

# Innehåll

<b>2</b>	<b>Inledning.....</b>	<b>11</b>
<b>3</b>	<b>Den fysiska planeringsprocessen för större väg- och järnvägsprojekt.....</b>	<b>15</b>
<b>4</b>	<b>Olika former av alternativ finansiering.....</b>	<b>19</b>
4.1	Allmänt om alternativ finansiering.....	19
4.2	Riksdag och regerings inflytande vid olika former av alternativ finansiering .....	26
4.3	Effektiveringsmöjligheter.....	28
<b>5</b>	<b>Erfarenheter från infrastrukturprojekt som genomförts med alternativ finansiering genom partnerskap.....</b>	<b>31</b>
5.1	Vägprojekt i Storbritannien.....	31
5.2	Motorvägsprojekt i Finland.....	35
5.3	Arlandabanan.....	38

5.4	För- och nackdelar med alternativ finansiering genom partnerskap .....	44
<b>6</b>	<b>Förslag till modell för genomförande av större infrastrukturprojekt med alternativ finansiering genom partnerskap .....</b>	<b>47</b>
6.1	Allmänt .....	47
6.2	Ökad effektivitet genom finansiering av infrastruktur med partnerskap .....	47
6.3	En svensk modell för alternativ finansiering av infrastruktur genom partnerskap .....	51
6.4	Riskfördelning .....	55
6.5	Jämförelsekostnad .....	57
6.6	Ersättningsform .....	58
6.7	Finansiering .....	61
6.8	Kriterier för val av projekt .....	63
6.9	Upphandling .....	63
6.10	Särskild delegation för infrastrukturinvesteringar .....	69
6.11	Vissa rättsliga frågor .....	73
<b>7</b>	<b>Förslag till projekt .....</b>	<b>77</b>
<b>8</b>	<b>Förslag till fortsatt arbete .....</b>	<b>81</b>
	<b>Bilaga 1 Uppdragsbrev .....</b>	<b>83</b>
	<b>Bilaga 2 Upphandlingsprocess .....</b>	<b>89</b>

<b>Bilaga 3 Skiss till struktur för projektavtal vid partnerskapslösning.....</b>	<b>91</b>
<b>Bilaga 4 Väg- och järnvägsprojekt .....</b>	<b>97</b>
<b>Bilaga 5 Referenser.....</b>	<b>109</b>
<b>Bihang Övergripande rättsliga frågor .....</b>	<b>115</b>



# 1 Sammanfattning

Arbetsgruppen har studerat och utvärderat olika former av alternativ finansiering av infrastruktur, dvs. andra former för finansiering än anslag över statsbudgeten som direktavskrivs i samband med investeringen. Arbetsgruppen har därvid utvärderat lån från Riksgäldskontoret eller med statsgaranti på den privata kapitalmarknaden samt finansiering genom partnerskap med privata entreprenörer och funnit att de effektiviseringsvinster som eftersträvas inte kan uppnås med en renodlad lånefinansiering. Efter en samlad bedömning har arbetsgruppen kommit fram till att en mer utvecklad form av alternativ finansiering bör provas och framlägger ett förslag till en modell för tillhandahållande av infrastrukturtjänster i partnerskap med den privata sektorn.

Ett samarbete med den privata sektorn enligt den föreslagna modellen bör enligt arbetsgruppen ge bättre kvalitet för staten och användarna samt lägre kostnader för staten och därigenom leda till en effektivisering av användningen av anslagsmedel. Genom effektiviseringen och genom att den privata sektorn kommer att ansvara för finansieringen kan prioriterade väg- och järnvägsprojekt tidigareläggas.

I korthet innebär modellen att staten uppdrar åt den privata sektorn att ansvara för såväl byggande som drift och underhåll av väg eller järnväg. Uppdraget innefattar även att ansvara för finansieringen. Det förutsätts att ett sådant uppdrag kommer att lämnas till ett särskilt bildat projektbolag och regleras i ett projektavtal. Staten föreslås betala periodisk ersättning till projektbolaget för utförandet av tjänsten. Ersättningen bör i möjligaste mån utformas så att den ger incitament till

projektbolaget att utföra sin verksamhet i enlighet med de transportpolitiska målen. Inledningsvis bedömer dock arbetsgruppen att ersättningen huvudsakligen kommer att baseras på tjänstens tillgänglighet och till viss del på det antal fordon som utnyttjar anläggningen.

Utförandet av väg- och banhållningstjänster för en längre tidsperiod enligt funktionsrelaterade krav, med totalansvar för byggande samt drift och underhåll, kan skapa incitament hos den privata sektorn till nytänkande. Staten utnyttjar även med den föreslagna modellen den privata sektorns kommersiella kompetens och tekniska förmåga i syfte att uppnå optimala lösningar och god kvalitet för hela avtalsperioden.

En stor del av det mervärde som förutsätts skapas genom modellen kan tillskrivas en mer effektiv fördelning och hantering av risker. Enligt arbetsgruppen bör projektbolaget stå för de risker man har bäst förutsättningar att hantera, dvs. de risker som är förenade med byggande, drift, underhåll och finansiering. Planeringsrisker, t.ex. anskaffande av tillstånd för byggande av vägen eller järnvägen samt av erforderlig mark, och vissa politiska risker, förutsätts åtminstone inledningsvis bäras av staten. På längre sikt kan kanske även vissa planeringsrisker föras över till den privata sektorn.

Finansiering av partnerskapsprojekt förutsätts ske med ägarkapital samt lån från banker eller andra långgivare. Genom att långgivare kommer att svara för större delen av finansieringen förutsätts de ställa krav på projektbolaget i syfte att säkerställa projektets ekonomi. Därigenom skapas ett tryck på projektbolaget att driva projektet så att finansierarens kapital inte riskeras. Detta sätter ytterligare tryck på att projektet genomförs inom uppsatt budget och inom angivna tidsramar. Genom ägarkapitalet styrs projektet också mot att utformas och skötas så att ägaren kan få en erforderlig vinst, vilket sker om de mål som beställaren satt upp nås. Detta ställer därför stora krav på beställaren att utforma ersättningssystem och andra villkor på sådant sätt att de styr mot önskade mål.

Enligt arbetsgruppen bör vägar och järnvägar som tillkommer enligt modellen ägas av staten.

Arbetsgruppen gör bedömningen att projekt enligt den föreslagna modellen kan genomföras enligt nu gällande lagar och förordningar.

Staten bedöms uppnå en förbättrad styrning och kontroll över projektens totala kostnader och riksdagen behåller kontrollen över användningen av statens budgetmedel.

En nackdel med finansiering av infrastruktur genom partnerskap kan vara att den är mer komplex än traditionell finansiering för tillhandahållande av infrastruktur tjänster, vilket kan leda till ökade kostnader för planering och genomförande av upphandling, de s.k. transaktionskostnaderna. Med den föreslagna modellen samt utnyttjande av de erfarenheter som finns från tidigare projekt i Sverige gör arbetsgruppen den bedömningen att transaktionskostnaderna bör kunna hållas på en sådan nivå att de understiger effektivitetsvinsten av att genomföra projektet genom partnerskap.

Som en väsentlig del i den föreslagna modellen föreslår arbetsgruppen att det tillsätts en särskild delegation under Näringsdepartementet med ansvar för att utveckla modellen samt att, förbereda och samordna arbetet med alternativ finansiering i partnerskap. Vägverket respektive Banverket föreslås i samverkan med delegationen, förbereda upphandling och genomförande av vissa väg- och järnvägsprojekt. Till delegationen bör knytas ett sekretariat som utför det löpande arbetet.

Arbetsgruppen föreslår, som ett led i att utveckla den föreslagna modellen, att Vägverket och Banverket ges i uppdrag att med bistånd av delegationen, inleda upphandlingsarbetet av partnerskapslösningar för tre väg- och järnvägsprojekt. Dessa tre projekt är E4 förbi Uppsala, Norrortsleden i Stockholm och Väst kustbanan i Halland. Upphandlingsarbetet bör genomföras under förutsättning av regeringens godkännande för varje enskilt projekt. En förutsättning för regeringens godkännande är dock att riksdagen lämnat erforderliga bemyndiganden.

Dessa referensprojekt skall sedan utvärderas av delegationen såväl efter upphandling som under genomförandeperioden, bl.a.

för att bedöma vilka effektivitetsvinster som kan erhållas i svenska projekt.



## 2 Inledning

Historiskt sett har investeringar inom väg- och järnvägssektorerna i Sverige i huvudsak finansierats med anslag via offentlig budget. Riksdag och regering har uttalat att det är angeläget att möjligheten till alternativ finansiering av infrastruktur utreds i syfte att effektivisera användningen av statliga medel (prop. 1999/2000:1, bet. 1999/2000:TU1).

Inom Regeringskansliet har därför tillsatts en arbetsgrupp med representanter från Näringsdepartementet och Finansdepartementet. I direktiven till arbetsgruppen har angivits följande mål med alternativ finansiering av infrastruktur.

- Erhålla effektivare framtida infrastrukturanläggningar som väl motsvarar behovet samtidigt som kostnaderna för såväl investering som drift och underhåll minskar.
- Möjliggöra en riskfördelning mellan berörda parter i samband med genomförandet av infrastrukturinvesteringar samt drift och underhåll av den färdiga anläggningen som innebär att den part som har förmåga att bäst hantera risken även har ansvar för samma risk.
- Möjliggöra att infrastrukturinvesteringar kan genomföras snabbare, inom ramen för den investeringsprioritering som regering och riksdag gett uttryck för i fastställda investeringsplaner, eller på annat sätt fastställt.

- Möjliggöra att infrastrukturinvesteringar kan genomföras med lägre belastning av statsbudgetens anslag på kort och lång sikt.

Syftet med arbetsgruppens arbete är att:

- utvärdera för- och nackdelar med alternativ finansiering av infrastrukturprojekt,
- belysa behovet av eventuella lagändringar för att kunna genomföra alternativ finansiering av infrastrukturprojekt i Sverige,
- presentera förslag till olika former för alternativ finansiering av infrastrukturprojekt för regering och riksdag,
- utarbeta koncept till avtal för de olika formerna för alternativ finansiering,
- ge förslag till pilotinvesteringsprojekt som skulle kunna finansieras med de föreslagna formerna för alternativ finansiering.

Arbetsgruppen har grundat sin utvärdering av alternativ finansiering på erfarenheter från genomförda projekt. Arbetsgruppen har förutom dessa erfarenheter i sina överväganden använt sig av den rapport om Privatfinansiering genom partnerskap som Statskontoret utarbetat (Statskontorets rapport 1998:12) samt av de rapporter om alternativ finansiering som Vägverket respektive Banverket utarbetat dels på uppdrag av regeringen i samband med den långsiktiga investeringsplaneringen, dels de kompletterande utredningar som verken har genomfört i anslutning till arbetsgruppens arbete.

Arbetsgruppen har kunnat konstatera att alternativ finansiering av infrastruktur förekommer i ett stort antal länder inom och utanför EU. Arbetsgruppen har valt att närmare studera er-

farenheter från Sverige, England och Finland genom att ta del av utredningar, rapporter och andra skrivelser samt genom diskussioner med olika aktörer med kunskap och erfarenheter inom området. Arbetsgruppen har vidare låtit utreda vissa särskilda frågor. Utgångspunkten för arbetet har varit att finna former för att effektivisera användningen av statliga medel utan att förlora vare sig offentlig kontroll eller flexibilitet i planeringen av infrastrukturen.

Arbetsgruppen får härmed överlämna sina överväganden och förslag.



### 3 Den fysiska planeringsprocessen för större väg- och järnvägsprojekt

Vid genomförandet av uppdraget att finna finansieringsformer för att effektivisera framtida trafikanläggningar har utredningen funnit det angeläget att studera hur fysisk planering och tillståndsprövning sker av större väg- och järnvägsprojekt i dag. Härvid kan konstateras att utbyggnaden av väg- och järnvägsanläggningar föregås av en omfattande utrednings- och prövningsprocess. Processerna regleras främst i miljöbalken, i väglagen och i lagen om byggande av järnväg.

Fysisk planering och tillståndsprövning sker i princip enligt följande:

#### **Väg**

Förstudie  
Vägutredning  
Tillåtlighetsprövning  
Arbetsplan  
Bygghandlingar  
Upphandling  
Byggande  
Drift och underhåll

#### **Järnväg**

Förstudie  
Järnvägsutredning  
Tillåtlighetsprövning  
Järnvägsplan  
Bygghandlingar  
Upphandling  
Byggande  
Drift och underhåll

#### **Förstudie**

Förstudien svarar på frågan: Om vägen respektive järnvägen skall byggas. Den syftar till att ge en tidig uppfattning om vilka intressen som berörs av projektet och de problemställningar och

konflikter som kan vara förknippade därmed. En viktig del av förstudien är att samla in underlagsmaterial och avgränsa det geografiska område som skall analyseras. Under arbetet med förstudien hålls s.k. tidigt samråd med berörda länsstyrelser, kommuner, natur- och miljöskyddsföreningar samt med lokala organisationer i övrigt och den allmänhet som kan antas bli särskilt berörd. Länsstyrelsen beslutar under detta skede om projektet kan antas ha betydande miljöpåverkan vilket i så fall innebär att ett utökat samråd skall hållas. Vägverket respektive Banverket beslutar om och hur projektet skall drivas vidare.

### **Vägutredning respektive järnvägsutredning**

Vägutredningen respektive järnvägsutredningen syftar till att ge underlag för val av sträckning och lämplig korridor för anläggandet av vägen respektive järnvägen. Utredningen svarar på frågan: Var och hur vägen respektive järnvägen skall byggas. Utredningen redovisar alternativa lösningar avseende bl.a. sträckning, funktion, utformning, kostnader och miljökonsekvenser. Om länsstyrelsen beslutat att projektet innebär betydande miljöpåverkan sker utökat samråd med olika statliga myndigheter, länsstyrelse, kommuner, naturskyddsförening på regional nivå samt regionala organisationer i övrigt och den allmänhet som kan antas bli berörda. Jämförelser av alternativen görs och en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) upprättas. Länsstyrelsen beslutar om godkännande av miljökonsekvensbeskrivningen. Utredning och miljökonsekvensbeskrivning kungörs och ställs ut. De synpunkter som inkommer läggs till underlaget för Vägverkets respektive Banverkets beslut om vilket alternativ som skall underställas regeringen för tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken.

