några miljarder kr. I första hand var tanken genom att kombinera två eller fler förslag på namngivna investeringar som antingen ligger nära varandra geografiskt eller där det finns stora likheter i vad som ska byggas. Det undersöktes också om ett paket av bärighetshöjande åtgärder eller av underhållsåtgärder kunde skapas. Sammanvägt bedöms dock att det i nuläget ger ett lågt mervärde att genomföra sådana åtgärder som OPS.

Parallellt med uppdraget att identifiera lämpliga OPS objekt inom ramen för upprättande av Nationell plan pågår en statlig utredning kring alternativ organisering och genomförande. En modell som utreds är ökat inslag av genomförande via projektbolag. Om genomförande via projektbolag realiseras så kan andra objekt vara aktuella för alternativa genomförandeformer.

3.2 Vägobjekt

E4 Förbifart Skellefteå (VN1801)



Projektöversikt

Geografi: Åtgärden ligger i Västerbotten län och berör Skellefteå kommun.

Kostnad: 2,4 miljarder kr prisnivå 2025-02. Anslag berörd plan.

Tidplan: Objektet ligger i byggstartsgрупп 7-12. Lokalisering beslutas troligen 2025. Vägplan klar 2027–2028. Preliminär produktionsstart 2029.

Omfattning: Objektet består av en förbifart öster om befintlig E4 i Skellefteå. Den södra delen av sträckan, cirka 3 km, är nysträckning samt bro över Skellefteå älv. För anpassning till järnvägsplan Norrbotniabanan föreslås bro över väg 829 och planskildhet med Norrbotniabanan. Resterande cirka 2 km är ombyggnation av nuvarande Östra Leden. Det föreslås tre trafikplatser, en strax söder om korsningen väg 364/E4, en vid Torsgatan och en i korsningen E4/Östra Leden med tre kompletterande cirkulationsplatser. I korsningen väg 372/Östra Leden föreslås cirkulationsplats.

E4 passerar idag genom centrala Skellefteå, vilket skapar barriärer och brister i tillgänglighet, säkerhet och luftkvalitet. Ny 7–13 km mötesfri väg förbi staden, med mitträcke och varierande antal körfält beroende på trafikmängd. Gång- och cykelbanor planeras. Nya anslutningspunkter till E4 i norr och söder. Bro över Skellefteälven och andra passager utreds.

Syfte och viktigaste förväntade effekter: E4 förbifart Skellefteå ska tillgodose framkomlighet, förutsägbarhet och trafiksäkerhet för den långväga trafiken på E4 samt bidra till att förbättra luftmiljö, trafiksäkerhet och tillgänglighet i de centrala delarna av Skellefteå.

Mer information: Samlad effektbedömning [VN1801 E4 förbifart Skellefteå, 210604](#) samt <https://www.trafikverket.se/vara-projekt/projekt-i-vasterbottens-lan/e4-forbifart-skelleftea/>

Möjlighet med OPS

Påverkan på utformning: Projektet avslutar nu skede lokaliseringsskede vilket möjliggör anpassningar i utformning och produktionsmetod.

Medfinansiering¹⁵: Mindre del samfinansiering. Betydande kommunala nyttor men ingen dialog om medfinansiering pågår. Möjlig infrastrukturavgift för bro kan övervägas.

Sammanfattande bedömning: Tidigt skede ger potential för OPS-upplägg. Lokalisering och teknikval kan optimeras tillsammans med privat part. Viss möjlighet för driftåtagande.

Det finns mindre investeringsåtgärder som kan paketeras tillsammans med objektet.

¹⁵ Med samfinansiering menas att finansiering sker både från nationell plan och länsplan. Med medfinansiering menas att annan part bidrar till statens infrastruktur (dvs det som ska finansieras av nationell plan eller länsplan).

E4 Kongberget – Gnarp (VM034)



Projektöversikt

Geografi: Objektet ligger i Gävleborg län och berör Nordanstig kommun

Kostnad: 2,7 miljarder kr i prisnivå 2025-02. Anslag berörd plan.

Tidplan: Föreslås flyttas till byggstartsgрупп år 1-3. Objektet inväntar byggstartsbeslut. Preliminär produktionsstart 2028. Laga kraftvunnen vägplan. Framtagande av förfrågningsunderlag för entreprenader pågår.

Omfattning: Nysträckning 22 km av E4 utformas som mötesfri 2+1-väg med hastigheten 110 km/h och planskilda trafikplatser. Större delen av sträckan går den nya vägen på västra sidan av befintlig E4. Trafikplatser har anpassats för att underlätta framkomlighet för regional kollektivtrafik och busshållplatser anläggs både i samhällen och längs med den nya sträckningen. Viltstängsel sätts upp längs hela sträckan och viltpassager byggs. Kortare sträckor gång- och cykelväg anläggs i Jättendal och i Gnarp.

Syfte och viktigaste förväntade effekter: Syfte är att förbättra framkomlighet och trafiksäkerhet.

Mer information: Samlad effektbedömning [VM034 E4 Kongberget-Gnarp, 220111](#) samt <https://www.trafikverket.se/vara-projekt/projekt-i-gavleborgs-lan/e4-kongbergetgnarp-motesfri-vag-i-nordanstigs-kommun/#oversiktskarta>

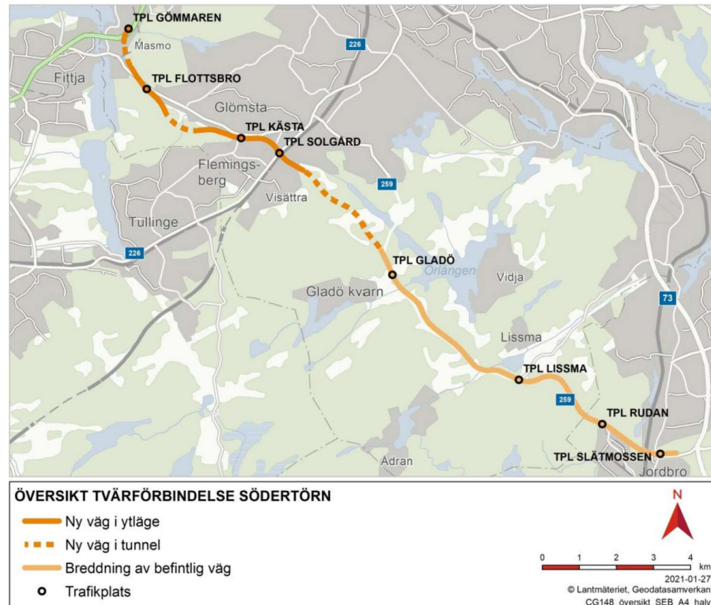
Möjlighet med OPS

Påverkan på utformning: Begränsad då vägplanen är beslutad, men viss möjlighet till etappvis genomförande. Viss möjlighet till påverkan på produktionsmetoder.

Medfinansiering: Ej identifierad.

Sammanfattande bedömning: Avgränsat objekt som kan passa för OPS, men sent i planeringsskedet. Marknadsläget osäkert, möjlighet för regionala aktörer vid uppdelade entreprenader. Möjligheter för driftåtagande.

Del av E4/Lv 259 Tvärförbindelse Södertörn (VST005), sträckan trafikplats Gladökvärn – trafikplats Slätmossen



Projektöversikt

Geografi: Objektet ligger i Stockholm län och berör Huddinge, Haninge, Botkyrka kommun. Föreslagen del berör Huddinge och Haninge kommun.

Kostnad: 23,2 miljarder kr prisnivå 2025-02 för hela objektet. Föreslagen delsträcka 4,7 miljarder kr prisnivå 2025-02. Återkoppling på svar på regeringens besparingsuppdrag inväntas.

Tidplan: Föreslås flyttas till byggstartsgroup år 1-3. Objektet inväntar byggstartsbeslut. Lagakraftvunnen vägplan. Preliminär produktionsstart 2027.

Omfattning: Aktuell del av objektet består av 10 km mötesfri motortrafikled med 4 nya trafikplatser. Hastighetsgräns 80 km/h. Ny separerad gång- och cykelväg längs hela sträckningen.

Syfte och viktigaste förväntade effekter: Syftet med Tvärförbindelse Södertörn är en förbättrad vägförbindelse för motorfordon, gång och cykel som ger förutsättningar för säkra, effektiva och hållbara resor och transporter över Södertörn.

