

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Trafikverket

781 89 Borlänge

Uppdrag till Trafikverket att förbereda genomförande av statlig transportinfrastruktur genom offentlig-privat samverkan (OPS)

Regeringens beslut

Regeringen ger Trafikverket i uppdrag att i enlighet med vad som anges under rubriken Närmare om uppdraget förbereda för genomförande av statlig transportinfrastruktur genom offentlig-privat samverkan (OPS) samt utreda förutsättningarna för att genomföra nedan angivna objekt genom OPS.

Trafikverket ska löpande informera Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) om hur genomförandet av uppdraget fortskrider och senast den 4 maj 2027 redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet).

Närmare om uppdraget

Offentlig-privat samverkan i Sverige

Europeiska investeringsbankens expertcenter för OPS (EIB/EPEC) definierar OPS som ett arrangemang mellan en offentlig myndighet och ett privat projektföretag som syftar till att leverera ett projekt, t.ex. ett transportinfrastrukturprojekt, och en tjänst genom ett långsiktigt kontrakt, där den privata parten bär betydande risker och ansvar för genomförande och förvaltning.

Ett OPS-avtal involverar vanligtvis privat finansiering strukturerad genom projektfinansiering, där projektföretaget använder eget kapital och tar upp lån som återbetalas över tid genom prestationsbaserade betalningar från den

offentliga myndigheten. Trafikverket ska vid genomförandet av uppdraget ha EPEC:s definition som utgångspunkt.

Åtgärder lämpliga för ett svenskt OPS-program

Regeringen har i beslutet att fastställa den nationella planen för transportinfrastrukturen för perioden 2026–2037 (LI2026/00792 m.fl.) gjort bedömningen att följande objekt skulle kunna prövas för OPS:

- E4 Kongberget–Gnarp
- E4 Förbifart Skellefteå
- Hjulsta ny- eller ombyggnad av bro
- Paket av utvalda vägåtgärder, exempelvis bärighetsåtgärder, med geografisk koppling

Trafikverket ska fördjupa analyserna av dessa objekt i syfte att skapa förutsättningar för att verket på sikt ska kunna ingå avtal om OPS för dem. För att bedöma objektens lämplighet att genomföras genom OPS ska Trafikverket genomföra en marknadsanalys och bedöma objektens kontraktstid, finansierbarhet (bankability) och andra relevanta aspekter utifrån internationell erfarenhet m.m.

För att regeringen ska kunna ta slutgiltig ställning till om OPS ska tillämpas för ett objekt ska Trafikverket analysera om OPS förväntas leda till ett mer kostnadseffektivt genomförande av objektet med hänsyn till tiden för genomförandet. Om något av objekten riskerar en väsentlig försening med anledning av att det genomförs genom OPS bör Trafikverket i stället gå vidare med andra kontraktsformer för objektet, givet att byggstartsbeslut och andra nödvändiga beslut är fattade.

Ett svenskt OPS-program för transportinfrastruktur behöver innehålla ett tillräckligt stort antal objekt över tid för att skapa incitament för flera kvalificerade anbudsgivare och därmed möjliggöra en tillräcklig konkurrens. I uppdraget att ta fram förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen ingick att Trafikverket skulle redovisa mellan sju och femton objekt som kan vara aktuella för OPS (LI2025/00640). Trafikverket redovisade sammanlagt nio objekt. Regeringen har därefter fastställt den nationella planen för transportinfrastrukturen för perioden 2026–2037 (LI2023/01555). I denna plan har regeringen angett att de fyra ovan nämnda objekten ska analyseras vidare för potentiellt genomförande av Trafikverket genom OPS.

Trafikverket ska analysera vilka av de väg- och järnvägsåtgärder som ingår i den nationella planen som bedöms vara lämpliga att genomföras inom ramen för ett första OPS-program. I analysen ska Trafikverket inkludera objekt som finns i länsplanerna för regional transportinfrastruktur. OPS-åtgärderna kan ha en lägre objektskostnad än vad som angavs i uppdraget till Trafikverket att ta fram ett förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen för perioden 2026–2037 där gränsen var tre miljarder kronor. Objektens investeringskostnad måste dock vara helt finansierad inom planperioden 2026–2037.