### **Tillåtlighetsprövning**

Av Vägverket respektive Banverket inlämnat material med eventuella kompletteringar utgör grunden för regeringens ställningstagande i tillåtlighetsfrågan. De omständigheter som är av betydelse för tillåtligheten utreds och sammanställs således av

Vägverket respektive Banverket som med eget yttrande överlämnar frågan till regeringen för avgörande. Regeringens prövning innebär en avvägning mellan olika allmänna intressen. Prövningen sker med tyngdpunkt i frågan om det tillätlighetsökta projektet med förordad lokalisering kan förenas med olika miljöintressen. I ett tillåtighetsbeslut, som är bindande för efterföljande prövning, kan regeringen ställa villkor till skydd för allmänna intressen.

### **Arbetsplan respektive järnvägsplan**

Arbetsplanen respektive järnvägsplanen är projekteringsens första steg och utgör underlag för formell handläggning och fastställelseprövning för åtkomst av mark. Planen ger svar på frågan: Hur och exakt var vägen respektive järnvägen skall byggas samt hur mycket mark som erfordras. Planen skall ange bl.a. anläggningens läge, mark som behöver tas i anspråk, miljökonsekvenser och skyddsåtgärder, markägarförteckning och uppgifter om kostnader.

När planen är klar och länsstyrelsens godkännande av miljökonsekvensbeskrivningen föreligger kungörs arbetsplanen respektive järnvägsplanen inklusive miljökonsekvensbeskrivningen och ställs sedan ut under minst tre veckor. En promemoria upprättas med alla synpunkter som inkommit under utställelsen samt kommentarer till dessa. Om inga ytterligare revideringar anses behövas prövas planerna av Vägverket respektive Banverket. Prövningen innebär en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen. Efter prövningen kan planen fastställas. Fastställelsebeslutet vinner laga kraft efter viss tid om det inte överklagas till regeringen. Om regeringen avslår eller avvisar överklagandena vinner planen laga kraft. Regeringen kan också upphäva planen. Genom lagakraftvunnen arbetsplan erhålls vägrätt, dvs. tillgång till det område som behövs för att bygga och underhålla en väg. Lagakraftvunnen järnvägsplan möjliggör inlösen av erforderlig mark.

## **Bygghandlingar**

Arbetsplanen respektive järnvägsplanen kompletteras med ett detaljerat underlag för upphandling och byggande. Ytterligare grundundersökningar, mätningar, provtagningar och detaljprojektering görs och sammanställs i s.k. bygghandlingar. Dessa utgör underlag för förfrågningsunderlag.

## **Upphandling**

Med bygghandlingar som grund genomförs upphandlingar i enlighet med lagen om offentlig upphandling (LOU). Upphandlingsförfarandet skiljer sig mellan Vägverket och Banverket som upphandlar efter 3 kap. LOU rörande byggentreprenader respektive 4 kap. LOU rörande försörjningssektorerna.

## **Byggande**

Byggandet genomförs för närvarande i huvudsak som utförandeentreprenader med inslag av totalentreprenad. Totalentreprenad används i huvudsak vid byggande av broar och då som regel med detaljerade krav och lösningar där entreprenören är begränsad i val av teknisk utformning.

## **Drift och underhåll**

Vägverket upphandlar sedan några år drift och underhåll av de allmänna vägarna i konkurrens.

Banverket svarar i allmänhet självt för drift och underhåll.



## 4 Olika former av alternativ finansiering

### 4.1 Allmänt om alternativ finansiering

Med alternativ finansiering av väg och järnväg avses andra former av finansiering än över statsbudgeten, dvs. traditionell anslagsfinansiering av investeringen med direktavskrivning samt av drift och underhåll av den uppförda anläggningen. Alternativ finansiering kan vara finansiering genom lån från Riksgäldskontoret eller mot statlig lånegaranti. Det kan också ske genom att den privata sektorn tillhandahåller kapital, oftast i samband med att staten och det privata samarbetar vid genomförande av investeringen.

*Lånefinansiering* av infrastruktur förekommer relativt ofta som alternativ finansieringsform i Sverige. Med lånefinansiering avses att statligt eller privat kreditinstitut lånar ut medel till det offentliga för att finansiera en investering. Kapitalkostnaden, liksom drift och underhåll av anläggningen, bestrids sedan med offentliga medel. Ett syfte med lånefinansiering är att sprida kostnaderna för investeringen över en längre tidsperiod. Många av de senaste årens större infrastrukturprojekt innehåller en blandning av anslagsfinansiering och lånefinansiering. Ett exempel på ett lånefinansierat järnvägsprojekt är den s.k. Botniabanan mellan Nyland och Umeå.

I Sverige har *privatfinansiering* av större infrastrukturprojekt i modern tid hittills endast prövats i samband med byggandet av järnvägen mellan Stockholm och Arlanda flygplats, den s.k. Arlandabanan. Projekt Arlandabanan genomförs i partnerskap

med den privata sektorn, vilket innebär att denna deltar i utformning, byggande och drift samt finansiering av anläggningen.

Staten har också byggt Mälärbanan norr om Mälaren i samarbete med privat part; MIAB. Detta samarbete fungerade kortfattat så att staten genom Banverket byggde de delar av banan som trafikerades under byggnationen, medan MIAB byggde de delar av banan som var nya. Vardera parten tog fullt ansvar för respektive byggsträckor och därmed skedde en riskfördelning mellan parterna under byggnationen.

Anspråken på anslagsmedel vid investeringar i infrastruktur är generellt sett beroende av finansieringsform och betalningssätt enligt följande:

Anslagsmedel används för finansiering av investeringen, som direktavskrivs, samt för drift och underhåll (Anslagsfinansiering med direktavskrivning).

- Anslagsmedel används för drift och underhåll samt för ränta och amortering av de lån som det offentliga tar upp för att finansiera investeringen (Länefinansiering).
- Anslagsmedel används för att utge ersättning till ett privat projektbolag som tillhandahåller infrastruktur tjänster avseende ban- och väghållning (Finansiering genom partnerskap).

Anspråken på anslagsmedel förändras om någon form av trafikantavgifter helt eller delvis kan användas som löpande ersättning till den som tillhandahåller infrastruktur tjänsten. Som exempel där trafikantavgifter används för att täcka kostnaderna kan nämnas broavgifterna på Öresundsbron, de avgifter som tas ut för färd in till vissa större städer i Norge samt de avgifter som tas ut av resande för färd på Arlandabanan. Trafikantavgifter är sålunda ett alternativ till anslagsmedel för att täcka de kostnader en investering medför.

Sedan 1988 har det enligt väglagen varit möjligt att ta ut avgifter från trafikanter för att använda allmän väg (ny väg). Olika

system för trafikantavgifter på väg som även gör det möjligt att ta upp vägavgifter för nyttjande av redan befintliga vägar, har utretts vid ett flertal tillfällen. I Storstadstrafikkommittén delbetänkande Storstadstrafik 3 Bilavgifter (SOU 1989:43) föreslogs en lagstiftning som skulle möjliggöra ett införande av bilavgifter för att minska trängseln på gatunätet och förbättra miljön i storstäderna. I departementspromemorian Lag om vissa vägtullar i Stockholms län – en modell (Ds 1993:52) utredde Kommunikationsdepartementet de legala förutsättningarna för avgifter på biltrafik, i samband med storstadsöverenskommelserna i Stockholm och Göteborg. Våren 1994 tillsattes en utredning med uppdrag att överväga införande av vägtullar i Stockholms- och Göteborgsregionen. Det lagförslag som utredningen ledde fram till presenterades i delbetänkandet Vägtullar i Stockholmsregionen (SOU 1994:142). Utredarna behandlade bl.a. vägtullarnas rättsliga natur och kom fram till att de var att definiera som skatter. Trafik- och klimatkommittén redovisade i sitt slutbetänkande Klimatförändringar i trafikpolitiken (SOU 1995:64) ett exempel på tänkbar lösning avseende avgifter för fordonstrafik i miljözon. Kommitténs förslag har inte föranlett några ytterligare överväganden. I Kommunikationsdepartementets utredning Miljöstyrande avgifter i tätort (SOU 1998:169), föreslår utredningen en lag om miljöstyrande vägavgifter samt lagar som innehåller lokala bestämmelser för respektive kommun.

Frågan om avgifter på vägtrafiken för att täcka kostnaderna för ett utbyggt vägnät har även utretts i den vägutgiftsutredning som Vägverket presenterade på regeringens uppdrag 1989.

På grund av vissa konstitutionella svårigheter med de framlagda förslagen har inte dessa ännu kommit att genomföras. Vägtullar och miljöstyrande vägavgifter har också varit en kontroversiell fråga och några starka krav på att införa denna form av ekonomiska styrmedel i vägtrafiken har inte kommit från de berörda kommunerna.

Mot bakgrund av att olika former av vägavgifter tidigare har studerats har denna form att täcka kostnader för

infrastrukturinvesteringar inte bedömts behöva studeras ytterligare i detta sammanhang.

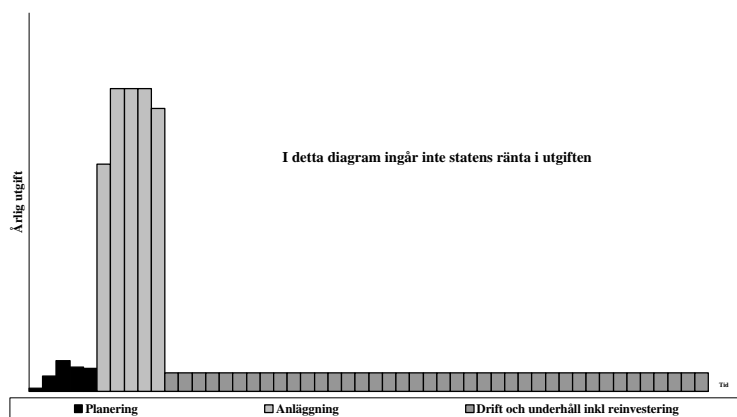
Nedan redovisas schematiskt de årliga utgiftsmässiga konsekvenserna för statsbudgeten med de redovisade finansieringsformerna.

#### *Anslagsfinansiering med direktavskrivning*

Denna finansieringsform är i dag den gängse finansieringsformen för infrastrukturinvesteringar och innebär i korthet att investeringen finansieras med anslagsmedel i takt med att utgifterna uppstår. Dessa utgifter direktavskrivas. När anläggningen är färdigställd finansieras sedan drift, underhåll och reinvestering av anläggningen med anslagsmedel årligen under anläggningens hela livslängd. Vid denna form av finansiering bär staten oftast större delen av risken bl.a. för kostnadsöverskridanden och tidsförskjutningar. I exemplet nedan har hänsyn inte tagits till hur staten finansierar sina anslag, dvs. med lån eller skatt. I tider när statsbudgeten går med underskott kan även anslagen finansieras med lån, men räntan och amorteringen av dessa redovisas inom ett särskilt utgiftsområde.

De årliga utgiftsmässiga konsekvenserna för statsbudgeten av ett enskilt investeringsprojekt illustreras schematiskt med följande diagram.

## Anslagsfinansiering med direktavskrivning



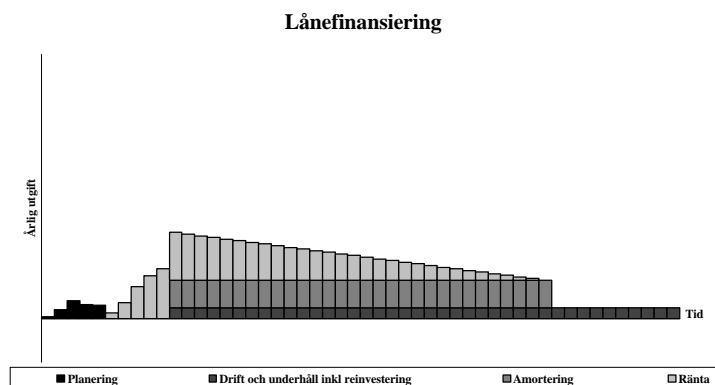
Som framgår av diagrammet ovan är statens utgifter stora de år investeringen görs. Därefter minskar utgifterna eftersom anslaget då endast skall täcka kostnaderna för drift, underhåll och reinvesteringar. Det innebär, sett över projektets hela livslängd, att den generation som fattar beslut om investeringen får bära en hög del av utgiften för investeringen, medan kommande generationer kommer att kunna dra nytta av anläggningen utan att betala dess verkliga kostnad. De betalar enbart för drift, underhåll och reinvestering.

*Lånefinansiering*

Denna finansieringsform förekommer i dag för större väg- och järnvägsprojekt efter särskilda beslut av riksdagen och innebär i korthet att investeringen finansieras med lån från Riksgäldskontoret eller med lån på den privata marknaden mot särskild länegaranti. Dessa lån med upplupen ränta återbetalas sedan med anslagsmedel över en förutbestämd amorteringsperiod. Denna period varierar men överstiger inte anläggningens

ekonomiska livslängd. Kostnaderna för planering av projektet täcks som regel av anslagsmedel och lånen börjar oftast återbetalas när anläggningen tas i drift. När anläggningen är färdigställd finansieras sedan dessutom drift, underhåll och reinvestering av anläggningen med anslagsmedel årligen, under anläggningens livslängd.

De årliga utgiftsmässiga konsekvenserna för statsbudgeten för ett enskilt investeringsprojekt illustreras schematiskt med följande diagram, under förutsättning av att lånet återbetalas med rak amortering, vilket är normalfallet.



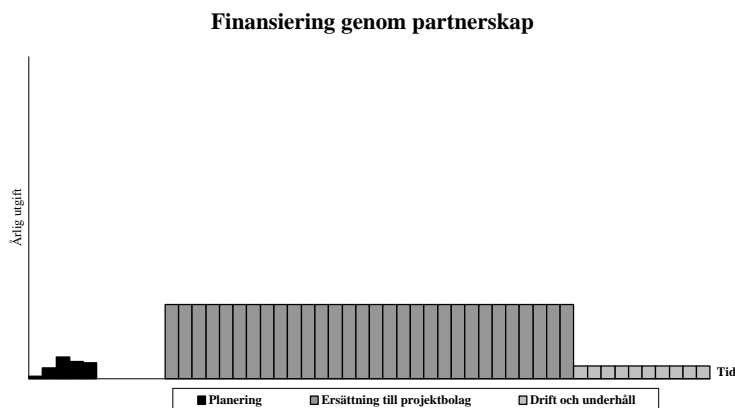
Som framgår av diagrammet ovan kommer statens utgift för investeringen när den lånefinansieras att fördelas mer jämnt över tiden än vid anslagsfinansiering med direktavskrivning. Projektets investeringskostnad kommer därmed att belasta utgiftsramen under flera år. Vid lånefinansiering synliggörs dessutom utgifterna för ränta. De lånefinansierade projekten genomförs oftast på traditionellt sätt varför staten även tar större delen av risken för kostnadsfördyring. Räntesatsens variation innebär också att den totala kostnaden för projektet kan vara svår att beräkna fullt ut. Belastningen på statsbudgeten är relativt sett större de första åren efter idrifttagandet men sjunker efter hand som lånen amorteras. Den generation som drar nytta av in-

vesteringen får därmed i större utsträckning än i det föregående exemplet betala för anläggningen.