Mer information: Samlad effektbedömning [VST005 E4/Lv 259 Tvärförbindelse Södertörn 2025-05-12](#) samt <https://www.trafikverket.se/vara-projekt/projekt-i-stockholms-lan/vag-259-tvarforbindelse-sodertorn/>

Möjlighet med OPS

Påverkan på utformning: Begränsad då vägplanen är beslutad, men viss möjlighet till etappvis genomförande. Viss möjlighet till påverkan på produktionsmetoder.

Medfinansiering: Objektet har kommunal medfinansiering, men inte på den aktuella sträckan.

Sammanfattande bedömning: Avgränsat objekt som kan passa för OPS. Planeringsskedet är avslutat men kan öppnas upp i öster för innovativa lösningar. Möjligheter för driftåtagande.

Hjulsta ny – eller ombyggnad av bro (JO1806)



Projektöversikt

Geografi: Objektet ligger i Uppsala län och berör Enköpings kommun.

Kostnad: 1,2 miljarder kr prisnivå 2025-02.

Tidplan: Objektet ligger i byggstartsgroup 7-12. Tidigast möjliga produktionsstart 2030. Vägplan är påbörjad, men pausades innan färdigställande, så omtag krävs.

Omfattning: Objektet omfattar en ny klaffbro som byggs cirka 100 meter öster om den befintliga bron. Den nya bron får en segelfri höjd om 7 meter medan den segelbara bredden blir 50 meter. Befintlig bro kommer vara i bruk under hela byggtiden och därefter rivas. Det innebär att fordonstrafiken inte påverkas i någon större utsträckning under byggtiden. Dock bedöms avstängning av sjöfarten i upp till två veckor vara aktuell i samband med byggnationen.

Syfte och viktigaste förväntade effekter: Syftet är att öka kapaciteten, effektiviteten och säkerheten för transporter på och över

Hjulstafjärden, samt att skapa en bro med längre livslängd som kräver färre underhållsarbeten.

Mer information: Samlad effektbedömning [JO1806 Hjulsta, ny- eller ombyggnad av bro 2025-06-18](#) samt [Väg 55, Hjulstabron, ny bro - www.trafikverket.se](#)

Möjlighet med OPS

Påverkan på utformning: Vägplan påbörjad, men ej beslutad.

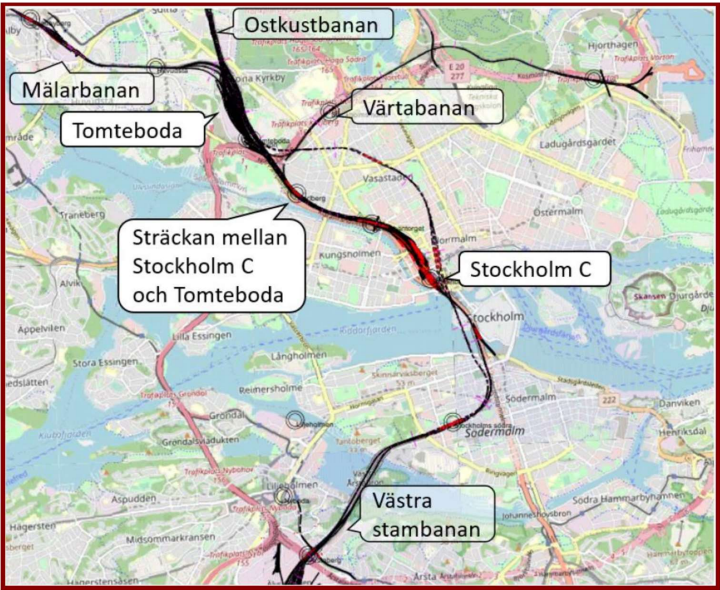
Eventuellt omtag ger möjlighet till större påverkan, i annat fall möjlighet till att påverka produktionsmetoder.

Medfinansiering: Objektet har ingen medfinansiering.

Sammanfattande bedömning: Avgränsat objekt som kan passa för OPS. Planeringsskedet kan möjligen öppna upp för innovativa lösningar. Låga möjligheter för driftåtagande.

3.3 Järnvägsobjekt

Stockholm C och Tomtebodabangård, delen
Tomtebodabangård (JST2206a)



Projektöversikt

Geografi: Objektet ligger i Stockholms län och berör Stockholm och Solna kommun.

Kostnad: Kostnad 4,2 miljarder kr i prisnivå 2025-02 (exklusive signalkostnad).

Tidplan: Objektet ligger i byggstartsgrupp 7-12. Preliminär möjlig produktionsstart 2027. Ingen järnvägsplan krävs.

Omfattning: Tomteboda bangårds tidigare rangeringsyta byggs om med 12st 460m långa signalreglerade spår med 6st 440m långa serviceplattformar, som tillåter två plattformslägen, med tak samt fekalietömning, vatten och sophantering. Anslutning med ramp till bro, separat gångbana samt serviceväg, frilastzon och parkeringsplats. Bangården förses med ett nytt ställverk modell 95.

Syfte och viktigaste förväntade effekter: Ombyggnaden av Tomteboda bangård ska möjliggöra snabba och säkra tågvändningar samt förbättrade möjligheter till service, städning och uppställning av tåg för tidsreglering.

Mer information: Samlad effektbedömning : [JST2206a Stockholm C och Tomteboda bangård, delen Tomteboda bangård 2025-07-03](#) samt https://www.trafikverket.se/vara-projekt/projekt-i-stockholms-lan/utredning_stockholmc/

Möjlighet med OPS

Påverkan på utformning: Möjlighet att påverka utformningen är begränsad, däremot finns möjlighet att påverka produktionsmetoder.

Medfinansiering: intäkter via avgifter från trafikoperatörerna motsvarande självkostnaden för serviceanläggningen (d.v.s. utöver uppställningsspåren) utan vinstpåslag, ca 108 mkr/år. Någon medfinansiering finns inte i nuläget.

Sammanfattande bedömning: Välavgränsat objekt som kan passa för OPS. Kan leda till mer effektiv utformning och drift, möjliggöra helhetslösningar för investering och långsiktig förvaltning samt bidra till riskfördelning. Förutsätter välbalanserad prismodell som inte snedvrider konkurrens eller minskar utnyttjandet. Möjligheter för driftåtagande.

Del av Norrbotniabanan Skellefteå – Luleå ny järnväg (JN2201)



Projektöversikt

Geografi: Åtgärden ligger i Västerbotten och Norrbotten län och berör Skellefteå, Piteå och Luleå kommun.

Kostnad: 37,6 miljarder kr prisnivå 2025-02 för hela objektet. Delsträcka lämplig för OPS är ej definierad. Anslag i berörd plan.

Tidplan: Objektet ligger i byggstartsgrupp 7-12. Tidigast möjliga produktionsstart 2029. Objektet befinner sig i järnvägsplaneskedet. Ej beslutat om tillåtlighetsprövning blir aktuellt, vilket påverkar hur järnvägsplanerna kan fastställas.

Omfattning: Objektet omfattar ett cirka 14 mil långt kustnära enkelspår på sträckan Skellefteå-Luleå med högre standard som möjliggör trafikering med längre och tyngre tåg i högre hastigheter för både gods- och persontåg med kraftigt förkortade restider som följd. I åtgärden ingår flertal stationslägen. Det är inte definierat vilken del av sträckan som är lämplig för OPS.

Syfte och viktigaste förväntade effekter: Objektet möjliggör ökad tillgänglighet för näringsliv och medborgare genom effektivare gods- och persontransporter. Objektet bidrar också till ökad trafiksäkerhet och redundans i transportsystemet.

Mer information: Samlad effektbedömning JN2201 Norrbotten län Skellefteå-Luleå ny järnväg 2025-09-16 samt <https://www.trafikverket.se/vara-projekt/projekt-som-stracker-sig-over-flera-lan/norrbotten-lan-skelleftea-lulea-ny-jarnvag-2025-09-16>

Möjlighet med OPS

Påverkan på utformning: Viss möjlighet att påverka utformningen, möjlighet till påverkan av produktionsmetoder är större. Delsträcka för OPS är inte utpekad utan föreslås definieras i det fortsatta planeringsarbetet. Kriterier som särskilt beaktas kommer vara grad av beroenden till intressenter, tätort och trafik.

Medfinansiering: Kan eventuellt bli aktuellt, men inget beslutat.