Trafikverket ska vidare analysera och överväga hur drift- och underhållsansvar inom ramen för OPS bör utformas för de aktuella objekten. Inom ramen för denna analys ska Trafikverket göra en bedömning av om objekt som övervägs för OPS bör paketeras med ett större drift- och underhållsområde än den aktuella investeringen, liksom om det i kontraktet bör ingå ytterligare investerings-, reinvesterings- eller bärighetsåtgärder inom detta område. Möjligheten att bedöma och fördela risker för ett sådant paket inom ramen för kontraktsskrivningen ges särskild uppmärksamhet.

Inom ramen för analysen ska Trafikverket belysa om och i så fall hur förutsättningarna för OPS skiljer sig åt mellan väg- och järnvägsprojekt, både gällande byggnation och drift av anläggningen.

Trafikverket ska beträffande denna del av uppdraget redovisa följande:

- Resultatet av analyserna avseende de fyra ovan nämnda objekten, så långt som analyserna har kommit vid redovisningstillfället.
- En beskrivning av vad som skulle kunna vara en lämplig paketering av investeringar och drift- och underhållsansvar per objekt.
- Vilka övriga åtgärder som bedöms lämpliga för att genomföras genom OPS samt i vilken kronologisk ordning fördjupade analyser bör genomföras för dessa, baserat på objektens planeringsstatus m.m.
- Vilka kriterier myndigheten har använt vid bedömning av vilka objekt som föreslås ingå i OPS-programmet. Avvägningar bakom urvalet av åtgärder ska redovisas utförligt.

Regeringen avser ta ställning till om objekten får genomföras genom OPS när tillräckliga underlag har redovisats. Om regeringen väljer att gå vidare med genomförande av objekt som OPS behöver riksdagens godkännande inhämtas. Att en åtgärd får genomföras genom OPS innebär inte att

åtgärden ska låsas helt till OPS, utan det ska fortfarande finnas möjlighet för Trafikverket att vid tiden för upphandling välja någon annan kontraktsform om det bedöms vara mer effektivt.

Principer för ett ramverk för ett svenskt OPS-program

För att skapa förutsättningar för ett effektivt genomförande av transportinfrastrukturåtgärder genom OPS i Sverige ska Trafikverket ta fram förslag till ett ramverk för hur genomförandet bör gå till.

Ramverket ska syfta till att genomförandet av den nationella infrastrukturplanen som helhet ska kunna genomföras mer kostnadseffektivt än i dag, med hänsyn tagen till tid för genomförande. Att ett objekt prövas för genomförande genom OPS innebär inte att det objektet av den anledningen ska prioriteras högre än andra objekt.

Trafikverket ska analysera följande vägval kring principer och praktiska förutsättningar och metoder för genomförandet av objekt genom OPS.

- OPS-programmets utveckling och omfattning över tid med hänsyn till bl.a. flexibilitet, för och nackdelar med långa kontrakt och möjligheten att dela in effektiva drift- och underhållsområden över tid i takt med att OPS-kontrakt blir fler.
- Fortsatt process och kriterier för att analysera och välja ut lämpliga OPS-projekt inom ramen för den långsiktiga planeringen och byggstartssystemet, inklusive när i ett projektskede det är lämpligt att påbörja processen med ett OPS-kontrakt samt vilka analyser som bör föregå beslutet. I sådana processer är en viktig förutsättning att det inte uppstår onödiga uppehåll i enskilda projekts framdrift.
- Standardiserad kontraktsutformning som stöd för upphandling av projekt samt för tydlighet för leverantörsmarknaden.
- Hur riskfördelning mellan staten och OPS-konsortium bör avvägas inklusive hur kostnadsökningar ska hanteras.
- Längden på underhållsavtal kopplat till bl.a. reinvesteringar och återlämnande av objektet till staten.
- Förslag på hur ersättningsmodeller kan eller bör utformas, exempelvis hur tillgänglighetsersättning ska tillämpas och ett eventuellt användande av milstolpebetalning.
- Om en OPS-lösning kan påverka förhållande mellan staten och kommuner eller staten och regioner och i så fall hur.

- Inledande resonemang om uppföljning och utvärdering av genomförandet/ramverket jämfört med ordinarie kontraktsformer.
- Inledande resonemang om planering och kvalitetskrav för statens återtagande av ett objekt.

Trafikverket ska samordna arbetet med förslag till ramverk för ett OPS-program med andra processer inom myndigheten, exempelvis i arbetet med analysmetod och samhällsekonomiska värden (ASEK).

Trafikverket kan dessutom belysa och analysera ytterligare aspekter som myndigheten bedömer är relevanta.