### *Finansiering genom partnerskap*

Denna form för genomförande av infrastrukturprojekt innebär i korthet att ett eller flera privata företag genom ett särskilt projektbolag finansierar investeringen genom att ta upp lån och genom att tillhandahålla riskkapital. Projektbolaget svarar även för byggande, drift och underhåll av anläggningen. För att tillhandahålla den funktion som staten upphandlat erhåller projektbolaget under drifttiden en årlig ersättning från staten. Denna ersättning kan betalas med anslag och avser täcka projektbolagets kostnader för investering, drift, underhåll och reinvestering samt avkastning på insatt kapital.

De årliga utgiftsmässiga konsekvenserna för statsbudgeten för ett enskilt investeringsprojekt illustreras schematiskt med följande diagram.



Som framgår av diagrammet ovan kommer statens utgifter för projektet att spridas jämnt under drifttiden. Statens utgifter förutsätts vara prestationsrelaterade varför de förändras om avtalad

prestation inte erhålls. Om statens ersättning görs beroende av anläggningens tillgänglighet för trafik kommer den troligen att bli lägre vid en försämrad tillgänglighet än den normalt utgående ersättningen. Staten har därigenom en bättre total kostnads-kontroll för anläggning och drift än vid traditionell form av finansiering och lånefinansiering. Ett skäl till denna jämna utgiftsfördelning är att staten överför projektrisker till projektbolaget. Denna risköverföring betalar staten för inom ramen för den prestationsrelaterade ersättningen. Risköverföringen kan bidra till att minska projektets totala kostnader.

#### **4.2 Riksdag och regerings inflytande vid olika former av alternativ finansiering**

Genom särskilda beslut reglerar regering och riksdag investeringsverksamheten under en planperiod på tio år. En revidering av den tioåriga planen görs normalt vart fjärde år. Denna process är lika, oberoende av finansieringsform och regering och riksdags inflytande i detta avseende påverkas inte av valet av finansieringsform.

De budgetbeslut som fattas enligt budgetlagen är ettåriga. Med dessa beslut fastställer riksdagen en verksamhets utgifter det aktuella budgetåret och därmed i realiteten takten för investeringsverksamheten, inom ramen för den tioåriga planen.

Riksdagen fattar beslut om årliga ramar och bemyndigar regeringen att göra åtaganden som innebär utgifter i framtiden s.k. beställningsbemyndiganden. Genom lånemodellen och partnerskapsmodellen minskar behovet av årliga anslag inledningsvis medan behovet ökar av bemyndiganden för utgifter i framtiden.

Alla former av finansiering av infrastrukturinvesteringar innebär att beslutsfattaren har kostnader för framtiden, om än i olika omfattning och med olika grad av fördelning över tiden.

Finansieringsformerna med direktavskriven anslagsfinansiering och lånefinansiering erbjuder sämre förutsättningar för beställaren att få en stabil och hållbar bild av projektets kostnader över tiden, då beställaren i stor utsträckning står för risker



gällande kostnaderna för byggande, drift, underhåll och reinvestering. Beställaren står även för risker förenade med projektets finansiering, vare sig det är statligt garanterade lån eller kostnader för tillhandahållande av anslag. I partnerskapslösningen är däremot statens utgifter mer förutsägbara.

Enligt ovanstående kan följande slutsatser dras:

- Oavsett finansieringsform för infrastrukturinvesteringar kommer riksdagen att kunna ange inriktning, omfattning och takt för infrastrukturinvesteringar genom beslut om infrastrukturplaner samt genom årliga budgetbeslut och bemyndiganderamar.
- Oavsett finansieringsform för infrastrukturinvesteringar kan kommande generationer få bära kostnader för de beslutade projekten, om än i olika omfattning och med olika fördelning av kostnaderna över tiden.
- Oavsett finansieringsform för infrastrukturinvesteringar kommer de beslutade projekten att innebära kostnader under kommande mandatperioder, som binder efterföljande riksdagars handlingsutrymme.
- Finansiering av infrastruktur genom partnerskap ger förutsättningar för staten att få säkrare kunskap om sina kostnader för ett investeringsprojekt under anläggningens hela livslängd, då större delen av riskerna för kostnadsförändringar i samband med bygganden, drift, underhåll, reinvestering samt finansiering kan överföras till ett privat projektbolag.
- Finansiering av infrastruktur genom partnerskap ger förutsättningar att överföra del av projektets risk på annan part vilket kan minska beställarens kostnad men också innebära att staten i princip får betala en "försäkringspremie" för

att skydda sig mot oförutsedda merkostnader, som kan uppkomma vid traditionell finansiering.

### 4.3 Effektiviseringsmöjligheter

Med utgångspunkt från de mål som regeringen satt upp för alternativ finansiering av infrastruktur gör arbetsgruppen följande övergripande bedömning av huruvida olika former av alternativ finansiering kan uppfylla regeringens mål.

Den väsentliga skillnaden mellan lånefinansiering och partnerskapslösning är att den senare inte enbart bör ses som en finansieringsform utan även förväntas effektivisera en offentlig tjänst och därmed även användningen av statliga medel. Valet av finansieringsform kan sålunda påverka effektiviteten i anläggande och drift av infrastrukturen och därmed få effekter på längre sikt för anspråken på offentliga medel. Vid partnerskapslösningar samarbetar staten med den privata sektorn vid planering, utformning och tillhandahållande av offentliga tjänster i syfte att tillvarata den privata sektorns kunnande och kommersiella kompetens. Avsikten är att ge incitament till nytänkande och effektivisering av användningen av anslagsmedel för ban- och väghållning. En effektiv fördelning av risker är i partnerskapslösningar också viktig för att uppnå mervärde per skattekrona. Härvid fördelas risker till den part som har bäst möjlighet att bedöma och hantera dessa till lägsta möjliga kostnad. Statens styrning och kontroll av avtalad tjänst kan vid partnerskap bli bättre och mer ändamålsenlig bl.a. genom fördelningen av ersättningen över tiden.

Vid en partnerskapslösning är projektbolagets ansvar inte begränsat till projektering och byggande utan han ansvarar även för drift, underhåll och finansiering av anläggningen. Detta medför att projektbolaget har ett totalansvar vilket leder till en effektivare och tydligare riskfördelning mellan parterna. Kraven på entreprenören är relaterade såväl till anläggningens som till tjänstens funktion. Projektbolagets ansvar för anläggningen efter färdigställandet är inte begränsat till en garantitid utan

ansvaret föreligger under hela avtalstiden. Betalning för tillhandahållandet erläggs löpande under driftstiden. Detta ger incitament för projektbolaget att tillhandahålla avtalad funktion under hela avtalstiden.

Funktionsentreprenader förekommer i begränsad utsträckning inom framför allt vägsektorn. De krav som ställs vid en funktionsentreprenad är i allt väsentligt relaterade till anläggningens funktion, vilket innebär att entreprenören inte bara svarar för utförande av en anläggning utan också för anläggningens utformning för att tillgodose funktionskraven. Efter det att anläggningen överlämnats till beställaren övertar som regel beställaren ansvaret för drift och underhåll av anläggningen. Entreprenörens ansvar för anläggningen efter överlämnandet är i regel begränsat till en garantitid. Ansvaret för anläggningens funktion kan bli oklar genom att beställaren ansvarar för drift och underhåll under garantitiden. Beställarens ersättning för anläggningen betalas allteftersom anläggningen färdigställs och i de flesta fall är anläggningen i princip slutbetald vid överlämnandet. Det innebär att entreprenören inte tar ett totalansvar för anläggningen på samma sätt som vid en partnerskapslösning och att möjligheten till en effektiv och tydlig riskfördelning minskar.

Sammanfattningsvis har arbetsgruppen funnit att partnerskap med den privata sektorn kan innebära bättre möjlighet än andra finansieringsformer att uppfylla regeringens mål med alternativ finansiering och åstadkomma en effektivare användning av statliga medel på kort och lång sikt. Detta sker bl.a. genom

- en förbättrad riskhantering,
- en förbättrad planering genom tydliga funktionskrav avseende den offentliga tjänsten,
- en förbättrad och mer ändamålsenlig styrning mot den tjänst som skall tillhandahållas.

Arbetsgruppen har därför valt att fortsättningsvis endast studera möjligheterna att genomföra infrastrukturinvesteringar genom partnerskap med den privata sektorn, då det är en i Sverige

tämligen oprövad form av finansiering av infrastruktur som arbetsgruppen bedömer har goda förutsättningar att ge ovan nämnda fördelar och uppfylla målen med alternativ finansiering. Arbetsgruppen har valt att inte ytterligare studera lånefinansiering därför att denna finansieringsform inte bedöms ge de effektivitetsvinster som är ett av målen för arbetsgruppens arbete.

## 5 Erfarenheter från infrastrukturprojekt som genomförts med alternativ finansiering genom partnerskap

### 5.1 Vägprojekt i Storbritannien

I Storbritannien introducerades i början av 1990-talet begreppet PFI (Private Finance Initiative). Avsikten var att i samarbete med den privata sektorn pröva nya former för att tillhandahålla bl.a. väghållningstjänster.

Den privata sektorn i form av projektbolag, särskilt bildade för uppgiften, fick ansvar för att bygga, finansiera och driva vägen i fråga. Projektbolagen erhöll i de första projekten ersättning med en viss marknadsmässig risk i form av periodiska betalningar från det brittiska vägverket (Highways Agency) baserade på antalet fordon som nyttjar vägen, s.k. skuggtullar. I stället för att ersätta projektbolagen enbart efter trafikvolym beräknas ersättningen i senare upphandlade projekt i stor utsträckning efter den service som tillhandahålls och då närmast i form av tillgänglighet. För de flesta projekten gäller också att ersättningen minskar då lånen från de externa finansörerna har återbetalats.

År 1997 – efter viss omprövning av PFI-konceptet – fattade den nya regeringen beslut om att fortsätta med fler projekt såväl inom infrastruktur som inom andra sektorer av samhället. Benämningen PFI ändrades till PPP (Public Private Partnership).

Målen för samarbetet med näringslivet i form av PPP anges av Highways Agency vara följande:

Reducera den offentliga sektorns kostnader.

Säkerställa att nyttan för väganvändaren maximeras.

Stödja utvecklingen inom teknik, drift, upphandling och finansiering.

Stödja utvecklingen av en brittisk vägindustri.

För att strama upp tillämpningen av PPP-konceptet tillsattes i slutet av 1990-talet inom Department of Treasury en särskild "Taskforce" för policy- och vissa projektfrågor med relativt få medarbetare och ett tidsmässigt begränsat mandat.

I PPP-projekt står den privata sektorn för merparten av de risker som är förenade med byggande, drift, underhåll och finansiering. Planeringsrisken bärs av staten, som t.ex. ansvarar för att nödvändiga tillstånd erhålls för åtkomst och rätt att använda mark för vägutbyggnad. Risker, som är förenade med ändringar i lagar, regler och andra politiska beslut som kan påverka projektet har ansetts kunna bäras av den privata sektorn. Det gäller dock endast sådana mindre ändringar som inte på ett avgörande sätt ändrar förutsättningarna för projektet.

Genom att bankerna svarar för större delen av finansieringen ställs krav på projektbolagen att säkerställa att ett projekts budget inte överskrids samt att avtalad tjänst tillhandahålls så att nödvändiga ersättningar erhålls från beställaren för projektbolagets betalning av ränta och amortering. Avkastning på ägarkapital erhålls i allmänhet inte förrän bankerna fått sina fordringar tillgodosedda, vilket också leder till krav på projektbolaget från ägarnas sida.

Vad gäller upphandlingarna följer dessa EU:s regler. I initialskedet var ett relativt stort antal företag intresserade av att offerrera i varje projekt. Highways Agency har reducerat antalet anbudsgivare per projekt till högst fyra för att snabba upp anbudsprocessen men också för att de företag som deltar skall anse sig ha en rimlig chans att erhålla kontraktet, eftersom kostnaderna för att lämna en offert för denna typ av projekt är relativt stor. Generellt sett har upphandlingarna bedrivits i minst fyra steg: Bid Clarification, First Negotiation, Second Negotiation och Negotiation with Preferred Bidder. Anbudsgivarna har fått inkomma med ett antal reviderade anbud under förhandlingsskedet. En normal upphandling har tagit 18 till 24 månader att

genomföra. Kostnaden för ett vinnande konsortium att bjuda på ett större vägprojekt uppgår till cirka 2–4 miljoner brittiska pund. Den höga s.k. transaktionskostnaden kan förklaras av att beställaren i sitt förfrågningsunderlag inte tillräckligt preciserat sina krav, vilket lett till en omfattande och utdragen upphandlingsprocess.

För att bedöma om ett PPP-projekt skapar mervärde för det offentliga räknar Highways Agency fram en jämförelsekostnad. Jämförelsekostnaden innehåller nuvärdet av alla kostnader som skulle ha uppstått under avtalsperioden om vägen byggts och drivits i offentlig regi. Den risk som skulle ha burits av den offentliga sektorn vid konventionell upphandling inkluderas i kostnaden. Kostnaden jämförs sedan med nuvärdet av summan av alla ersättningar som skall betalas i enlighet med det tilltänkta partnerskapsavtalet.

Avtalen, som normalt löper på 30 år, är flexibla och möjliggör korrigeringar om vissa specificerade händelser skulle inträffa.

Staten är ägare av mark och väg under hela avtalsperioden.

Enligt Highways Agency har de hittills åtta genomförda projekten (upphandling pågår av ytterligare tre projekt) inneburit en avsevärd kostnadsminskning för staten och ytterst skattebetalarna jämfört med ett traditionellt genomförande. För den privata sektorn har långsiktiga affärsmöjligheter skapats.

Det engelska riksrevisionsverket (National Audit Office) har granskat de fyra första vägprojekten i rapporten *The Private Finance Initiative: The first four Design, Build, Finance and Operate Roads Contracts* och konstaterar att de sammantaget har skapat ett mervärde för skattebetalarna.