Sammanfattande bedömning: Sammanfattningsvis bedöms del av objektet Skellefteå–Luleå ha förutsättningar att genomföras som ett OPS-projekt. Låga möjligheter för driftåtagande.

Del av Sydostlänken (Älmhult – Olofström – Karlshamn), elektrifiering och ny bana (JSY202), delen Olofström – anslutning Blekinge kustbana



Projektöversikt

Geografi: Objektet ligger i Blekinge och Kronoberg län och berör Älmhult, Osby, Olofström, Karlshamn kommuner.

Kostnad: 7,9 miljarder kr (hela objektet) i prisnivå 2025-02. Föreslagen delsträcka 2,9 miljarder kr.

Tidplan: Objektet ligger i byggstartsgрупп 4-6. Tidigast möjliga produktionsstart 2028. Objektet befinner sig i järnvägsplaneskedet.

Omfattning: Sydostlänken består av följande delar:

- järnvägen mellan Älmhult och Olofström (41 km) elektrifieras och rustas upp
- ny järnväg mellan Olofström och Blekinge kustbana mot Karlshamn (17 km) byggs
- 3 nya stationer utöver befintliga stationer i Älmhult och Karlshamn byggs (Olofström, Lönsboda och Vålshult)
- 2 nya godsbangårdar byggs, Olofström samt flytt av Karlshamns godshantering från Karlshamns C till Stilleryds hamn.
- 1 mätesspår på Blekinge kustbana byggs.
- flera plankorsningar byggs säkrare, inte minst för vägtrafiken

Den del som föreslås som OPS är nybyggnation av 17 km ny järnväg mellan Olofström och Blekinge kustbana mot Karlshamn.

Syfte och viktigaste förväntade effekter: Möjliggöra för gods- och persontrafik på sträckan Älmhult – Olofström – Blekinge kustbana.

Mer information: Samlad effektbedömning [JSY202 Sydostlänken \(Älmhult-Olofström-Karlshamn\), elektrifiering och ny bana 2025-05-21](https://www.trafikverket.se/vara-projekt/projekt-som-stracker-sig-over-flera-lan/sydostlanken/) samt <https://www.trafikverket.se/vara-projekt/projekt-som-stracker-sig-over-flera-lan/sydostlanken/>

Möjlighet med OPS

Påverkan på utformning: Möjlighet att påverka utformningen är begränsad, däremot finns möjlighet att påverka produktionsmetoder.

Medfinansiering: Sam- och medfinansiering samt extern del av finansiering finns.

Sammanfattande bedömning: Delen nysträckningen mellan Olofström och Karlshamn bedöms ha förutsättningar att genomföras som ett OPS-projekt eller alternativt genomförande. Viss möjlighet för driftåtagande.

Del av Värnamo – Jönköping/Nässjö, elektrifiering och höjd hast (JSY1802), delen Byarum – Tenhult, ny järnväg



Projektöversikt

Geografi: Objektet ligger i Jönköping län och berör Jönköping, Vaggeryd, Värnamo, Nässjö kommuner. Vald del berör Jönköping och Vaggeryd kommuner.

Kostnad: 3,9 miljarder kr (hela objektet) i prisnivå 2025-02, föreslagen delsträcka ca 2,7 miljarder kr (exkl. signalåtgärder). Anslag i berörd plan samt sam- och medfinansiering.

Tidplan: Objektet ligger i byggstartsgupp 4-6. Preliminär möjlig produktionsstart 2029. Lokaliseringen är beslutad, järnvägsplaneskede pågår.

Omfattning: Ny järnvägssträckning mellan Byarum och Tenhult, ca 25 kilometer, inklusive en mötesstation samt triangelspår i både Byarum och Tenhult. Ett nytt mötesspår anläggs mellan Huskvarna och Tenhult.

Syfte och viktigaste förväntade effekter: Skapa bättre förutsättning för attraktiva och hållbara person- och godstransporter och minska restiden mellan Värnamo och Jönköping.

Mer information: Samlad effektbedömning [JSY1802 Värnamo – Jönköping/Nässjö, elektrifiering o höjd hast 2025-05-21](https://www.trafikverket.se/vara-projekt/projekt-i-jonkopings-lan/byarum-tenhult-ny-jarnvag/) samt <https://www.trafikverket.se/vara-projekt/projekt-i-jonkopings-lan/byarum-tenhult-ny-jarnvag/> samt <https://www.trafikverket.se/vara-projekt/projekt-i->

[jonkopings-lan/byarum-tenhult-ny-jarnvag/tillsammans-moderniserar-och-utvecklar-vi-jarnvagen-i-norra-smaland/](#)

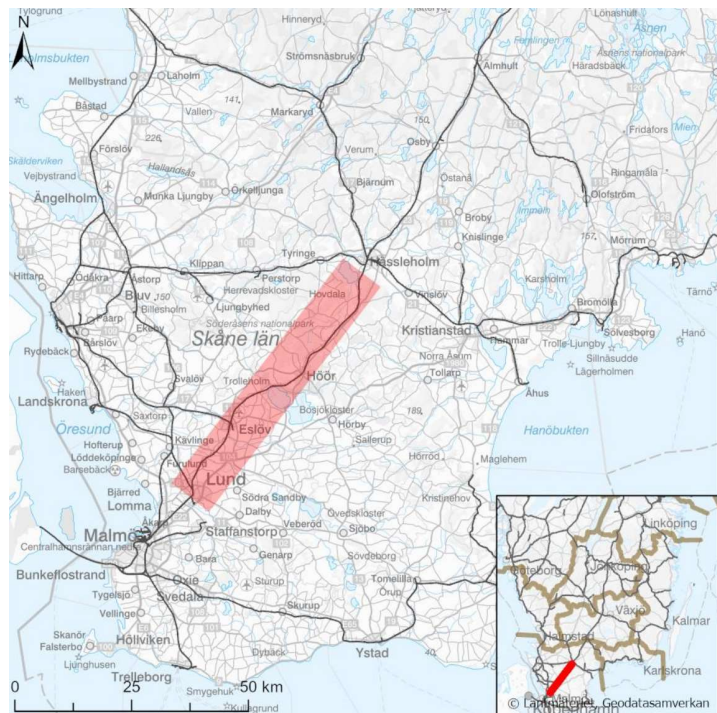
Möjlighet med OPS

Påverkan på utformning: Möjlighet att påverka utformningen är begränsad, däremot finns möjlighet att påverka produktionsmetoder.

Medfinansiering: Sam- och medfinansiering finns.

Sammanfattande bedömning: Avgränsat projekt med ny sträckning, objektet bedöms ha förutsättningar att genomföras som ett OPS-projekt. Viss möjlighet för drifttagande.

Del av Hässleholm – Lund (JSY1825a), två nya spår del av sträckan Hässleholm – Stångby



Projektöversikt

Geografi: Objektet ligger i Skåne län och berör Hässleholm, Lund, Höör, Eslöv kommuner.

Kostnad: 32,3 miljarder kr i prisnivå 2025 (hela objektet). Föreslagen delsträcka 23,2 miljarder kr, dock är det inte definierat vilken del av delsträckan som är lämplig för OPS. Anslag i berörd plan.

Tidplan: Objektet ligger i byggstartsgrupp 7-12. Preliminär tidigast produktionsstart 2030. Lokaliseringsutredning pågår för den del som avses.

Omfattning: Hela objektet innefattar två nya spår som ansluts i norr till befintlig stambana strax söder om Hässleholm och i söder vid avslutat fyrspår vid Ringvägen, strax söder om Lund C. Den föreslagna sträckan går från Hässleholm ner till Stångby norr om Lund och är cirka 57 km, men då planläggning nyligen påbörjats så är inte slutlig sträckning definierat i detalj. Pågående lokaliseringsutredning kommer klargöra om de nya spåren kommer byggas i ny sträckning eller i anslutning till befintlig Södra stambana. I det fall nysträckning blir aktuell definieras en lämplig avgränsad sträcka för OPS.

Syfte och viktigaste förväntade effekter: Förbättra för arbetspendling och bidra till ökad kapacitet för godstransporter på järnväg.