Förenligheten med det ekonomiadministrativa regelverket

Trafikverket ska inhämta Statskontorets synpunkter i analysen av förenligheten med det ekonomiadministrativa regelverket för förslaget till OPS-program. Analysen ska innefatta hur staten genom Trafikverket bör finansiera, genomföra och redovisa genomförandet av utvalda objekt i form av OPS och övriga förutsättningar som ingår i Trafikverkets förslag till ramverk för att möjliggöra ett svenskt OPS-program.

Genomförande

Uppdragets delar om att analysera objekt och föreslå ett ramverk för ett svenskt OPS-program ska ta sin utgångspunkt i internationell praxis och expertkunskap kring OPS, såsom Europeiska investeringsbankens expertcenter för OPS (EIB/EPEC) och OECD samt de delar av betänkandet Effektivare organisering och genomförande av statlig väg och järnväg (SOU 2025:120) som är tillämpliga.

Trafikverket ska inhämta Statskontorets synpunkter för att säkerställa att förslagen är förenliga med det ekonomiadministrativa regelverket. Vid genomförandet av uppdraget ska Trafikverket även inhämta synpunkter från Statistiska centralbyrån och andra relevanta myndigheter.

Skälen för regeringens beslut

Som en del i arbetet med att effektivisera planering, byggande och förvaltning av transportinfrastruktur har regeringen i propositionen Vägen till en pålitlig transportinfrastruktur – för att hela Sverige ska fungera (prop. 2024/25:28) bl.a. aviserat avsikten att pröva alternativa former för att finansiera och organisera utvecklingen av transportinfrastrukturen. Detta ska

ske under förutsättning att det kan leda till ett mer kostnadseffektivt genomförande, eller att fler objekt kan genomföras inom en viss tidsram än vad som annars hade varit fallet. Regeringen angav i propositionen att test bör genomföras med investeringsobjekt som projekteras och byggs av annan aktör än Trafikverket under kommande planperiod, t.ex. genom upphandling genom offentlig privat samverkan (OPS) eller genomförande i bolagsform. Detta för att få jämförelseobjekt till Trafikverkets produktionsupplägg samt driftsformer.

Mot den angivna bakgrunden beslutade regeringen den 19 juni 2025 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att föreslå en ny struktur och ramar för alternativa former för organisering och genomförande av infrastrukturinvesteringar (dir. 2025:66). Syftet med uppdraget var bl.a. att utreda hur sådana alternativa former skulle kunna implementeras i Sverige för att skapa förutsättningar för ökade effektivitetsvinster och ett snabbare genomförande av infrastrukturinvesteringar. Utredaren redovisade uppdraget i betänkandet Effektivare organisering och genomförande av statlig väg och järnväg (SOU 2025:120). I betänkandet föreslår utredaren hur alternativa genomförandeformer av statlig transportinfrastruktur kan tillämpas i Sverige, dels i bolagsform, dels som OPS.

Trafikverket har i sitt förslag till en nationell plan för transportinfrastrukturen för perioden 2026–2037 beskrivit nio tänkbara objekt som skulle kunna genomföras i OPS-form. Utredaren bedömer att tillgängligt underlag ännu inte medger ett avgörande av vilka av de nio objekten som är lämpliga att genomföra som OPS och att fortsatta analyser behöver göras.

Regeringen fastställde den 24 april 2026 den nationella planen för transportinfrastrukturen för perioden 2026–2037. I planbeslutet konstaterar regeringen att det fortsatt är angeläget att kunna pröva alternativa former för att finansiera och organisera utvecklingen av transportinfrastrukturen. Av beslutet framgår att innan regeringens slutgiltiga ställningstagande i frågan om att genomföra objekt inom ramen för OPS bör det ha klargjorts att OPS förväntas leda till ett snabbare och mer kostnadseffektivt genomförande av åtgärden samt ha klargjorts att nödvändiga marknadsförutsättningar föreligger. Utöver detta krävs riksdagens godkännande.

Regeringen anser av dessa skäl att Trafikverket bör ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för statlig transportinfrastruktur med OPS.

På regeringens vägnar

Andreas Carlson

Mats Bellinder

Kopia till

Försvarsdepartementet/FP och UCF

Finansdepartementet/BA, K, OFA, SFÖ och SI

Klimat- och näringslivsdepartementet/BK och NIM

Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet/RS, RUL, SPN, TM och US

Statistiska Centralbyrån (SCB)

Statskontoret