Det kan konstateras att erfarenheterna av de hittills genomförda vägprojekten är övervägande positiva. Driften av de nya vägarna synes fungera väl och ge en högre standard på vägunderhåll än på det övriga vägnätet. Det bör dock uppmärksammas att kontrakten löper under en relativt lång tid varför en slutlig utvärdering av dessa projekt ännu inte har kunnat göras.

Arthur Andersen publicerade i januari 2000, på uppdrag av The Treasury Taskforce, en utvärdering av ett antal PPP-projekt i Storbritannien. I materialet, som omfattar totalt 29 projekt,

ingår de fyra första vägarna i England samt en väg i Skottland som genomförts enligt PPP-konceptet. Slutsatsen i rapporten är att i de studerade projekten har uppnåtts en genomsnittlig besparing på cirka 17 procent. Spridning av besparingen för de enskilda undersökta projekten är från en besparing på cirka 0,5 procent till en besparing på cirka 60 procent. Av de 29 projekten hade 18 projekt en besparing på 10 procent eller mer. Även för de tio största projekten i undersökningen, som svarar för 95 procent av den sammanlagda kostnaden, var den genomsnittliga besparingen cirka 17 procent.

National Audit Office har bl.a. undersökt fem vägprojekt. Den sammanlagda besparingen för dessa vägprojekt bedöms av National Audit Office uppgå till cirka 12 procent.

I det material som Arthur Andersen presenterar har bl.a. en rangordning gjorts av de faktorer som av inblandade parter uppfattas bidra till att PPP-projekt ger mervärde för staten.

De mest betydelsefulla av dessa är följande:

Risköverföring svarar för cirka 60 procent av total kostnadsbesparing på 17 procent.

Funktionsupphandling ger handlingsutrymme och möjliggör innovationer.

Långtidskontrakt öppnar för alternativa angreppssätt och en optimering av s.k. livscykelkostnad.

Relevanta funktionskrav och ändamålsenliga ersättningsformer ger incitament som sänker totalkostnaden.

Konkurrens ger besparingar.

Kunnig projektledning och integrering av olika kompetenser ökar effektiviteten.

Tidigt engagemang av den privata sektorns kreativitet ökar innovationsmöjligheten.



Arthur Andersen och National Audit Office diskuterar i sina rapporter diskonteringsräntans betydelse för jämförelsen med de bedömda kostnaderna för ett traditionellt genomfört projekt. Se kapitel 6 om jämförelsekostnadsberäkning.

## 5.2 Motorvägsprojekt i Finland

År 1995 beslutade den finska regeringen att genomföra en utbyggnad av vägen mellan Järvenpää, strax norr om Helsingfors, och Lahti (väg M4) genom alternativ finansiering. Projektet, som avsåg en upprustning av denna vägsträcka till full motorvägsstandard, kunde inte inrymmas i det ordinarie vägbyggnadsanslaget, trots att det ansågs som mycket angeläget att snarast förbättra trafiksäkerheten och framkomligheten på den aktuella sträckan. Eftersom projektet var samhällsekonomiskt lönsamt, tillräckligt stort för att locka internationella leverantörer och kunde påbörjas snabbt, befanns det lämpligt att genomföras i partnerskap med den privata sektorn.

Efter prekvalificering deltog fem konsortier i upphandlingen, varav ett finskt, två svensk-finska, ett spansk-finskt och ett franskt. De olika anbudena varierade från 1 211 miljoner finska mark till 1 705 miljoner finska mark. Det finska vägverket hade beräknat att kostnaden för ett traditionellt genomförande med samma krav skulle uppgå till 1 412 miljoner finska mark. Upphandlingen resulterade i att den anbudsgivare som lämnade det lägsta anbudet antogs för uppdraget att finansiera och rusta upp vägavsnittet till motorvägsstandard samt att driva hela vägsträckan inklusive befintlig vägdel under koncessionstiden.

För att projektera, planlägga, bygga, finansiera och driva den nya vägen betalar staten en ersättning till det av det vinnande konsortiet bildade projektbolaget. Några av kontraktets kännetecken är följande:

Ersättningen baseras på verklig trafikvolym och skuggtullar.

Fast ersättning per fordon med undantag för indexering av underhållskostnader.  
Avtalsperioden är 15 år.  
Bonus för tidigarelagt öppnande av vägen.  
Finsk lag och finska språket används.

Det finska vägverket är legalt ansvarigt som väghållare för vägen och svarar därmed för erforderlig myndighetsutövning i anslutning till den nya vägen samt för vägens kvalitet i förhållande till trafikanterna. Den löpande operativa verksamheten har överförts till projektbolaget som ansvarar gentemot vägverket för vägens skick.

RisKFördelningen har gjorts så att projektbolaget tar de risker som är förenade med produktion, drift och underhåll samt finansiering. Det finska vägverket tar risker när det gäller lagändringar som påverkar projektet, ändringar i normer och standards och begränsad tillgänglighet på grund av olyckor som skett utan projektbolagets förskyllan.

Projektbolaget erhåller ersättning baserat på antalet fordon som nyttjar vägen, s.k. skuggtullar. Staten ger inga garantier när det gäller trafikmängder utan detta är projektbolagets risk. Ersättningen, som utgår från olika trafikmängdsnivåer, har konstruerats så att ersättningen per fordon minskar vid ökad trafikmängd med en övre gräns vid vilken ingen ytterligare ersättning utgår.

Erfarenheterna som redovisats från själva projektet ger en positiv bild. Kostnaden för väghållningen på den utbyggda motorvägen bedöms bli närmare 15 procent lägre för staten än om en konventionell lösning valts. Effektivitetsvinsterna förklaras av att projektbolaget tar över riskerna för byggande, drift och underhåll samt för lånekostnaderna.

Upphandlingen tilldrog sig ett internationellt intresse och byggnationen kunde genomföras betydligt snabbare än planerat. Genom den privata finansieringen kunde vägen färdigställas cirka fem år tidigare än som varit möjligt med gängse anslagsfinansiering. Uppskattningsvis har detta gett samhället en

vinst på cirka 400 miljoner finska mark i minskade olycks-, miljö- och tidskostnader.

Det finska vägverket rekommenderar att i framtida projekt bör det avsättas mer tid för anbudsprocessen, att leverantören ges större frihet att utveckla nya idéer och att kontraktstiden görs längre.

Från det finska kommunikationsdepartementet har man framfört att Lahti-projektet har fått beröm och att det öppnat vägen för nya metoder för finansiering av infrastruktur. Diskussionen runt projektet har i huvudsak handlat om ifall det är förmånligare för staten att låna upp medel själv, i stället för att det görs av en privat part.

Det kan noteras att det finska riksrevisionsverket i en granskning av projektet har funnit att ”Endast när det gäller det snabba förverkligandet av efterfinansieringsprojektet kan man säga att Lahtivägenprojektet gett entydigt klart större nytta jämfört med den traditionella budgetfinansieringsmodellen. Eftersom det har varit svårt att i pengar uppskatta alla de delfaktorer som inverkar på efterfinansieringsprojektets lönsamhet, har vid revisionen inte kunnat bedömas, huruvida effektivitetsnyttan vid förverkligandet har varit tillräckligt stor för att kompensera efterfinansieringsprojektets nackdelar. Lönsamheten för det nu granskade efterfinansieringsprojektet jämfört med traditionella budgetfinansieringsprojekt förefaller inte att vara så klar eller entydig som det framfördes i projektets begynnelse.”

I anslutning till upphandlingen restes en del frågor om beskattning och redovisning av intäkter och kostnader för projektbolaget. Vissa ändringar i skattelagstiftningen gjordes beträffande möjligheterna till avskrivning av anläggningen under hela koncessionsperioden och i fråga om hanteringen av mervärdesskatt på den ersättning som betalas av den finska staten till projektbolaget.

Transaktionskostnaderna i det finska projektet var väsentligt lägre än vad som är fallet i motsvarande projekt i England. Detta kan till stor del tillskrivas ett effektivare upphandlingsförfarande.

## 5.3 Arlandabanan

### Bakgrund

Arlandabanan är det första infrastrukturprojektet i Sverige i modern tid som samfinansieras mellan staten och den privata sektorn. Projektet innebär en utbyggnad och drift av en dubbelspårig järnväg från det existerande fyrspåret vid Rosersberg till Stockholm-Arlanda flygplats. Från flygplatsen fortsätter järnvägen till det existerande dubbelspåret vid Odensala, den s.k. Norra Böjen. På flygplatsen har anlagts tre järnvägsstationer, varav två nyttjas för flygpendeltrafiken. Vissa investeringar har också gjorts på Stockholm Central. I projektet ingår även anskaffning av de särskilt utformade tågen som utnyttjas för flygpendeltrafiken.

En förutsättning för projektet var att det skulle vara samhälls-ekonomiskt motiverat men också att trafikunderlaget skulle vara tillräckligt stort och kunna ges en kommersiell utformning för att medge företagsekonomisk lönsamhet. Utgångspunkten för regeringen var att projektet i så stor utsträckning som möjligt skulle finansieras utanför statsbudgeten och gärna med privata medel. Staten har dock lämnat ett bidrag till byggandet av den Norra Böjen samt ställt ett villkorslån till projektbolagets förfarande.

Ett särskilt av staten helägt bolag bildades, A-Banan Projekt AB (A-Banan), för att bl.a. sköta upphandlingen av Arlandabanan och hantera statens rättigheter och skyldigheter enligt avtal. Statens aktier i bolaget förvaltas av Banverket och Luftfartsverket. Upphandlingen genomfördes såsom en förhandlingsupphandling med föregående prekvalificering. Det vinnande konsortiet bildade projektbolaget A-Train AB (A-Train) med uppgift att projektera, finansiera och bygga Arlandabanan. Bolaget skall även svara för drift och underhåll av banan inklusive reinvesteringar samt för flygpendeltrafiken.

A-Banan äger järnvägsanläggningen och har upplåtit den med nyttjanderätt till A-Train, liksom rätten att bedriva flygpendeltrafik på statens spåranläggningar mellan Stockholm Central och

Rosersberg för en tid av 45 år med viss möjlighet till en tioårig förlängning. A-Train har rätt att ta ut avgift av de operatörer som utnyttjar Arlandabanan och av passagerare på flygpendeln. Staten har en option att efter 15 år lösa A-Train från kontraktet om inte den av statsmakterna eftersträvade samordningen mellan den lokala, regionala och nationella järnvägstrafiken och landets huvudflygplats skulle åstadkommas.

Utöver lånefinansierat kapital och det statliga villkorslånet på 1 miljard kronor och ett särskilt bidrag till Norra böjen på 850 miljoner kronor har Arlandabanan finansierats genom att de privata intressenterna tillskjutit ett riskkapital på 600 miljoner kronor. A-Trains ägare har också bildat ett särskilt konsortium – Arlanda Link Consortium (ALC) – som varit underleverantörer till A-Train genom ett särskilt s.k. Turnkey-avtal. ALC har utfört anläggningsarbetena och de järnvägstekniska installationerna samt levererat tågen för flygpendeln. De privata intressenterna skall kvarstå som ägare i A-Train i vart fall under tre år efter att driften av Arlandabanan påbörjats.

Arlandabanan genomförs såsom ett s.k. Build Transfer Operate-projekt baserat på en projektförfinansiering, vilket innebär att projektets långivare i princip inte har någon annan säkerhet för sina krediter än de intäkter som projektet genererar. I Arlandabanans fall finns emellertid viss säkerhet i form av åtaganden från A-Trains ägare att, under vissa omständigheter, skjuta till ytterligare ett begränsat riskkapital till bolaget. Vidare finns möjligheter för projektets långivare att överta kontrollen av A-Train för den händelse att detta bolag skulle komma på obestånd. A-Banan är part i de avtal som reglerar bankernas säkerhet i projektet.

Det statliga A-Banans åtagande innebär att tillhandahålla vissa rättigheter för projektets genomförande men även att bära vissa risker. Dessa risker har under byggtiden bestått av markanskaffning, vissa legala risker i anslutning till vattendomsprövningar samt oförutsedda kostnader till följd av ändrade myndighetskrav, förorenad mark på flygplatsen och fornlämningar på flygplatsmarken. I driftfasen har A-Banan för statens räkning tagit risken att statsmakterna i framtiden

förändrar förutsättningarna för en privatfinansierad järnväg. Övriga politiska och legala risker tas av A-Train.

I projekt Arlandabanan har staten inte lämnat några ekonomiska garantier till A-Train eller gjort andra åtaganden t.ex. vad gäller nyttjande och marknadsutveckling för Arlandabanan och flygpendeln. Dock har A-Banan åtagit sig att till viss del ersätta A-Train om konkurrerande busstrafik subventioneras med skattemedel.

De internationella kommersiella långivarna medverkar i uppföljningen av projekt Arlandabanan. Därigenom har deras särskilda kompetens och incitament att följa och bevaka sina intressen i projekt som Arlandabanan kunnat utnyttjas.

Avtalet mellan statens beställarbolag, A-Banan, och det privata projektbolaget, A-Train, undertecknades i juli 1995. Byggandet av anläggningen och tillverkningen av tågen påbörjades strax därefter. I november 1999 startade tågtrafiken under namnet Arlanda Express. Det finns således betydande erfarenheter från upphandlings- och byggskedet och erfarenheter från en inledande fas av driften att ta tillvara för kommande partnerskapsprojekt.

### **Riskfördelning**

Vid upphandlingen av projektet var den grundläggande principen vid fördelningen av risker att projektbolaget skulle ta samtliga risker om inte detta var oskäligt och därmed skulle försvåra att göra projektet finansierbart. I projektet har en mycket stor del av riskerna överförts från A-Banan till A-Train. De risker som ligger hos A-Train är bl.a. risker förenade med byggande och drift, marknadsrisker, politiska risker och finansieringsrisker såsom valutarisker och ränterisker. Vissa risker, framför allt relaterade till byggnation och tillverkning av tågen, har av A-Train överförts till ALC till viss del beroende på krav från långivarna. A-Banan har som ovan framhållits behållit vissa risker. Riskfördelningen synes med nu vunna erfarenheter väl avvägd. Bland annat kan noteras att A-Train har tagit hela risken förenad med den mycket komplicerade

tunnelsprängningen under Arlanda flygplats, en risk som man försökt och lyckats bemästra med ett väl genomfört kontrollprogram.

A-Train har det fulla ansvaret för avtalet gentemot A-Banan. Det förhållandet att A-Train överfört risker till ALC och att A-Train känt en osäkerhet om sin beställarroll gentemot ALC har emellertid gjort att hanteringen av risker i projektet i alla avseenden inte blivit helt tillfredsställande ur statlig beställarsynpunkt. Uppkommande tvistefrågor av såväl praktisk som juridisk natur har inte kunnat lösas så smidigt som vore önskvärt. Eventuellt kommande partnerskapsprojekt bör dra nytta av denna erfarenhet.