Mer information: Samlad effektbedömning [JSY1825a Hässleholm-Lund, två nya spår 2025-05-21](#) samt <https://www.trafikverket.se/vara-projekt/projekt-i-skane-lan/hassleholm-lund-tva-nya-spar/>

Möjlighet med OPS

Påverkan på utformning: När planeringsarbetet kommit längre kan lämplig delsträcka att genomföras som OPS föreslås. Möjlighet att påverka utformningen samt produktionsmetoder. Kriterier som särskilt beaktas kommer vara grad av beroenden till intressenter, tätort och trafik.

Medfinansiering: Oklart

Sammanfattande bedömning: I det fall det blir aktuellt med nysträckning i någon del kan objektet ha förutsättningar att genomföras som ett OPS-projekt. Objektet är prioriterat inför öppnandet Fehmarn-Bält-förbindelsen. Viss möjlighet för driftåtagande.

4 Andra objekt där alternativ finansiering diskuteras

I direktivet till Trafikverket om att ta fram förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen beskrivs tre större objekt eller geografiska områden där regeringen avser att arbeta vidare med alternativa finansieringsformer och för vilka Trafikverket fått i uppdrag att arbeta vidare med olika finansieringslösningar. Nedan sammanfattas Trafikverkets syn på dessa och aktuellt arbetsläge med respektive process. En utförligare redovisning finns i underlagsrapporten om objekt för offentlig-privat samverkan (Trafikverket 2025:117).

4.1 Malmbanan

Regeringen har i infrastrukturpropositionen (2024/25:28 s 56–57) uttryckt avsikten att arbeta vidare med alternativa finansieringsformer för transportinfrastrukturen, och nämner Malmbanan som ett av de projekt man fokuserar på. Regeringen avser att pröva förutsättningarna för en utbyggnad av Malmbanan med medverkan från privata aktörer.

Trafikverket har tidigare genomfört ett omfattande utredningsarbete kring en alternativ finansiering av eventuella framtida dubbelspår på sträckan Luleå - Boden. Detta uppdrag (TRV 2024/30152) rapporterades i maj 2024 (2024:104) respektive i januari 2025 (2024:185). Trafikverket genomför inom ramen för gällande nationell plan flera åtgärder på Malmbanan¹⁶ och under 2025 avser Trafikverket att påbörja arbetet med att ta fram järnvägsplaner för dubbelspår mellan Luleå och Boden.

Därtill har två ytterligare objekt på Malmbanan förts fram som förslag i förberedelserna till nu pågående planarbete för kommande nationell plan 2026–2037. Det gäller delsträckorna enligt nedan med utbyggnad till dubbelspår:

- Malmbanan Peuravaara-Rautas dubbelspår (1,9 miljarder kr)
- Malmbanan Rautas-Bergfors dubbelspår (2,3 miljarder kr)

Trafikverket har en löpande dialog med intressenter och transportörer som utnyttjar Malmbanan på lokal, regional och nationell nivå. Ofta uttrycks behov av transportkapacitet i framtiden som avviker uppåt från de transportprognoser som Trafikverket sammanställer i sina egna bedömningar. Det är angeläget att tillsammans med de externa aktörerna

¹⁶ [Malmbanan, Boden-Riksgränsen - www.trafikverket.se](#)

komma fram till en mer gemensam syn på vilka åtgärder som är motiverade för hela sträckan Luleå – Riksgränsen för att kunna ta fram mer konkreta genomförande-modeller.

Jernbanedirektoratet i Norge arbetar med ett uppdrag från den norska regeringen med att utreda möjligheten till olika former av kompletterande finansiering för vissa kapacitetsstärkande åtgärder Ofotbanen¹⁷. Uppdraget ska redovisas i september 2025. Trafikverket och Jernbanedirektoratet har en pågående dialog om detta uppdrag.

I Trafikverkets genomförandeplan 2025–2030¹⁸ anges 36 åtgärder på Malmбанan, som till stor del syftar till att förbättra möjligheterna till tågmöten för längre tåg (750 m). Även (inledningen av) ERTMS-införandet är en del av dessa åtgärder. Det rör sig om åtgärder för ca 12 miljarder kronor under tiden 2025 – 2031 för både investerings- och underhållsåtgärder.

En diskussion om alternativa (eller i många fall sannolikt primärt kompletterande) finansieringsformer för åtgärder på Malmбанan behöver dels väga in de olika tänkbara finansieringsformerna i olika skeden av genomföranden av åtgärder på Malmбанan, dels den organisatoriska ramen för att förvalta järnvägsinfrastrukturen. Därtill är det angeläget att se till de olika förutsättningar som gäller för sträckorna Luleå – Boden respektive Boden – Riksgränsen. I ett vidare perspektiv behöver också åtgärder på Malmбанan, och de utvecklade trafikeringsupplägg som dessa kan öppna för, stämmas av mot järnvägsmyndigheterna i Norge för Ofotbanan. Som ovan berörts sker sådan avstämning dels löpande, dels i samband med specifika uppdrag som Trafikverket respektive Jernbanedirektoratet har från tid till annan.

På Malmбанans södra del (Luleå-Boden) kan genomförandet av åtgärder med fördel arrangeras i mer utvecklade former, men sannolikt utan att innefatta finansiering som tillhandahålls av den utförande parten, vilket ofta ställer sig dyrt jämfört med statlig finansiering. Om det går att motivera att införa höjda banavgifter på denna södra bandel, skulle detta dock eventuellt kunna vara en finansiell bas för att pröva olika privata finansieringsalternativ.

Även på Malmбанans norra del (Boden–Riksgränsen) kan motsvarande alternativa genomförandestrukturer tänkas. Här är det dock angeläget att först nog analysera vilka åtgärder som är motiverade, från ett

¹⁷ [statsbudsjettet-2025-tildelingsbrev-til-jernbanedirektoratet-med-vedlegg.pdf](#) (sid 9)

¹⁸ <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1952140/FULLTEXT02>

verksamhetsperspektiv för de transportköpande företagen och ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Med en tillräckligt stor risktäckning från statens sida, genom direkta statliga garantier, eller med garantier för ett jämnt kassaflöde till ett bolag som tar på sig ett projekt och förvaltningsansvar på Malmbanan kan dock med stor sannolikhet mer omfattande åtgärder, som är rimliga och effektiva, genomföras i alternativa former, som OPS.

Sammanfattningsvis förefaller ett fortsatt statligt engagemang i Malmbanan även framöver som det mest sannolika, även om verksamhetsformen och ägarandelen skulle kunna omprövas jämfört med nuvarande situation.

Fortsatta utredningar av lämpliga strukturer för detta när det gäller organisering och finansiering bör lämpligen drivas i nära samverkan mellan Trafikverket/staten och privata aktörer i industrin, finanssektorn och anläggningsbranschen, gärna med involvering av aktörer från andra länder med erfarenhet av liknande strukturer. Trafikverket har löpande kontakter med företrädare för dessa aktörer. Samarbetet med Jernbanedirektoratet och Bane NOR är utvecklat sedan länge, men kommer ytterligare att fördjupas kring Malmbanan och Ofotbanan. För en fördjupad redovisning hänvisas till Trafikverkets PM "Malmbanan - åtgärder och möjligt genomförande i alternativa former".

4.2 Östlig förbindelse

Trafikverket ska enligt direktivet ta fram nödvändiga underlag för Östlig förbindelse i Stockholm. Regeringen gav tidigare under 2025 en förhandlingsperson i uppdrag att genomföra en förhandling som innefattar att klargöra förutsättningarna för genomförande och finansiering av Östlig förbindelse i Stockholms län (LI2025/00593).

Trafikverket har tagit fram efterfrågat underlag på uppdrag av förhandlingspersonen. Regeringsuppdraget avslutades den 30 juni 2025, utan att några klargöranden kunde redovisas. Regeringen har den 18 september 2025 beslutat att ge en ny förhandlingsperson i uppdrag att fortsätta arbetet med att omförhandla avtal som rör infrastrukturprojekt i Stockholm. I uppdraget från regeringen ingår även att teckna en avsiktsförklaring som klargör förutsättningarna för genomförande och finansiering av projektet Östlig förbindelse. Uppdraget ska redovisas den 18 november 2025.

Östlig förbindelse ingår inte i förslaget till nationell plan. Trafikverket och Sverigeförhandlingen gjorde under 2016–2017 relativt omfattande

analyser av möjligheten och lämpligheten av att genomföra Östlig förbindelse som ett OPS-projekt med brukarfinansiering.

Sverigeförhandlingen¹⁹ konstaterade att investeringsobjektet Östlig förbindelse inte uppfyller de prioriteringsgrunder som erfarenheter från Norge redovisat som lämpliga för en OPS. Skälet är bland annat att investeringsvolymen för Östlig förbindelse vida överstiger lämplig storlek samt att projektet ligger i en komplex storstadsmiljö som inte kan avgränsas utan att få oönskade effekter.

4.3 Åtgärder i Öresundsregionen

Trafikverket ska enligt direktivet föreslå åtgärder lämpliga att finansiera med Öresundsbrons svenska intäkter samt peka på åtgärder som är möjliga att skynda på med dessa medel.

Med Öresundsbrons svenska intäkter menas här mer precist Svedabs utdelningsbara medel. Öresundsregionen har i Trafikverkets utredning definierats som järnvägssystemet i region Skåne, samt för Södra stambanan en större geografi upp mot Alvesta, och för det övergripande vägsystemet primärt av de västra delarna av Skåne. Detta infrastruktursystem knyter funktionsmässigt an till Öresundsbron och därmed återförs intäkter från Öresunds-passager till åtgärder som kommer dessa resenärer och dessa transportörer till gagn. En viss flexibilitet i definitionen av Öresundsregionen föreslås och istället för att låsa intäkterna till en fast geografi är det viktigt att resonera om funktioner som kan förbättras.

En överslagsmässig beräkning som Svedab redovisat tyder på att det för åren 2032–2050 kan komma att genereras en årlig genomsnittlig utdelning på ca 1200–1400 miljoner kronor i 2024 års penningvärde. Samlat kan det för denna period om 18 år kalkylmässigt finnas omkring 25 miljarder kronor som skulle kunna disponeras för tillkommande åtgärder i transportinfrastrukturen i Öresundsregionen om ägaren staten så beslutar.

Trafikverket föreslår åtgärder som kan finansieras med hjälp av Svedabs utdelningsbara medel. Dialog har skett med Svedab, Öresundsbron, Region Skåne och Handelskammaren. Analyserna av lämpliga åtgärder och dess kostnader behöver i flera fall fördjupas. Förslaget har inte överskridit den enligt uppgift skattade volymen medel som Svedab kan

¹⁹ Slutrapport från Sverigeförhandlingen, Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbyggande, SOU 2017:107

komma att dela ut under perioden. Möjliga åtgärder utöver det som ligger med i förslaget till nationell plan kan vara:

- Trimningsåtgärder E6 (ITS, trafikplatser/ramper, additionskörfält, etc.), ca 0,5 miljarder kronor.
- Förbigångsspår Södra stambanan - paket om fyra åtgärder (Alvesta-Hässleholm och Nässjö-Alvesta), ca 0,8 miljarder kronor.
- Anpassningar för nya och längre tåg (plattformar, signal, etc), inte kostnadsbedömt än.
- Skånebanan Attarp-Kristianstad, dubbelspår, ca 2,5 miljarder kronor.
- E65 Skurup –Ystad, 2+2, samt trimningsåtgärder och trafikplatsombyggnader, inte kostnadsbedömt än.
- E22 Fogdarp-Hörby, inte kostnadsbedömt än.
- Rv 11 Malmö – Staffanstorp – Dalby, 2+2, inte kostnadsbedömt än och ytterligare utredningar behövs.

Förslaget bör som Trafikverket ser det inte låsa förutsättningarna för en eventuell kommande förhandling med olika parter i den svenska delen av Öresundsregionen om lämpliga åtgärder. Regeringen kan om den finner det lämpligt tillsätta en förhandlingsperson för att förhandla fram ett investeringspaket som delfinansieras via Svedabs utdelningsbara medel över tid. Ett sådant paket bör följa de principer, den geografi och de åtgärdsområden som nämnts ovan. För en fördjupad redovisning hänvisas till Trafikverkets utredning "Åtgärder möjliga att finansiera via Öresundsbronns svenska intäkter" (Publikationsnummer 2025:124) på Trafikverkets hemsida.

4.4 Ytterligare objekt

Trafikverket ska enligt direktivet redovisa om bedömningen är att det finns ytterligare objekt som kan lämpa sig för alternativ finansiering och på vilket sätt de skulle kunna hanteras.

Trafikverket konstaterar att det finns ett antal objekt där kompletterande finansiering, t.ex. med banavgifter eller infrastrukturavgifter, har föreslagits av andra aktörer. För några av dessa har aktörerna tagit fram utredningar som beskriver möjliga OPS upplägg med alternativ finansiering. Sådana objekt är till exempel:

- Stockholm-Oslo 2.55

- Inlandsbanan
- Oslo-Göteborg
- Kringåtgärder Sydostlänken
- Ytterligare förbindelse Öresund
- Botniska korridoren (godsstråket genom Bergslagen, Nya Ostkustbanan, Norrbotniabanan och Malmbanan)
- Upprustning av Västerdalsbanan
- Förbifart Örnsköldsvik
- Dubbelspår Luleå-Boden
- En fast förbindelse över Gullmarsfjorden

Ovan angivna objekt finns inte med i förslaget till nationell plan. Under arbetets gång har dialog förts med aktörer som arbetar med några av dessa objekt. Ytterligare dialog och utredningar behöver dock genomföras om det mer i detalj ska undersökas vilka möjligheterna är att realisera dem utan statlig medfinansiering.

5 Fortsatt utredningsarbete

I den här rapporten har syftet med att använda mer utvecklade genomförandeformer, som OPS, definierats som att primärt öka effektiviteten i genomförande av väg- och järnvägsprojekt. Ett antal tänkbara objekt där OPS-formen skulle kunna möta detta syfte har presenterats.

Den samlade erfarenheten från Trafikverkets arbete med mer utvecklade genomförandeformer, internationella sådana projekt och inte minst i våra nordiska grannländer visar på att projekten behöver vara mycket väl utredda och förberedda för att syftet med att använda OPS-formen ska kunna uppfyllas. Det krävs alltså ett fortsatt förberedelsearbete för att kunna gå vidare med att använda OPS-formen på ett framgångsrikt sätt. Ett sådant arbete sker bland annat genom den utredning som regeringen har tillsatt. Även Trafikverket behöver fortsätta att förbereda hur arbetet ska genomföras vid ett eventuellt beslut om att gå vidare med OPS-projekt.

Grundläggande för att kunna genomföra förberedelser för OPS-projekt och för att följa dessa projekt genom kontraktstiden är att den beställande organisationen har tillräcklig kompetens inom området. Det gäller såväl erfarenhet av genomförande av liknande projekt som finansiell och rättslig kompetens, bl.a. inom upphandling, inom området. Metoder för att löpande följa genomförandet och för att utvärdera projekten efter genomförandet behöver också finnas.

Fördelningen av risk mellan beställare och entreprenör är ett annat väsentligt område där tydliga principer behöver etableras, som också kan tillämpas på enskilda projekt. En aspekt på detta är vilken längd på kontrakten som är lämplig i olika fall. Längre löptider på drift- och underhållsåtaganden som fortsättning på ett genomförande kan ge goda förutsättningar för ett livscykel-synsätt på tillgångarna, men kan också leda till stelheter och inläsningseffekter. Här behöver en balans sökas mellan olika önskemål och Trafikverket avser ha en fortsatt dialog med marknaden om vad som krävs för att OPS-projekt ska uppfattas som attraktiva.

En fråga som behöver prövas i ett fortsatt utredningsarbete kring organiseringen av beställaransvar och utförandeansvar är hur gränsdragningen mellan Trafikverkets ansvar för att utreda och förbereda projekt för genomförande och genomförandet av åtgärder lämpligen kan definieras om en separat genomförandeorganisation skulle etableras.

I anslutning till dessa överväganden bör också för- och nackdelar med att inrätta en mer heltäckande genomförandeorganisation tydligare separerad från Trafikverkets nuvarande organisation beskrivas. Erfarenheter kan dras t.ex. från Botniabanan AB, Trafikverkets program för Nya Stambanor, samt från Trafiknämndens i Region Stockholm separata Tunnelbaneförvaltning för de nya tunnelbanelinjerna.