I projekt Arlandabanan tillämpas projektfinansiering där långivarna har haft att bedöma kreditrisken utifrån projektets intäktsströmmar. Traditionella säkerheter i anläggningen föreligger inte. Finansiärerna kom därför att ställa stora krav på underlag, t.ex. vad gäller trafikbedömningar och på upplägg och innehåll i låneavtalen. Fokus kom att ligga på låneavtalen. Bland annat detta medförde ett utdraget förhandlingsarbete i samband med upphandlingen och en komplicerad avtalsstruktur med ett stort antal avtal. De mer entreprenadrelaterade frågorna fick till följd av den internationella upphandlingen en utformning som till viss del avvek från svensk praxis. Vid genomförandet av entreprenaden kom detta att förorsaka vissa problem. Projektet är det första partnerskapsprojektet i landet med en viss ovana hos inblandade aktörer, vilket kanske också bidragit till en relativt hög transaktionskostnad hos inblandade parter.

### **Erfarenheter**

Erfarenheter av projektet har visat att beställaren, A-Banan, har haft stort behov av kompetens och resurser inom teknik, ekonomi och juridik under såväl upphandling som byggande och drift. A-Banan har haft en mycket liten egen organisation under upphandlings- och byggskedena. Bolaget har använt sig av externa konsulter och i tekniska frågor medverkan från Banverket och Luftfartsverket, som avsatt särskilda projektledare för

att medverka i projektet och som "inkörsport" till respektive organisation när myndighetens olika kompetenser blev nödvändiga. Banverket och Luftfartsverket har sålunda fungerat som rådgivare inom sina tekniska kompetensområden i fråga om främst ritningsgranskning och besiktning.

A-Banans användning av en liten egen organisation i kombination med resurser från Banverket och Luftfartsverket samt externa konsulter har visat sig fungera väl efter det att de olika parternas roller klarställts och fått acceptans inom respektive organisation. Leverantörens tekniska lösningar har kunnat diskuteras på ett konstruktivt sätt där A-Banan som beställare och katalysator i diskussioner med berörd myndighet åstadkommit den eftersträlvade dynamiken i projektet.

Projektbolaget, A-Train, måste också ha kompetens, resurser och mandat att agera som kraftfull beställare gentemot sina entreprenörer och leverantörer. Detta uppnåddes relativt sent i projektet, vilket orsakar problem i drift- och underhållsskedet. Projektbolaget måste tidigt bemannas med drift- och underhållspersonal för att kunna ställa rätt funktionskrav på utförandet av anläggning och tåg. Rollfördelningen mellan projektbolag och utförare, som i projekt Arlandabanan har varit ALC, samt ägare/sponsorer bör kunna utvecklas i eventuellt kommande projekt. Det är också väsentligt att tillräcklig tid ges för förberedelser innan de egentliga arbetena påbörjas. Det kan gälla kontraktsgenomgångar och kvalitetsfrågor, där styrningen mot eftersträlvad kvalitet måste komma igång omedelbart. I ett partnerskapsprojekt bör projektavtalet mellan statens beställare och projektbolaget vara ett stöd för projektbolaget mot entreprenörs- och leverantörsintressen.

Beträffande statens och A-Banans krav på anläggning och tåg kan noteras att de i huvudsak varit funktionella med viss hänvisning till en referensanläggning, dvs. utförandet av en liknande redan byggd anläggning. Uppläggningsen har i huvudsak fungerat men hänvisningen till referensanläggningen har skapat viss osäkerhet i fråga om beställarens krav och bör endast undantagsvis användas. Relevanta och tydliga funktionskrav ger



projektbolaget möjlighet att utnyttja sin kreativitet att skapa lösningar och ger klara spelregler.

I projekt Arlandabanan har uppkommit vissa skatte- och redovisningsfrågor som varit föremål för avstämning med skattemyndigheter och revisorer och som kunnat lösas inom ramen för gällande lagstiftning.

Eftersom Arlandabanan var det första s.k. partnerskapsprojektet i landet och ett av de första i sitt slag i Europa var aktörerna i projektet ovana i sina roller. Det har tagit tid att etablera en samverkan trots många gemensamma mål. Samarbetet har dock efter hand kommit att fungera bra och bör med viss utveckling kunna vara ett mönster för liknande projekt i framtiden. För kommande projekt bör sålunda projektavtalen ge närmare vägledning om hur samarbetet i projektet skall fungera där framför allt en tydligare rollfördelning måste eftersträvas och incitament för samverkan skapas. Med hittillsvarande erfarenhet bedömer A-Banan Projekt AB att projektet har skapat mervärde och det finns skäl att anta att det även framdeles kommer att skapa mervärden för staten och skattebetalarna.

Sammanfattningsvis visar erfarenheterna från projekt Arlandabanan på följande viktiga framgångsfaktorer vid partnerskapslösningar:

Relevanta och tydliga funktionskrav.

En effektiv riskfördelning.

Ett samlat utnyttjande av erfarenhet, kompetens och resurser hos beställaren (staten).

Ett starkt projektbolag med kompetens och resurser redan tidigt i projektet.

Rollfördelning och organisation tydligt angivet i projektavtal.

Inhemska krav och erfarenheter måste få ett stort genomslag vid genomförande och upphandling

En särskild utvärdering av projekt Arlandabanan kommer att göras.

## 5.4 För- och nackdelar med alternativ finansiering genom partnerskap

Utifrån en genomgång av finansiering genom partnerskap i Sverige, Storbritannien och Finland bedömer arbetsgruppen att de statsfinansiella och samhällsekonomiska fördelarna med att investera i infrastruktur genom partnerskap med den privata sektorn överväger de nackdelar som kan vara förenade med en sådan lösning.

Vissa av för- och nackdelarna med partnerskap sammanfaller med de som kan konstateras förekomma vid lånefinansiering. Eftersom partnerskap inte enbart är en finansieringsform ger detta dessutom upphov till andra effekter av både positiv och negativ art som inte finns vid lånefinansiering.

Nedan redovisas en sammanfattande bedömning av för- och nackdelar med alternativ finansiering genom partnerskap jämfört med traditionell finansiering över statsbudgeten med direktavskrivning av investeringen.

### *Fördelar:*

- Jämnare fördelning av kostnader över anläggningens livslängd.
- Möjlighet till ökad effektivitet i form av lägre kostnader och bättre kvalitet genom helhetssyn, vilket gör att offentliga medel frigörs nu och för framtiden.
- Risken bärs av den part som bäst kan hantera den.
- Indirekta positiva samhällsekonomiska effekter genom minskade investeringskostnader nu och genom effektivitetsvinster över en längre period.
- Bättre statlig styrning och kontroll över projektets kostnader.
- Möjlighet till att ökad konkurrens ger förutsättningar för att sänka kostnaderna.
- Krav på planering i tidiga skeden.
- Längsiktiga åtaganden skapar incitament för god kvalitet.

- Ansvar och riskfördelning vid upphandling med funktionskrav blir tydligare.

*Nackdelar:*

Risk för ökade upphandlingskostnader.

Risk för högre finansieringskostnader.

Brist på kunskap och erfarenhet av partnerskapslösningar hos upphandlande organisationer.

Ovanstående för- och nackdelar behandlas mer detaljerat senare i rapporten. Arbetsgruppen har i sitt förslag till modell för genomförande av projekt i partnerskap strävat efter att så långt som möjligt minska effekterna av observerade nackdelar. Detta gäller framför allt organisationernas brist på erfarenhet och kunskap av partnerskapslösningar som hanteras med en särskild delegation samt risk för ökade upphandlingskostnader som hanteras med föreslagen upphandlingsmodell. Beträffande finansiering kan noteras att enligt den tidigare nämnda rapporten från Arthur Andersen tenderar skillnaden mellan statens och den privata sektorns lånekostnad att minska. Risken för minskat investeringsutrymme i framtiden (nämnt i Statskontorets rapport) avser följderna av om det på kort tid fattas beslut om att starta och genomföra ett stort antal projekt.

I det efterföljande avsnittet presenteras ett förslag till en modell för alternativ finansiering av infrastruktur.



## 6 Förslag till modell för genomförande av större infrastrukturprojekt med alternativ finansiering genom partnerskap

### 6.1 Allmänt

Som redovisats ovan har erfarenheterna av partnerskapslösningar varit övervägande positiva. Varje enskilt land har dock sina speciella förutsättningar, krav och traditioner som måste beaktas.

Mot bakgrund av redovisade erfarenheter föreslår arbetsgruppen en svensk modell för genomförande av större infrastrukturprojekt i partnerskap mellan staten och den privata sektorn. Modellen liksom förutsättningarna för en ökad effektivitet redovisas nedan.

### 6.2 Ökad effektivitet genom finansiering av infrastruktur med partnerskap

I en partnerskapslösning utgör projektet ett totalkoncept innefattande finansiering, planering, projektering, byggande, drift och underhåll. Genom att de statliga verkens och den privata sektorns erfarenheter, kunnande och kreativitet utnyttjas i samverkan bedömer arbetsgruppen att effektivitetsökningar och kostnadsbesparingar kan uppnås. Parterna har från olika utgångspunkter ett intresse av att minimera projektets totala kostnader, vilket såväl kortsiktigt som framför allt långsiktigt minskar statens kostnader. Verkens längre erfarenhet och större kunnande inom tidiga skeden används främst till myndighetskontakter, tillstånd och till att ställa rätt funktionskrav på

anläggning och drift. Den privata sektorns kunnande och kreativitet inriktas på att skapa och genomföra lösningar som ger lägsta totalkostnad med avseende på projektering, byggande, drift och underhåll. En utökad finansiell samverkan torde även bidra till kreativa lösningar inom detta område. Ju tidigare den privata sektorn kan engageras i processen desto större är möjligheterna till besparingar. Betydande besparingar torde dock kunna uppnås även om de inledande projekten utgår från t.ex. lagakraftvunnen arbetsplan.

Arbetsgruppen bedömer att i en partnerskapslösning föreligger bättre möjligheter att hantera och fördela risker till den part som bäst kan hantera dem. Risker som sammanhänger med projektering, byggande, drift och underhåll är ofta sammankopplade och sträcker sig över flera skeden. Det ligger dessutom risker i gränserna mellan skedena. Hårtill kommer de risker som är förenade med finansieringen av projektet. Genom att låta den privata sektorn ansvara för hela processen kan staten överföra en stor del av riskerna i ett projekt. Kostnaden för staten att överföra sagda risker bedöms bli lägre än kostnaderna för staten att bära riskerna i traditionella projekt. Totalansvaret för projektering, byggande, drift och underhåll samt finansiering under en längre avtalstid och funktionsrelaterade krav skapar incitament för nytänkande och samordning för att uppnå optimala helhetslösningar.

Den privata sektorn kan i många fall sannolikt också förkorta byggtiden genom en omsorgsfull planering och en bättre styrning genom projektets olika skeden, vilket i sin tur ger en lägre produktions- och finansieringskostnad samt ett tidigare idrifttagande. Erfarenheter från partnerskapsprojekt i England visar på att förmågan till planering i tidiga skeden och riskhantering har utvecklats. Genom en ändamålsenlig utformning av ersättningen till entreprenören kan staten förstärka incitamenten att förkorta byggtid och kvalitet i genomförande.

Arbetsgruppen bedömer att den effektiva riskfördelningen och styrningen av hela projektet vid genomförande i partnerskap möjliggör att staten kan genomföra projekten effektivare och med kostnadsbesparingar. Härigenom uppnås en lägre

belastning av statsbudgeten på såväl kort som lång sikt. Engelska erfarenheter från flera projekt visar på cirka 17 procent besparing. Härvid kan noteras att sådana besparingar har kunnat uppnås trots att kostnaderna för upphandlingarna synes varit onödigt dyra. Erfarenheter från Arlandabanan i Sverige pekar i samma riktning.

Vid partnerskapslösningar svarar den privata sektorn även för finansieringen vilket innebär att angelägna projekt, liksom vid ren lånefinansiering, kan tidigareläggas. Statens ersättning för den avtalade tjänsten börjar erläggas först vid driftstart och under en längre tidsperiod. Detta innebär en minskad belastning på statsbudgeten.

Tidigareläggning och förkortade byggtider ger, förutom effekterna på statsbudgeten, samhällsekonomiska vinster.

Erfarenheterna från projekt genomförda med partnerskap visar, framför allt i England, på tidskrävande och kostsamma upphandlingar. Transaktionskostnaderna tenderar att bli höga. Arbetsgruppen bedömer att detta kan motverkas genom ett omsorgsfullt förberedelsearbete, standardiserade modeller för förfrågningsunderlag och projektavtal samt att förhandlingar förs i så få steg som möjligt. Det bör noteras att eventuella högre transaktionskostnader vid partnerskapslösningar till stor del bör uppvägas av lägre kostnader senare i projektet.

Ovanstående redovisade effektivitetsökning kan sammanfattas enligt följande:

Staten genomför planerings- och tillståndsprocessen.

Staten ställer relevanta och tydliga funktionskrav.

Privata sektorn tar ansvar för projektering, byggande, drift underhåll och finansiering till lägsta totalkostnad.

Risk fördelas till den part som bäst kan hantera den.

Ersättning utformas så att den styr mot rätt kvalitet för avtalad tjänst.

De erfarenheter gällande effektivisering som arbetsgruppen redovisat ovan härrör bl.a. ifrån flera projekt i England. Arbets-

gruppen gör övergripande den bedömningen att denna effektivisering även borde kunna uppnås i Sverige, av bl.a. följande skäl:

Som tidigare nämnts anger Arthur Andersen i sin rapport till The Treasury Taskforce att risköverföring bedöms svara för ca 60 procent av den bedömda totala kostnadsbesparingen på 17 procent. I Sverige bedrivs i allmänhet infrastrukturprojekten på traditionellt vis, där staten tar merparten av riskerna. Detta indikerar att en ökad effektivisering borde vara möjlig även i Sverige genom den möjlighet till riskfördelning som erbjuds i ett projekt som genomförs genom ett partnerskap med den privata sektorn.

I Sverige har en av åtgärderna för att effektivisera Vägverket varit att successivt utsätta Vägverkets produktionsverksamhet för ökad konkurrens. Denna konkurrensutsättning är nu genomförd för såväl investeringsverksamhet som drift och underhåll. Av den information arbetsgruppen fått från Vägverkets motsvarighet i England, Highways Agency, skedde all deras upphandling av investering, drift och underhåll i konkurrens redan i början av 1990-talet. Detta indikerar att de besparingsresultat som erhållits i England är relevanta även för svenska förhållanden.