Trafikverket har haft ett nära samarbete med den statliga utredningen som ska belysa hur alternativa former för organisering och genomförande av statliga transportinfrastrukturprojekt, som bolagsform och OPS, kan användas för att ge effektivitetsvinster och påskynda genomförandet. Vid Trafikverkets utarbetande av denna rapport har avstämningar hållits löpande. Trafikverket fortsätter med denna dialog under resterande del av kommitténs utredningsarbete. Utredningen ska redovisa sina resultat den 15 december 2025.

Bilaga 1: Utdrag ur direktivet

Nedan återges de delar av regeringens direktiv om upprättande av nationell plan som gäller alternativ finansiering och OPS.

2.6 Alternativ finansiering

Trafikverket ska arbeta vidare med en finansieringslösning via höjda banavgifter för åtgärder på järnvägen mellan Riksgränsen och Luleå.

Trafikverket ska pröva förutsättningarna för en lämplig utbyggnad av Malmbanan med medverkan från privata aktörer. Trafikverket ska i sitt arbete utreda behovet av fortsatt utveckling av Malmbanan samt föra dialog med privata och andra berörda aktörer om hur detta ska finansieras.

Trafikverket ska ta fram nödvändiga underlag för Östlig förbindelse i Stockholm motsvarande de krav som anges för namngivna objekt i avsnitt 2.4.2 ovan. Regeringen har gett en förhandlingsperson i uppdrag att genomföra en förhandling som innefattar bl.a. finansiering av Östlig förbindelse i Stockholm (LI2025/00593).

Förutom de åtgärder som Trafikverket anger i förslaget till nationell plan ska myndigheten föreslå lämpliga åtgärder på den svenska sidan i Öresundsregionen för finansiering med intäkter från Öresundsbroförbindelsen. Trafikverket kan även föreslå att intäkterna används för att skynda på genomförandet av åtgärder i nationell plan. Intäkterna från Öresundsbroförbindelsen är utöver planeringsramen för utvecklingsanslaget.

Trafikverket ska redovisa om myndigheten bedömer att det finns ytterligare objekt som kan lämpa sig för alternativ finansiering och på vilket sätt de skulle kunna hanteras.

2.6.1 Förslag på investeringsobjekt för offentlig-privat samverkan

Under den kommande planperioden avser regeringen att pröva investeringsobjekt som projekteras och byggs av annan aktör än Trafikverket. Regeringen anser att offentlig-privat samverkan (OPS) kan vara lämpligt för utveckling, drift och underhåll av transportinfrastrukturen. Att genomföra ett objekt som ett OPS bör ge ett mervärde jämfört med andra relevanta förvaltningsformer. Huvudsyftet med OPS-modellen är att pröva om en sådan modell kan ge effektivitetsvinster i det svenska transportsystemet.

Som ett första led i arbetet med att välja ut investeringsobjekt som projekteras och byggs av annan aktör än Trafikverket ska Trafikverket ta fram förslag på investeringsobjekt, företrädesvis på vägområdet, men även inom järnväg, som kan vara aktuella för OPS. Regeringen avser att tillsätta en utredare som ska föreslå en modell för organisering av sådana objekt och som också kommer ha i uppdrag att föreslå objekt som kan bedömas lämpliga för OPS.

Urvalet av investeringsobjekt ska utgöras av de objekt som myndigheten föreslår ska ingå i nationell plan i enlighet med avsnitt 2.4. Trafikverket ska föreslå minst 7 objekt och högst 15. Trafikverket ska utgå från följande kriterier vid urval.

- Objektet ska vara tydligt avgränsade och väldefinierade. I ett OPS-projekt överförs delar av risken från staten till ett privat företag. Det måste därför vara möjligt för den privata aktören att bedöma risken på ett bra sätt. Ju svårare riskerna är att identifiera desto mer talar detta mot OPS.
- Förslagen kan bestå av ett paket av åtgärder som exempelvis en viss typ av åtgärder i olika stråk eller olika åtgärder i ett visst stråk.
- Investeringsstorleken bör ha ett riktvärde kring cirka 3 miljarder kronor upp till 13 miljarder kronor. För objekt med låga risker kan högre objektskostnad vara motiverat. Om Trafikverket anser sig ha goda skäl kan även objekt utanför angivna spannet föreslås.
- Objektet bör bedömas ha flera intressenter och möjlighet till flertalet anbud. OPS-modellen ska inte försämra konkurrenssituationen på anläggningsmarknaden.
- Det ska vara möjligt att följa upp objekten. Urvalet ska därför i första hand utgöras av en grupp objekt som sedan kan jämföras med varandra och andra objekt inom den nationella planen. Om Trafikverket anser sig ha goda skäl kan även andra objekt föreslås.

Bilaga 2: Finansieringsformer

I denna bilaga ges mer bakgrund om alternativa finansieringsformer:

Banavgifter

I 8 kap Järnvägsmarknadslagen (2022:365) anges hur de avgifter som infrastrukturförvaltare tar ut av de företag som använder järnvägsinfrastrukturen får utformas. I allmänhet gäller dessa avgifter för de, helt dominerande, bandelar som historiskt är finansierade med statliga anslag men också för tillkommande sådana bandelar. Avgifterna ska vara konkurrensneutrala och icke-diskriminerande.

Den grundläggande avgiftsformen är en marginalkostnadsbaserad avgift, som ska fastställas till den kostnad som uppstår som en direkt följd av framförandet av järnvägsfordon. Infrastrukturförvaltaren får differentiera de marginalkostnadsbaserade avgifterna för att

- ta hänsyn till kostnaden för den miljöpåverkan som framförandet av ett tåg orsakar, eller
- ge incitament till att utrusta tåg med ett europeiskt fordonsbaserat tågskyddssystem (ETCS).

En sådan differentiering av avgifterna får dock inte leda till en ökning av infrastrukturförvaltarens totala intäkter. Infrastrukturförvaltaren får utöver detta ta ut en extra avgift för användning av överbelastad infrastruktur för att åstadkomma ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen.

Infrastrukturförvaltaren får också, för att uppnå kostnadstäckning, ta ut högre avgifter (s.k. mark ups) än de som följer ovan, om det är förenligt med ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Avgifterna får inte sättas så högt att de marknadssegment som kan betala åtminstone den kostnad som uppstår som en direkt följd av framförandet av järnvägsfordon, med tillägg av ett vinstuttag som marknaden kan bära, hindras från att använda infrastrukturen.

Slutligen får en infrastrukturförvaltare, på grundval av den långsiktiga kostnaden för ett särskilt infrastrukturprojekt som ökar effektiviteten i järnvägssystemet och har avslutats efter 1988, ta ut högre avgifter än de som följer ovan om projektet inte skulle ha kommit till stånd om avgifterna hade begränsats på det sätt som följer av avgiftsprinciperna ovan. Detta undantag tillämpas för Arlandabanan och reglerna berör Öresundsbronns järnvägsdel. Samtidigt har dessa projekt specifika

tillkomstförsättningar i och med att de beslutades före Sveriges medlemskap i EU, som gör att de i alla delar inte är går att använda som direkt utgångspunkt och jämförelse för nya infrastrukturprojekt med alternativ finansiering.

Järnvägsmarknadslagen anger slutligen att finansierande avgifter för tjänst (9 kap 6§) kan tas ut för de tjänster i relation till järnvägen som anges i samma lag. Dessa avgifter är i dagsläget relativt begränsade till sin omfattning, men skulle för nya anläggningsdelar kunna sättas till nivåer som ger full kostnadstäckning. En översyn av dessa avgifter pågår i Trafikverket.

Infrastrukturavgifter på väg

Trafikverket kan med stöd i Lagen (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg, helt eller delvis finansiera infrastruktur (tunnel, bro eller bergspass) som kan återbetalas med en infrastrukturavgift (exv. broavgift). Tre broförbindelser i Sverige finansieras med sådana infrastrukturavgifter (Motalabron, Sundsvallsbron och Skurubron i Nacka).

Medfinansiering från kommuner, regioner och företag

Kommuner, regioner och företag kan medfinansiera statens åtgärder i den statliga transportinfrastrukturen under vissa förutsättningar. Regeringen uttalade i propositionen 2012/13:255 följande generella synsätt på vilka riktlinjer som bör tillämpas för sådan medfinansiering:

- Medfinansiering av statlig transportinfrastruktur genom bidrag från kommuner, landsting och företag kan vara ett bra sätt att åstadkomma effektiva lösningar i transportsystemet.
- De transportpolitiska målen bör vara utgångspunkt för prioritering av objekt oberoende av om det förekommer medfinansiering eller inte.
- Förskottering av medel för tidigareläggning av projekt som är prioriterade i långsiktsplanerna ska även fortsättningsvis vara möjligt.
- All medfinansiering är frivillig.
- Vid medfinansiering bör medfinansiärens och samhällets nytta av aktuella åtgärder vara en utgångspunkt och som huvudregel bör initiativ till medfinansiering komma från den medfinansierande parten.
- Medfinansiering genom bidrag bör främst avse tillägg eller andra förbättringar i förhållande till grundutföranden av åtgärder som helt finansieras med statliga anslag.

Medfinansiering ska även kunna användas till grundutföranden om det finns tydliga motiv för det. Trafikverket redovisar årligen omfattningen av medfinansiering av statlig transportinfrastruktur i en rapport till regeringen. I rapporten som lämnades 2024 TRV 2024/9127)6 framgår att medfinansieringen i genomsnitt omfattar cirka 2,1 miljarder kronor per år under 2024–2026. Kommunernas bidrag är helt dominerande, med cirka 1,5 miljarder kronor per år i genomsnitt. Regioner svarar för cirka 0,16 miljarder kronor per år och företag för ca 0,5 miljarder kronor per år, det senare en tydlig ökning jämfört med tidigare.

Det kan antas att medfinansieringsintresset är koncentrerat till åtgärder som har en direkt nytta för den part som medfinansierar åtgärderna. Det gäller relativt ofta stationsmiljöer, som kan ges en samlad effektiv och lokalt anpassad utformning vid medfinansiering, men också särskilda åtgärder som gör att en privat aktör kan använda den statliga anläggningen mer effektivt för sina egna behov. Större åtgärder kan också vara aktuella för externa parter att medfinansiera, som att en medfinansiar önskar en mer omfattande utbyggnad än den som staten anser bör prioriteras (regionaltågstrafik nämns i propositionen), eller att medfinansieringsparten vill se en mer ambitiös plan av åtgärder (som till exempel i Stockholmsöverenskommelsen eller i Västsvenska paketet).

Sverigeförhandlingen kom överens med många kommuner och regioner om åtgärder i anslutning till det planerade genomförandet av Nya stambanor, som samlat innebar en väsentlig kommunal medfinansiering, då ofta knutet till stationsmiljöer och med åtaganden om bostadsbyggande från kommunernas sida, som en del av överenskommelserna. Dessa överenskommelser får med den inriktning som regeringen nu lagt fast för genomförande av Nya stambanor realiseras i den takt som olika delprojekt genomförs.

Medfinansiering från EU

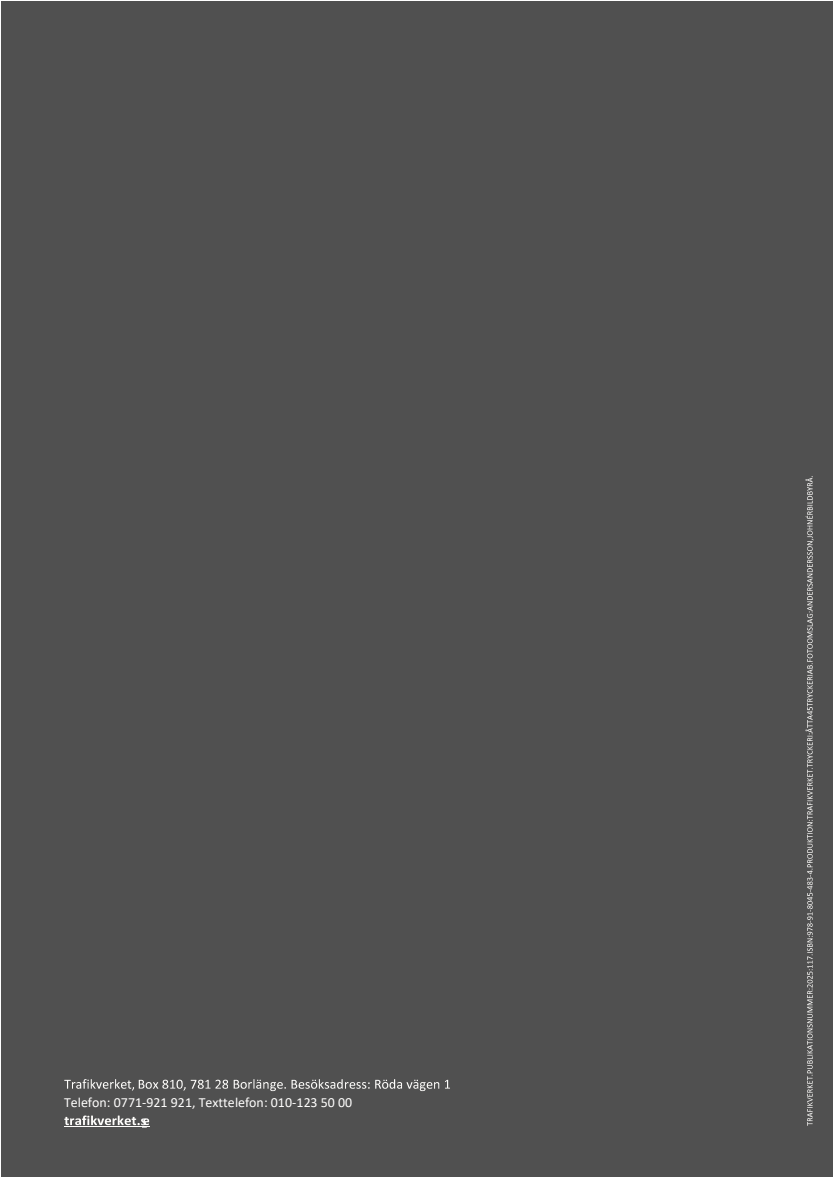
CEF (Connecting Europe Facility) eller Fonden för ett sammanlänkat Europa är en viktig finansieringskälla för projekt med koppling till de transeuropeiska nätverken för transporter (TEN-T).

CEF-förordningen för perioden 2021–2027 omfattar områdena Transport, Digital och Energi. CEF-fonden innehåller 33,71 miljarder euro. 25,81 miljarder euro avser området Transport. Stöd kan ges såväl till studier som för genomförande. Operativt ansvarig för CEF är en särskild EU-myndighet, CINEA – European Climate Infrastructure and Environment Executive Agency.

På Trafikverket finns en särskild funktion, Svenska CEF-sekretariatet, som hanterar CEF-frågorna. På regeringens uppdrag koordineras ansökningar om bidrag som upprättas av en svensk aktör, eller där en svensk aktör ingår i en ansökan som upprättas av en utländsk aktör. För att Trafikverket – liksom övriga sökande – ska kunna söka CEF-medel krävs att regeringen godkänner varje ansökan.

Trafikverket har också uppdraget att koordinera uppföljningen av de projekt som beviljas stöd via denna fond. Respektive projekt har en tilldelad projektcontroller.

CEF-sekretariatet samordnar även Trafikverkets CEF-ansökningar. Det arbetet sker i samverkan med Trafikverkets regionala EU-samordnare. För de ansökningar som Trafikverket upprättar krävs att projekten är fullt finansierade.



Trafikverket, Box 810, 781 28 Borlänge. Besöksadress: Röda vägen 1
Telefon: 0771-921 921, Texttelefon: 010-123 50 00
[trafikverket.se](https://www.trafikverket.se)

TRAFIKVERKET PUBLIKATIONSMÅNAD 2025 117 386 979 95 8045 385 4 PRODUKTOR TRAFIKVERKET TINGEBÄTTASTYCKELNAB FOTOGRASAR ANDERSSON/JOHNELIUS/Å

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppgifter – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Ju.
57. Polisiär beredskap i fred, kris och krig. Ju.
58. En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. LI.
59. Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. Ju.
60. En starkare fondmarknad. Fi.
61. Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. S.
62. Ansvar för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. S.
63. Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. S.
64. En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. LI.
65. En mer flexibel hyresmarknad. Ju.
66. En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. Ju.
67. Arlanda – en viktig port för det svenska välbefindandet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. LI.
68. Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. KN.
69. Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. LI.
70. Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. A.
71. Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. S.
72. Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. U.
73. En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. A.
74. Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. A.
75. Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. Fi.
76. Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. A.
77. En översyn av den statliga lönegarantin. A.
78. En reformerad underrättelseverksamhet. Fö.
79. Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. Fö.
80. Koordinatbestämda fastighetsgränser. Ju.