Arbetsgruppen har även studerat andra former för alternativ finansiering av infrastruktur utifrån inhemska och utländska erfarenheter. Som tidigare framgått har arbetsgruppen funnit att den i Sverige i flera fall tillämpade lånefinansieringen av projekt, där projekten i övrigt genomförts på traditionellt sätt, inte uppfyller mer än vissa av de angivna målen. För att uppfylla eftersträfvade mål måste en mer utvecklad form av alternativ finansiering tillämpas. Arbetsgruppen föreslår därför i det följande en modell för fördjupad samverkan och samarbete med den privata sektorn i syfte att i partnerskap genomföra angelägna infrastrukturprojekt och i samband därmed uppnå sådana effektivitetsvinster att en långsiktig lägre belastning på statsbudgeten erhålls.



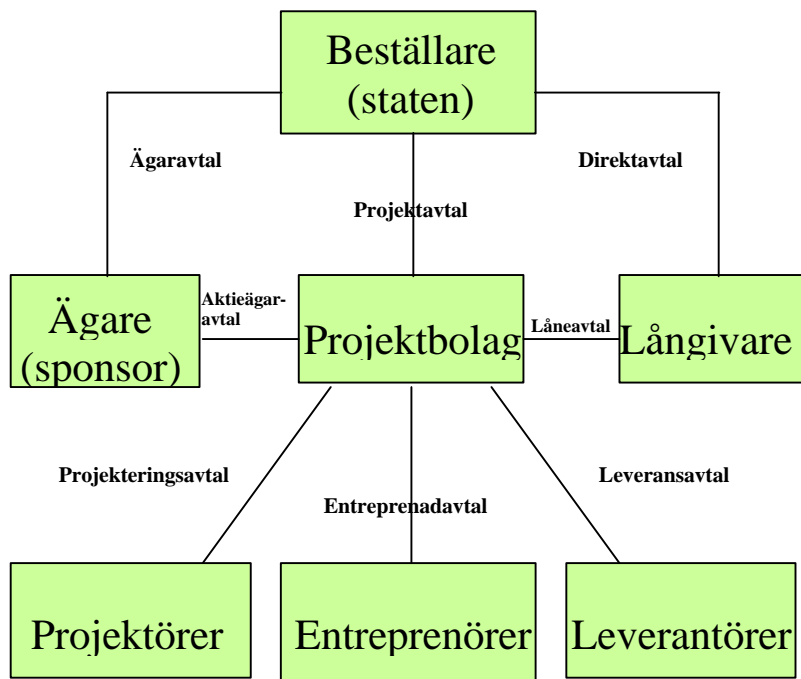
### 6.3 En svensk modell för alternativ finansiering av infrastruktur genom partnerskap

Efter en samlad bedömning föreslår arbetsgruppen en modell för tillhandahållande av infrastruktur tjänster inom väg- och järnvägssektorerna (väg- och banhållningstjänster) i partnerskap med den privata sektorn. Ett genomförande av arbetsgruppens förslag innebär, förutom en effektivisering, att statens utgifter blir mer förutsägbara och kommer till följd av de periodiska betalningarna att fördelas över en längre period. Staten uppnår en förbättrad styrning och kontroll av projektens totala kostnader och att efterfrågade tjänster tillhandahålls enligt uppställda krav. Projekt som bedöms lämpliga för partnerskap hämtas från de av statsmakterna på sedvanligt sätt prioriterade projekten och följer därmed gängse planering och prioritering av olika väg- och järnvägsprojekt. Riksdagen behåller kontrollen av användningen av statens medel och även inriktningen av infrastrukturinvesteringarna.

I det fall tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken krävs för projekt som avses genomföras i partnerskap, innebär arbetsgruppens förslag ingen ändring av nuvarande ordning, dvs. att Vägverket och Banverket begär sådan prövning hos regeringen.

Inte heller föreslår arbetsgruppen någon ändring av nu gällande planeringsordning för vägar och järnvägar. Detta innebär att t.ex. miljöaspekten kommer att beaktas i planeringens olika skeden, på samma sätt som sker i dag. Det innebär också att upphandlingen inleds först efter att erforderligt tillstånd erhållits enligt 17 kap. miljöbalken.

Modellen innebär i korthet att staten uppdrar åt den privata sektorn att genom ett projektbolag ansvara för såväl projektering och byggande som drift av väg eller järnväg samt att även ansvara för finansieringen. I nedanstående figur beskrivs schematiskt de olika aktörerna som förutsätts delta, samt de olika avtal som aktualiseras, i ett väg- eller järnvägsprojekt som genomförs enligt den föreslagna modellen.



Projektavtalet, som träffas mellan staten och projektbolaget, är det grundläggande avtalet i projektet. I projektavtalet regleras bland annat ansvars- och riskfördelning mellan staten och projektbolaget. Projektavtalet blir styrande för innehållet i övriga avtal samt för ansvars- och riskfördelning mellan övriga parter i projektet.

Projektbolaget förutsätts upphandla resurser för t.ex. projektering, byggande, drift och underhåll. Projektbolaget måste härvid träffa särskilda avtal.

Ett aktieägaravtal ingås mellan ägarna i projektet. Detta reglerar deras interna förhållanden som aktieägare i projektbolaget. I

ett ägaravtal regleras ägarnas/sponsorernas skyldigheter i förhållande till staten. Dessa skyldigheter förutsätts främst avse tillskott av kapital till projektbolaget samt begränsningar i rätten att överlåta aktier i projektbolaget.

Projektbolaget förutsätts huvudsakligen att finansieras genom ägarkapital och efterställda lån från ägarna samt genom lån från kommersiella långivare. Lånen från de kommersiella långivarna regleras i låneavtal. Långivarens säkerhet i projektet regleras i särskilda säkerhets- och direktavtal mellan berörda parter i projektet.

Projektbolaget förutsätts ta ut de försäkringar som krävs för projektet i form av bland annat sak-, ansvars- och avbrottsförsäkringar. Sådana försäkringar regleras i särskilda försäkringsavtal mellan projektbolag och försäkringsgivarna.

Kraven på projektbolaget bör i största möjliga utsträckning vara funktionsrelaterade. Staten föreslås betala periodisk ersättning till projektbolaget för utförandet av tjänsten. Ersättningen förutsätts, åtminstone inledningsvis, huvudsakligen baseras på tjänstens tillgänglighet och till viss del på antal fordon som utnyttjar anläggningen.

Den föreslagna modellen har ett antal grundläggande element som kort beskrivs här och som redovisas närmare i de följande avsnitten 6.4 – 6.10.

### *Risikanalys och jämförelsekostnad*

En omsorgsfull riskanalys och en optimal riskfördelning är ett väsentligt inslag i en partnerskapslösning. Ett annat väsentligt inslag är jämförelsen mellan kostnader för en partnerskapslösning och för ett tänkt genomförande av projektet på traditionellt sätt. Jämförelsekostnaden är också ett viktigt instrument för upphandlingsprocessen. Beräkning av jämförelsekostnader ingår i de för partnerskapslösningen nödvändiga ekonomiska och finansiella analyserna.

*Ersättningsform*

Ersättningsformen skall säkerställa att projektbolaget tillhandahåller avtalad tjänst samt innefatta incitament till förbättringar. Utgångspunkt för ersättningsformen är de trafikpolitiska målen.

Statens ersättning till projektbolaget utgår av anslagsmedel, men ersättning i form av trafikantavgifter kan användas där så är möjligt.

Medfinansiering och bidrag till kostnadstäckning från lokala och regionala intressenter stimuleras.

*Kriterier för val av projekt*

Projekt som genomförs skall vara prioriterade av statsmakterna och vara lämpade för partnerskapslösning, i enlighet med de kriterier som den nedan föreslagna delegationen utarbetar.

Projekten skall vara väl avgränsade och medge en sammantagen entreprenad av såväl byggande som drift och underhåll.

Projekten skall vara tillräckligt stora för att möjliggöra internationell konkurrens.

*Upphandling*

Förhandlad upphandling tillämpas. Enkelhet, tydlighet och likformighet i förfrågningsunderlag och förhandling i så få steg som möjligt är viktiga element i upphandlingen. Relevanta och tydliga funktionskrav används. En modell för upphandling diskuteras med tänkbara anbudsgivare och långivare innan det första projektet bjuds ut.

*Särskild delegation*

En särskild delegation under Näringsdepartementet tillsätts med uppgift att samordna projekten och få likartade avtal och projektgenomföranden. Detta skapar trygghet hos staten och mark-

naden, vilket bidrar till lägre transaktionskostnader och lägre projektkostnader. Delegationen skall ha till uppgift att genom samlat kunnande och erfarenhet utveckla den föreslagna modellen och i anslutning härtill ställa resurser, kompetens och erfarenhet till Vägverkets och Banverkets förfogande för att förbereda och medverka vid verkens upphandling och genomförande av väg- och järnvägsprojekt enligt den föreslagna modellen.

#### 6.4 Riskfördelning

Riskerna i ett projekt berör tid, ekonomi och kvalitet. Dessa risker uppträder i projektets alla faser, dvs. planering, projektering, byggande och drift. Traditionellt synes beställaren (staten) ha tagit merparten av riskerna utan närmare analys eller värdering. Arbetsgruppen gör bedömningen att hanteringen och fördelningen av nämnda risker i samband med väg- och järnvägsprojekt kan förbättras. I England har konstaterats att projekt, som genomförts i partnerskap, har medfört att risker uppmärksammas, fördelats och hanterats på ett bättre sätt än vid traditionell finansiering, vilket medfört betydande kostnadsbesparingar för staten.

En effektiv riskanalys och en optimal riskfördelning mellan beställare och projektbolag är av stor betydelse och ett väsentligt inslag i den föreslagna modellen. Strävan skall vara att placera risken hos den part som bäst och till lägsta kostnad kan hantera den. En felaktig fördelning av risker kan fördyra projekt för beställaren.

I projekt genomförda i partnerskap överförs bl.a. riskerna för kostnadsöverskridanden och tidsförskjutningar under projektering, byggande och drift från beställaren (staten) till projektbolaget. Genom att den privata sektorn normalt torde ha bättre förutsättningar att kontrollera dessa risker kan beställarens totala kostnader minska. Ersättningen till projektbolaget blir alltså lägre än statens egen kostnad för att hantera och bära

riskerna. En väl avvägd riskfördelning kan också skapa incitament för projektbolaget att förbättra utförande och drift.

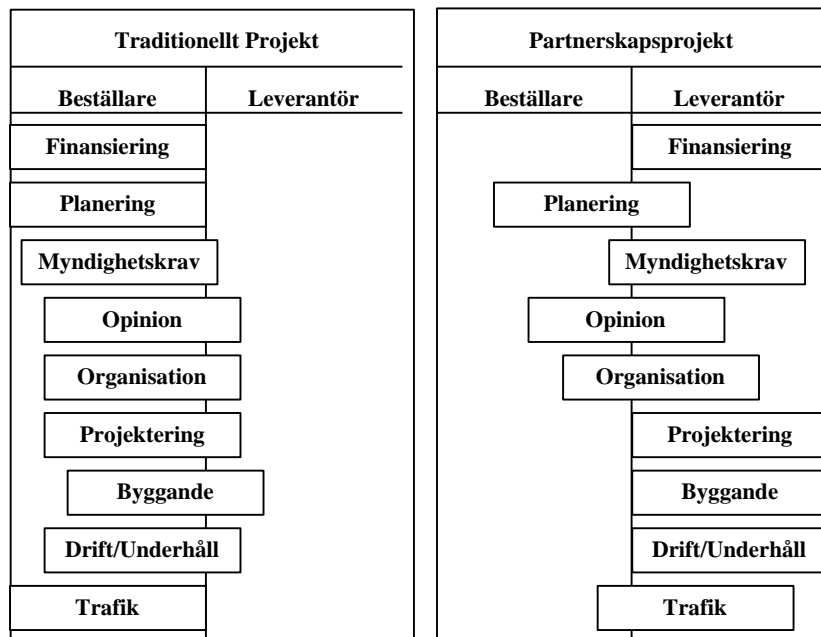
Erfarenheterna hittills har visat att partnerskapsprojekt avsevärt minskat de risker och kostnader som följer av bristande planering och dåliga förberedelser. I England har man konstaterat att beställarens förmåga att definiera behov och göra kravspecifikationer har utvecklats vilket inneburit en effektivisering av projektens genomförande för projektbolaget och lägre kostnader för beställaren.

Det bör särskilt noteras att beställarens funktionskrav vid partnerskap gäller såväl anläggning som drift och underhåll under en längre tid. Detta innebär att ett tydligare ansvar för den totala funktionen placeras hos projektbolaget, vilket minskar beställarens risk.

Genom att projektbolaget skall tillhandahålla den avtalade tjänsten mot den överenskomna ersättningen under hela avtalstiden får staten en bättre kontroll över projektets totala kostnader. I ersättningen till projektbolaget ingår även kostnaden för den risk som överförs dit. Staten kan dessutom anses ha en "garantitid" som sträcker sig över hela avtalstiden.

Även om vissa generella antaganden kan göras beträffande fördelning av risker kan dock konstateras att varje projekt har sina specifika risker och möjligheter till kostnadsbesparingar. Beställaren måste överväga kostnaderna för att överföra risker till projektbolaget (entreprenören). Dessa överväganden är en väsentlig del i beräkning av jämförelsekostnaden för projektet. Först efter anbudsinfördran med åtföljande kostnadsjämförelser kan statens kostnader för riskfördelningen bedömas.

Nedan åskådliggörs vissa typer av risker i ett projekt med en tänkbar fördelning av dessa i ett traditionellt projekt och ett projekt som genomförs i partnerskap.



I arbetsgruppens struktur för projektavtal vid partnerskapslösning (bilaga 3) förutsätts projektbolaget bära merparten av de risker som är förenade med konstruktion, byggande, drift, underhåll och finansiering av anläggningarna. Principen är att projektbolaget bär alla risker som inte uttryckligen anges vara statens risk.

## 6.5 Jämförelsekostnad

I samband med beslut om ett genomförande i partnerskap är jämförelsekostnaden en viktig del i beslutsunderlaget. Jämförelsekostnad skall användas för att bedöma ett tänkt partnerskapsprojekts möjlighet att uppnå effektivitetsvinster för staten och för att utvärdera erhållna anbud. Med jämförelsekostnad avses den beräknade kostnaden för att på traditionellt sätt genomföra motsvarande projekt (leverera tjänsten). Metoden med en

jämförelsekostnad innebär därför alltid att man jämför kostnaden för ett verkligt projektgenomförande med kostnaden för ett fiktivt genomförande av samma projekt.