81. En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. Ju.
82. Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. LI.
83. Ett nationellt förbud mot tiggeri. Ju.
84. Hem för barn och unga. För en trygg, säker och meningsfull vård. S.
85. Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. LI.
86. Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret. Fö.
87. Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel. Ju.
88. Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten. KN.
89. En moderniserad fiskelagstiftning. Volym 1 och 2. LI.
90. Förmedling av post till personer med skydd i folkbokföringen. Fi.
91. Nya regler om arv och testamente – bland annat ett testamentsregister i offentlig regi och ett stärkt skydd för efterlevande sambor. Ju.
92. En kulturkanon för Sverige. Ku.
93. En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk. Del 1 och 2. LI.
94. En säkrare utrikesförvaltning. UD.
95. Skärpta villkor för anhöriginvandring. Ju.
96. Fler möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
97. Krishantering och ändrade rörelse regler för försäkringsföretag. Volym I, II, III & IV. Fi.
98. En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten. LI.
99. Ändring av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar. Ju.
100. Åtgärder mot illegal ip-tv. Ku.
101. Anpassningar till AI-förordningen – säker användning, effektiv kontroll och stöd för innovation. Fi.
102. Bättre ansvarsfördelning. Ju.
103. En ny produktansvarslag. Ju.
104. Ny kärnkraft i Sverige – ett samlat system för omhändertagande av radioaktivt avfall. KN.
105. Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. Fi.
106. Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. Fi.
107. Sveriges nationella klimatmål – uppdaterat etappmål till 2030. KN.
108. Ett datalyft mot fel, fusk och frånvaro. S.
109. Särskilda provocativa åtgärder. Ju.
110. Snabbare bredband i hela landet – åtgärder för effektivare utbyggnad av gigabitinfrastruktur. Fi.
111. Rättssäkerhetens pris. Ju.
112. Verktyg för skydd av EU-medel. Rättsliga förutsättningar för svenska myndigheter att använda Arachne och Edes. Fi.
113. En förbättrad elevhälsa. U.
114. Skärpningar i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och utlänningslagen. Volym 1 och 2. Ju.
115. Kompletterande bestämmelser till EU:s cyberresiliensförordning. Fi.
116. Distribution av radio och tv i det nya medielandskapet. Ku.
117. Fondandelsbolag – för en mer konkurrenskraftig fondmarknad. Volym 1 och 2. Fi.
118. Ökad och rättvis tillgång till data – kompletterande bestämmelser till EU:s dataförordning. Fi.
119. Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel. Ju.
120. Effektivare organisering och genomförande av statlig väg och järnväg. LI.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]
- En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]
- Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. [70]
- En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. [73]
- Ny reglering för den arbetsmarknads-politiska verksamheten. [74]
- Det handlar om oss
 - så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. [76]
- En översyn av den statliga löne-garantin. [77]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatte-regler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]
- En starkare fondmarknad. [60]

- Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. [75]
- Förmedling av post till personer med skydd i folkbokföringen. [90]
- Fler möjligheter till ökat välbstånd. [96]
- Krishantering och ändrade rörelseregler för försäkringsföretag. Volym I, II, III & IV. [97]
- Anpassningar till AI-förordningen – säker användning, effektiv kontroll och stöd för innovation. [101]
- Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. [105]
- Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. [106]
- Snabbare bredband i hela landet – åtgärder för effektivare utbyggnad av gigabitinfrastruktur. [110]
- Verktyg för skydd av EU-medel. Rättsliga förutsättningar för svenska myndig-heter att använda Arachne och Edes. [112]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s cyberresiliensförordning. [115]
- Fondandelsbolag – för en mer konkurrens-kraftig fondmarknad. Volym 1 och 2. [117]
- Ökad och rättvis tillgång till data – kompletterande bestämmelser till EU:s dataförordning. [118].

Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]
- En reformerad underrättelse-verksamhet. [78]
- Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. [79]
- Redo! En utredning om personalförsörj-ningen av det militära försvaret. [86]

Justitiedepartementet

Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]

Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]

Straffbarhetsåldern. [11]

Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]

Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]

Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]

Säkrare tivoli. [40]

Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]

Tryggare idrottsarrangemang. [46]

Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. [49]

Ökad insyn i politiska processer. [52]

Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. [54]

Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. [56]

Polisiär beredskap i fred, kris och krig. [57]

Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. [59]

En mer flexibel hyresmarknad. [65]

En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. [66]

Koordinatbestämda fastighetsgränser. [80]

En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. [81]

Ett nationellt förbud mot tiggeri. [83]

Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel. [87]

Nya regler om arv och testamente – bland annat ett testamentsregister i offentlig regi och ett stärkt skydd för efterlevande sambor. [91]

Skärpta villkor för anhöriginvandring. [95]

Ändring av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar. [99]

Bättre ansvarsfördelning. [102]

En ny produktansvarslag. [103]

Särskilda provocativa åtgärder. [109]

Rättssäkerhetens pris. [111]

Skärpningar i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och utlänningslagen. Volym 1 och 2. [114]

Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel. [119]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. [22]

Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]

Bättre förutsättningar för klimatanpassning. [51]

Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. [68]

Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten. [88]

Ny kärnkraft i Sverige – ett samlat system för omhändertagande av radioaktivt avfall. [104]

Sveriges nationella klimatmål – uppdaterat etappmål till 2030. [107]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

En kulturkanon för Sverige. [92]

Åtgärder mot illegal ip-tv. [100]

Distribution av radio och tv
i det nya medielandskapet. [116]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan
– och andra åtgärder för trygghet
i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s
avskogningsförfordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen.
[32]

En ny nationell myndighet
för viltförvaltning. [50]

En stärkt hästnäring – för företagande,
jämförbarhet, jämlikhet och folkhälsa.
[58]

En ny kontrollorganisation i livsmedels-
kedjan – för ökad effektivitet, lik-
värdighet och konkurrenskraft. [64]

Arlanda – en viktig port för det svenska
välförhållandet. Åtgärder som stärker
konkurrenskraften för Arlanda
flygplats. [67]

Effektivare samverkan för djur- och folk-
hälsa. [69]

Sysselsättning och boende på landsbygden
– Juridiska personers förvärv av jord-
bruksmark och en effektiv tillämpning
av glesbygdsbestämmelserna. [82]

Ökad tydlighet, stärkt samverkan
– förutsättningar för framtidens
utvecklingspolitik. [85]

En moderniserad fiskelagstiftning.
Volym 1 och 2. [89]

En robust skogspolitik för aktivt
skogsbruk. Del 1 och 2. [93]

En bättre organisering av
fastighetsbildningsverksamheten. [98]

Effektivare organisering och genom-
förande av statlig väg och järnväg.
[120]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag
– för en god, säker och tillgänglig
abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för
biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Att omhänderta barn och unga. [38]

Digital teknik på lika villkor.

En reglering för socialtjänsten
och verksamhet enligt LSS. [39]

Pensionsnivåer och pensionsavgiften
– analyser på hundra års sikt. [41]

Säkerställ tillgången till läkemedel
– förordnande och utlämnande
i bristsituationer. [43]

Stärkt pandemiberedskap. [48]

Kvalificering till socialförsäkring
och ekonomiskt bistånd
för vissa grupper. [53]

Sveriges internationella adoptionsverk-
samhet – lärdomar och vägen framåt.
Volym 1 och 2. [61]

Ansvar för hälso- och sjukvården.
Volym 1 Bedömningar och förslag.
Volym 2 Underlagsrapporter. [62]

Stärkt patientsäkerhet genom rätt
kompetens – utifrån hälso-
och sjukvårdens och tandvårdens
behov. [63]

Fortsatt utveckling av en nationell läke-
medelslista – en del i en ny nationell
infrastruktur för datadelning.
Del 1 och 2. [71]

Hem för barn och unga. För en trygg,
säker och meningsfull vård. [84]

Ett datalyft mot fel, fusk
och frånvaro. [108]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet
och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem
Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med
fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppgiften – åtgärder
för god undervisning och lärarkraftens
attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden. [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan. [44]

Verktyg för en mer likvärdig
resursfördelning till skolan. [72]

En förbättrad elevhälsa. [113]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i
havsområden utanför nationell
jurisdiktion. [36]

En säkrare utrikesförvaltning. [94]