Jämförelsekostnaden, som skall upprättas av beställaren för varje projekt, skall inrymma alla förväntade kostnader för att genomföra projektet under den tid avtalet är tänkt att löpa. Beräkningen skall innefatta kostnader för byggande och drift samt för upphandling, riskhantering, planering och finansiering för det traditionella projektet att jämföras med partnerskapsprojektet.

I samband med upprättandet av jämförelsekostnaden bestäms projektets omfattning och funktion. Underlaget för jämförelsekostnaden är också en avgörande förutsättning för förfrågningsunderlaget. Även om det är en uppskattad kostnad är det väsentligt att alla poster och alla risker medtages som underlag för ekonomiska och finansiella analyser. Vid jämförelser med inkomna anbud är valet av diskonteringsräntan av stor betydelse, då kostnaden för de två alternativa sätten att genomföra projekten diskonteras till ett nuvärde för att ge jämförbarhet. Eftersom kostnaden tidsmässigt faller ut olika, har räntesatsen vid diskonteringen stor betydelse för resultatet av jämförelsen.

## 6.6 Ersättningsform

### **Alternativa ersättningsformer**

Projektbolaget kan erhålla ersättning från staten eller den enskilde trafikanten för att tillhandahålla en väg- eller järnvägstjänst av avtalad omfattning och kvalitet.

Ersättningen är ett viktigt styrmedel och dess form bör spegla den offentliga sektorns förväntningar som de uttrycks i de av riksdagen formulerade transportpolitiska målen samt motsvara de privata finansiärernas krav på kostnadstäckning och vinst. En ersättningsform med lämpliga incitament bidrar till att reducera



samhällets kostnader genom att motivera projektbolaget att effektivisera och förbättra sin tjänst.

Ersättning kan utgå i form av:

Användaravgifter betalda av nyttjaren av den tillhandahållna tjänsten. Vägavgifter i enlighet med väglagen och banupplåtelseavgifter kan vara ett sätt att täcka kostnaderna helt eller delvis för investering och drift av den nya anläggningen.

Fasta belopp betalade av staten vid avtalade tidpunkter. Den offentliga sektorn garanterar projektbolaget en specificerad ersättning vid olika tidpunkter under avtalsperioden. Ersättningsformen innebär i princip upphandling av anläggning och drift inklusive finansiering men utan incitament för effektiviseringar, till skillnad från skuggtullar eller prestationsrelaterad eller målrelaterad ersättning.

Skuggtullar betalde av staten i relation till utnyttjandegraden. Ersättningen från staten är baserad på uppmätt trafikflöde men med vissa begränsningar, så skuggtullarna avtar för trafikflöden över en viss nivå och upphör helt för trafikflöden över en annan högre nivå.

Ersättning baserad på incitament som betalas av staten. Projektbolaget får t.ex. betalt för tid då anläggningen är tillgänglig, dvs. tid då anläggningen kan användas för trafik.

Målrelaterad ersättning betald av staten enligt en formel vars enskilda delar beaktar projektbolagets förmåga att uppnå ett större antal specificerade krav. Ersättningen baseras på i vilken utsträckning projektbolaget uppnår av riksdagen uppsatta trafikpolitiska mål: tillgängligt transportsystem, hög transportkvalitet, regional utveckling, säker trafik och god miljö. De parametrar som väljs för att beskriva måluppfyllelsen måste vara mätbara och mätresultaten verifieringsbara. Genom att projektbolaget får frihet och incitament att utforma kreativa lösningar för att

uppnå målen ökas effektiviteten och de samhällsekonomiska effekterna blir positiva.

Parametrarna restid, antal trafikstörningar, antal svårt skadade, buller och föroreningar i luft och vatten skulle kunna utgöra ersättningsbas. En formel för ersättning skulle kunna byggas upp på följande sätt:

$$\begin{aligned} \text{Ersättning} = & \text{Fast grundersättning} + /- \text{restidseffekter} \\ & + /- \text{störningseffekter} \quad + /- \\ \text{trafiksäkerhetseffekter} & \quad + /- \text{bullereffekter} \quad + /- \\ \text{föroreningseffekter} & \end{aligned}$$

### **Förslag till ersättningsform**

Ersättningsformen i projekt genomförda i partnerskap måste beakta det enskilda projektets förutsättningar. De projekt som genomförts under 1990-talet har baserats på skuggtullar som justeras med bonus och viten relaterade till tillhandahållen kvalitet. På senare tid har en utveckling skett mot en större andel tillgänglighetsersättning och en mindre andel skuggtullar.

En målrelaterad ersättning blir lätt komplex och det krävs därför ett fortsatt utvecklingsarbete för att en sådan ersättningsform skall kunna accepteras av banker, investerare och entreprenörer. Ersättningsformen riskerar i annat fall att bli så osäker att den bidrar till att öka riskerna i projektet för projektbolaget, vilket leder till ökade finansieringskostnader och därmed krav på höjda ersättningar från staten.

Mot denna bakgrund föreslår arbetsgruppen att för de första projekten bör en ersättning utgå som baseras på tillgänglighet med incitament för att utveckla den tillhandahållna tjänsten. Vidare bör ingå viss trafikrelaterad ersättning som baseras på det slitage som ökande trafik och tyngre fordon ger.

På sikt bör formen för ersättning utvecklas efterhand som ökad kunskap erhålls om t.ex. riskfördelning och möjligheten att utveckla verksamheten mot samhällsekonomiskt effektivare tra-

fiklösningar. En mer målrelaterad ersättning bör därmed på sikt kunna uppnås.

Om förutsättningarna ändras vad gäller möjligheterna att ta ut avgift av trafikanterna är detta självfallet också en mycket intressant ersättningsform.

## 6.7 Finansiering

För såväl lånefinansiering som partnerskap gäller att projektets investeringskostnad finansieras med lån som direkt eller indirekt tas upp på den privata kreditmarknaden. Fördelen med en sådan finansiering ligger i att kostnaderna sprids över investeringens ekonomiska livslängd. Nackdelen är att man minskar den ekonomiska flexibiliteten i framtiden.

Den väsentliga skillnaden mellan lånefinansiering och partnerskap är att den senare inte enbart är en finansieringsform utan även en möjlighet att effektivisera en offentlig tjänst, vilket kan ge väsentliga besparingar för det allmänna på kort och lång sikt. I England som använt partnerskap sedan början av 1990-talet i flera projekt har man noterat kostnadsbesparingar på cirka 17 procent. Det ovan redovisade partnerskapsprojektet i Finland visar en besparing i samma storleksordning. Även projekt Arlandabanan synes ha skapat mervärde för staten. De bedömningar som gjordes då beslut fattades om projektgenomförandet visar sålunda på betydande tids- och kostnadsbesparingar.

Förutsättningen för partnerskap är att staten inte köper en anläggning utan en tjänst. Projektbolaget, som uppför anläggningen på egen bekostnad, underhåller och driver den under hela avtalstiden, vilken bör vara relativt lång. Under denna tid erlägger staten till projektbolaget periodiska betalningar för tjänsten enligt avtalad ersättningsform med början från det anläggningen tas i drift. Det uppstår sålunda ett betydande finansieringsbehov för projektbolaget under byggtiden. Detta finansieringsbehov fortsätter under drifttiden.

Finansieringen kan arrangeras antingen av projektbolaget eller möjligen av staten för att överföras till projektbolaget i samband

med kontraktstecknande. I hittills genomförda projekt har projektbolaget arrangerat finansieringen men alternativet med staten som arrangör av finansieringen har diskuterats. Avsikten i det senare fallet skulle vara att nedbringa lånekostnader, transaktionskostnader och förhandlingstid för anbudsgivarna. I den rapport som Arthur Andersen publicerat på uppdrag av The Treasury Taskforce framgår bl.a. att eftersom flera partnerskapsprojekt nu genomförts börjar finansieringsmarknaden i Europa bli mogen, varför ränteskillnaden mellan statliga och privata lån successivt har minskat. Härutöver kan också noteras att kontrakt och villkor i partnerskapsprojekten blir alltmer standardiserade, vilket medför lägre transaktionskostnader och kortare förhandlingstid än tidigare.

Erforderligt kapital i projekt utgörs dels av ägarnas (sponsorernas) riskkapital i projektbolaget, dels av lån. Riskkapitalet ligger normalt mellan 10 procent och 20 procent av investeringskostnaden och är "dyrare" finansiering än lån i den meningen att sponsorerna kräver högre avkastning på insatt kapital än låneräntan. Eftersom projektbolaget bär den yttersta risken i projektet, bör dock riskkapitalet inte vara alltför lågt. Det kan emellertid diskuteras om staten skall ställa upp villkor härvidlag eller låta marknaden själv bestämma lämplig storlek.

Det kan noteras att i vissa projekt erhåller ägarna ingen avkastning på sitt kapital innan lånen i huvudsak har återbetalts.

Projektets kostnader och intäkter samt andra faktorer som ekonomiskt påverkar projektet beskrivs i en finansiell modell som ligger till grund för en baskalkyl. En sådant baskalkyl är en väsentlig utgångspunkt för låneavtalen.

Lokala och regionala intressenter arbetar ofta aktivt för att projekt skall genomföras i deras region. Detta torde skapa förutsättningar för att dessa intressenter bidrar till att täcka statens kostnader för projektet. Ett sådant bidrag bör kunna påverka beslut om att tidigarelägga ett projekt eller utföra projektet med en annan standard. Detta förutsätter givetvis att de lokala och regionala intressenterna finansierar merkostnaden för tidigareläggningen eller det ändrade utförandet.

## 6.8 Kriterier för val av projekt

De projekt som väljs ut för genomförande genom partnerskap skall bidra till att uppfylla de av riksdagen fastlagda trafikpolitiska målen.

Projektet skall därför vara prioriterade och finnas med i myndigheternas flerårsplaner eller på annat sätt vara prioriterade av statsmakterna.

Projektet skall vara väl avgränsade och medge en sammantagen entreprenad av såväl byggande som drift och underhåll. För att möjliggöra kostnadseffektivare drift och underhåll bör prövas om även driften av kringliggande trafikanläggningar kan omfattas av upphandlingen.

Projektet skall vara av en sådan storlek att de effektivitetsvinster som uppnås kan motivera de ökade upphandlingskostnaderna.

För att uppnå tillräcklig konkurrens skall storleken också vara sådan att projektet är intressanta för utländska anbudsgivare. Erfarenheter visar att totalkostnaden inklusive drift, underhåll och finansieringskostnad för ett projekt bör vara minst 1 miljard kronor. Detta utesluter dock inte att även mindre projekt kan genomföras med den föreslagna modellen.

Projektet bör medge en avtalstid av sådan längd (20–30 år) att en lämplig avvägning mellan investeringskostnad och drift- och underhållskostnader uppnås samt en återbetalning av upptagna lån säkerställs.

## 6.9 Upphandling

### Inledning

I Sverige har vid upphandling och genomförande av infrastrukturinvesteringar av tradition i stor utsträckning använts av marknaden accepterade modellavtal. Denna tradition bör i största möjliga utsträckning följas även vid genomförande av projekt enligt den föreslagna modellen. Ett modellavtal bör utformas samt stämmas av med olika aktörer för att i så stor utsträckning

som möjligt vinna acceptans hos marknaden. Ett sådant avtal bör sedan utan större ändringar kunna användas i flertalet projekt. Detta skapar förtroende hos marknaden, underlättar upphandlingen samt sänker transaktionskostnaderna.

En upphandlingsmodell med så få steg som möjligt bör eftersträvas. Det mest förmånliga anbudet bör kunna väljas efter en första utvärdering och förhandlingar bör därefter kunna genomföras på kort tid och med begränsade resursinsatser.

För att skapa förutsättningar för en framgångsrik upphandling av projekt bör upphandlingen inledas med internationell marknadsföring och avstämning mot marknaden. Dessa aktiviteter ligger nära varandra och kan i stor utsträckning utföras samtidigt. Detta måste ske innan den formella upphandlingsprocessen påbörjas.

Marknadsföringen skall skapa förtroende för beställaren och projektet hos de potentiella anbudsgivarna. Om detta lyckas är möjligheterna större att få ett tillräckligt intresse från marknaden och därmed önskad konkurrens i anbudsskedet. För att erhålla marknadens intresse och därmed en hög grad av konkurrens bör aktuella projekt ha en viss minsta storlek.

Avstämningen mot marknaden har till syfte att testa krav och villkor i förslagen avtalsmodell inklusive finansiering och förhandlingsordning. Synpunkter under avstämningsprocessen kan medföra att det tänkta upplägget justeras. Resultatet bör bli en av marknaden accepterad modell, vilket både skapar förtroende och underlättar upphandlingen.

Kraven i förfrågan bör vara funktionella och inte innefatta redan färdiga lösningar vilket hittills ofta varit fallet inom Vägverket och Banverket. Funktionskraven skall vara relevanta och tydliga och inte i större utsträckning än nödvändigt begränsa anbudsgivarens kreativitet. Att utforma funktionskrav, som bl.a. möjliggör avvägning mellan kostnader för byggande och drift, blir en väsentlig del av upprättandet av förfrågningsunderlaget.

En annan viktig del vid upprättandet av förfrågningsunderlaget är en riskanalys med ställningstagande till hur riskerna bör fördelas i projektet. Detta är också frågor som bör tas upp i avstämningsprocessen.

## **Upphandlingsform**

Arbetsgruppen föreslår att upphandling enligt den föreslagna modellen inom väg- och järnvägssektorerna sker i form av förhandlad upphandling med föregående prekvalificering. Arbetsgruppen bedömer att det finns stora fördelar med att göra upphandling som förhandlad upphandling. För att möjliggöra förhandling vid upphandling inom vägsektorn måste upphandlingen genomföras så att projektavtalet kommer att betraktas som en koncession enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Upphandlingen av järnvägsprojekt lyder redan under denna lag. Samma upphandlingsform kan därför tillämpas för såväl väg som järnväg.

## **Genomförande av upphandlingen**

Arbetsgruppen bedömer att upphandlingen kommer att innefatta följande steg: planering, prekvalificering, framtagande av förfrågningsunderlag, anbudstävlan och utvärdering av anbud samt förhandling och slutande av projektavtal. De olika stegen i upphandlingsprocessen beskrivs schematiskt i bilaga 2.

Planering av upphandlingen är ett väsentligt och omfattande skede. Där bör enligt arbetsgruppen ingå bl.a.:

definition av projektet inklusive tidsplan och de krav som skall ställas inom olika områden;

genomförande av analys och värdering av risker samt ekonomiska och finansiella analyser och bestämmande av former för ersättning;

beräkning av jämförelsekostnad;

framtagande av underlag för prekvalificering och anbudsförfrågan inklusive förslag till projektavtal.

Ett särskilt prekvalifikationsdokument bör tas fram.

Med hänsyn till de kostnader som bedöms vara förenade med anbudsgivningen och för att öka intresset av att delta i anbudstävlingen, bör enligt arbetsgruppen högst fem företag eller konsortier prekvalificeras.

Förfrågningsunderlaget bör enligt arbetsgruppen bestå av följande handlingar:

- Inbjudningsbrev
- Instruktion till anbudsgivare
- Förslag till projektavtal
- Förslag till avtal med projektets sponsorer
- Tekniska och övriga krav

Instruktion till anbudsgivare bör reglera själva anbudsförfarandet.

Projektavtalet skall vara det grundläggande avtalet. I projektavtalet läggs den grundläggande risk- och ansvarsfördelningen mellan staten och projektbolaget fast. En tänkbar struktur till ett projektavtal fogas som bilaga 3 till denna rapport.

Ägaravtalet reglerar förhållandet mellan staten och projektets ägare huvudsakligen i fråga om tillskott av aktiekapital och rätt att överlåta aktier i projektbolaget.

Handlingen rörande tekniska och övriga krav bör innehålla en beskrivning av de arbeten som skall utföras samt de tekniska och övriga krav (i största möjliga utsträckning funktionsrelaterade) som skall gälla i fråga om anläggningen, dess drift och underhåll samt skick vid återlämnandet.

Utvärdering av anbud skall ske enligt de kriterier som anges i instruktionen till anbudsgivarna. Arbetsgruppen förutsätter att dessa kriterier kommer att vara objektiva och kvantifierbara.

Förhandling skall ske i så få steg som möjligt.

### **Kontraktstruktur och ansvarsfördelning**

Arbetsgruppen föreslår att de vägar som genomförs enligt den föreslagna modellen blir allmän väg. Vägverket blir beställare.



Staten äger vägen och Vägverket blir formellt väghållare enligt väglagen. Projektbolaget svarar för drift och underhåll.

En järnväg som anläggs enligt modellen för partnerskap skall ägas av staten men projektbolaget blir spårinnehavare i enlighet med förordning om statens spåranläggningar (SFS 1996:734) med ansvar för drift och underhåll.

Arbetsgruppen föreslår följande ansvarsfördelning vid upphandling m.m. av väg- respektive järnvägsprojekt.

a) Vägkontrakt

Projektbolaget ansvarar för att

anskaffa och vidmakthålla tillstånd som inte beställaren ansvarar för enligt vad som anges nedan;

projektera, bygga, driva och underhålla vägen så att avtalad tjänst kan tillhandahållas;

finansiera vad som anges i föregående punkt;

agera som väghållare (Vägverket är formell väghållare enligt väglagen samt handhar myndighetsutövning avseende vägen) samt ställa vägen till förfogande för allmän trafik; samt "återlämna" vägen vid avtalstidens utgång i skick som överensstämmer med uppställda krav.

Beställaren ansvarar för att

anskaffa och vidmakthålla tillstånd för byggande av vägen enligt väglagen (förstudie, vägutredning och arbetsplan);

anskaffa mark (vägrätt) enligt väglagen samt ställa marken till projektbolagets förfogande;

erlägga ersättning till projektbolaget för tillhandahållandet av vägtjänsten; samt

bevaka statens intressen.

b) Järnvägskontrakt

Projektbolaget ansvarar för att

anskaffa och vidmakthålla tillstånd som inte beställaren ansvarar för enligt vad som anges nedan, exempelvis drifttillstånd enligt järnvägssäkerhetslagen;

projektera, bygga, driva och underhålla järnvägen så att avtalad tjänst kan tillhandahållas;

finansiera vad som anges i föregående punkt;

vara spårinnehavare samt ställa järnvägen till förfogande för allmän trafik enligt de regler som gäller för statens spåranslagningar; samt "återlämna" järnvägsanläggningen vid avtalstidens utgång i skick som överensstämmer med uppställda krav.

Beställaren ansvarar för att

anskaffa och vidmakthålla tillstånd för byggande av järnvägen enligt lagen om byggande av järnväg (förstudie, järnvägsutredning och järnvägsplan);

anskaffa mark (inlösen) enligt lagen om byggande av järnväg samt ställa marken till projektbolagets förfogande;

uppbära ersättning från den som utnyttjar järnvägen;

erlägga ersättning till projektbolaget för tillhandahållandet av bantjänsten; samt

bevaka statens intressen.

Projektbolagets rättigheter enligt projektavtalet förutsätts kunna utgöra säkerhet för kommersiell finansiering.

Vid fastläggandet av kontraktsform har arbetsgruppen förutsett att projektbolaget kommer att bedriva mervärdesskattepliktig verksamhet och sålunda inte belastas med mervärdesskatt på investeringen. Vidare har arbetsgruppen förutsett att beskattning med avseende på inkomstskatt och mervärdesskatt kommer att ske i takt med att projektbolaget tillhandahåller sina tjänster. Projektbolaget har också bedömts kunna aktivera framtida intäkter som en immateriell anläggningstillgång som sedan skrivs av under avtalstiden.

Om projektbolaget kommer på obestånd eller av annan orsak inte kan fullgöra sina åtaganden enligt projektavtalet, förutsätts staten ha rätt att säga upp projektavtalet till upphörande efter viss varseltid. Direktavtal, som träffas med de kommersiella finansörerna, förväntas dock innehålla regler om att finansörerna under vissa förhållanden skall ha rätt att sätta annan jämte eller i stället för projektbolaget. Vid bristande drift och underhåll från projektbolagets sida förutsätts staten ha rätt att omedelbart utföra drift och underhåll på projektbolagets bekostnad.

Vägverkets och Banverkets upphandlingar bör göras med förbehåll för godkännande av regeringen som därmed i varje särskilt fall får besluta om ett väg- eller järnvägsprojekt skall genomföras enligt den föreslagna modellen samt därvid uppdra åt Vägverket respektive Banverket att träffa erforderliga avtal.

## **6.10 Särskild delegation för infrastrukturinvesteringar**

Den modell för tillhandahållande av infrastruktur tjänster inom väg- och järnvägssektorerna som läggs fram i denna rapport skiljer sig i betydande mån från de modeller som traditionellt förekommer i Sverige. Modellen inrymmer betydande inslag av nytänkande i fråga om såväl förberedelse, upphandling och ge-

nomförande som utformningen av de krav som skall ställas på projektbolaget.

Det kommer att krävas hög kompetens hos beställaren i tekniskt, finansiellt och juridiskt hänseende och det är därför av stor betydelse att ta tillvara de kunskaper och erfarenheter som finns från andra liknande projekt i Sverige. Kompetensen och erfarenheten bör finnas samlad för att effektivt kunna utnyttjas vid utvecklande av den föreslagna modellen för både väg- och järnvägssektorn, vid upphandling och genomförande av projekt enligt modellen, samt för vidareutveckling av modellen utifrån de erfarenheter som vunnits vid de första projekten.

Inslaget av nytänkande i den föreslagna modellen kommer att ställa stora krav på att förutsättningslöst pröva de krav och principer som ligger till grund för mer traditionella metoder att genomföra väg- och järnvägsprojekt.

Det är viktigt att modellen kan användas på ett så likartat sätt som möjligt för både väg- och järnvägsprojekt och att enhetliga policier, riktlinjer, metoder och arbetsmodeller skapas och tillämpas. En övergripande samordning, styrning och kontroll måste därför ske inom och mellan väg- och järnvägssektorerna.

Vad som sagts ovan motiverar enligt arbetsgruppen att det etableras en särskild organisation – vilken bör få formen av en delegation under Näringsdepartementet – som kan initiera, förbereda och samordna arbetet med alternativ finansiering samt tillhandahålla resurser, kompetens och erfarenhet i projekt som genomförs enligt den föreslagna modellen. Delegationen bör aktivt verka för att det utarbetas riktlinjer och policier för bl.a. upphandling, finansiering, riskhantering, jämförelsekostnadsberäkning och ersättningsformer samt att det utarbetas modeller för förfrågningsunderlag och projektavtal. Vid utvecklingen av modellen är det angeläget att en nära samverkan sker med de ansvariga verken i deras arbete med att förbereda, upphandla och genomföra de aktuella projekten. Detta gäller särskilt de första projekten.

Delegationen bör för varje projekt som avses genomföras enligt den föreslagna modellen granska framtaget förfrågningsunderlag innan ansvarigt verks upphandling påbörjas samt

tillstyrka upphandling. Detta skall ske utifrån delegationens riktlinjer och policier samt de modeller för förfrågningsunderlag och projektavtal som framtagits. Genom etablerandet av en delegation markeras också att det finns en klar avsikt att genomföra projekt som bygger på partnerskap, vilket bör öka intresset hos den privata sektorn.

Merparten av de tillstånd som krävs för att genomföra ett väg- eller järnvägsprojekt samt ianspråkta erforderlig mark förutsätts, åtminstone för de inledande projekten, anskaffas av Vägverket respektive Banverket. Detta medför att möjligheten för anbudsgivare att göra ändringar i ett projekt begränsas. Anbudsgivare förutses dock kunna föreslå vissa tekniska lösningar, välja olika produktionsmetoder samt göra optimeringar i fråga om s.k. livscykelkostnad. Om inte arbetsplan eller järnvägsplan redan framtagits, bör delegationen kunna involveras tidigt i ett väg- eller järnvägsprojekt som bedöms bli aktuellt att genomföra enligt den föreslagna modellen i syfte att säkerställa att avsikterna med modellen i största möjliga utsträckning uppnås. Delegationen bör bevaka att de tidiga planeringsfaserna genomförs så att den privata sektorn senare ges möjlighet att utnyttja sin kreativitet och kommersiella förmåga för att uppnå de önskade effektivitetsvinsterna inom ramen för väglagen, lagen om byggande av järnväg och 17 kap. miljöbalken.

Delegationen skall vara klart åtskild från Regeringskansliet och ledas av en extern ordförande som inte har sin anställning i Regeringskansliet. Delegationen bör ha ett sekretariat som utför det löpande arbetet. Sekretariatet bör endast ha ett fåtal fasta tjänster och i övrigt anlita expertis inom finansiering, upphandling och genomförande av stora projekt, framför allt med partnerskapslösningar. Delegationen bör anlita väg- och järnvägstekniskt kunnande inom Vägverket och Banverket i syfte att tillgodogöra sig den kompetens som finns inom dessa organisationer. Arbetet med partnerskapslösningar bör bedrivas i nära samarbete mellan delegation, Vägverket och Banverket, dels i syfte att underlätta delegationens arbete med riktlinjer och policier dels för att inom Vägverket och Banverket samt inom Rege-

ringskansliet bygga upp kunskap och erfarenhet av partnerskapslösningar.

För att underlätta samarbetet med delegationen föreslår arbetsgruppen att Vägverket och Banverket avsätter särskilda resurser.

Delegationen bör sammanfattningsvis ansvara för att

    samordna Vägverkets och Banverkets upphandling av infrastrukturprojekt med finansiering genom partnerskap,

    utarbета riktlinjer och policier för modellen för partnerskap, inklusive val av projekt, upphandling, finansiering, riskhantering, jämförelsekostnadsberäkning och ersättningsformer;

    utarbета metoder för analys och värdering av risker, för ekonomiska och finansiella analyser och för jämförelsekostnadsberäkningar;

    utarbета olika arbetsmodeller, inklusive modeller för förfrågningsunderlag och projektavtal;

    utveckla den föreslagna modellen, innefattande revidering och anpassning av policier, riktlinjer, metoder och arbetsmodeller utifrån vunna erfarenheter;

    enligt fastställda kriterier kunna initiera att ett visst järnvägs- eller vägprojekt genomförs enligt den föreslagna modellen;

    ställa resurser, kompetens och erfarenheter till Vägverkets och Banverkets förfogande för upphandling och genomförande av projekt inom väg- och järnvägssektorerna enligt modellen för partnerskap;

    granska att förfrågningsunderlagen följer framtagna riktlinjer, policier och modeller. Granskningen skall ske innan upphandling påbörjas;

samt

tillstyrka Vägverkets och Banverkets upphandling utifrån framtagna riktlinjer, policies och modeller innan frågan om genomförande överlämnas till regeringen för beslut;

utvärdera modellen utifrån upphandlingarna och genomförandet av de första infrastrukturprojekten som finansieras genom partnerskap.

Allt eftersom en modell utvecklas och etableras skall även delegationens organisation och roll utvärderas.

Vägverket respektive Banverket bör – i likhet med vad som traditionellt är fallet – vara ansvarigt för upphandling och följa genomförande av väg- respektive järnvägsprojekt som genomförs enligt den föreslagna modellen samt bli beställare i förhållande till, och träffa projektavtal med, projektbolaget.

Vägverket respektive Banverket bör för projekt som upphandlas och genomförs enligt modellen för partnerskap utnyttja de resurser samt den kompetens och erfarenhet som finns i eller knutits till den särskilda delegationen. På detta sätt kan kraftsamling samt erfarenhets- och kompetensuppbyggnad ske till nytta för både Vägverket och Banverket. Delegationens medverkan är särskilt viktig i de första projekten för att kunna utveckla riktlinjer, modeller och metoder för partnerskapslösningar.

## 6.11 Vissa rättsliga frågor

En analys har genomförts av vissa principiella rättsliga frågor som är av relevans för genomförande av projekt enligt den föreslagna modellen. Vissa av dessa frågor utvecklas närmare i bihang till denna rapport.

En väg som byggs enligt den föreslagna modellen skall vara allmän och ägas av staten genom Vägverket.

Det bedöms vara möjligt för Vägverket att låta ett projektbolag utföra vissa av de uppgifter som åvilar Vägverket i egenskap av väghållare enligt väglagen (1971:948). Ett projektbolag kan

sälunda bygga, driva, underhålla och finansiera en allmän väg. Vägverket kommer dock i juridisk mening att kvarstå som väghållare enligt väglagen och måste också svara för uppgifter som innefattar myndighetsutövning.

Vägverket kommer att ansvara för att anskaffa och vidmakthålla tillstånd till byggande av allmän väg enligt väglagen och annan tillämplig lagstiftning. Projektbolaget kommer att bygga, driva och underhålla den allmänna vägen i enlighet med sådana tillstånd. En allmän väg som tillkommer enligt den föreslagna modellen kommer att prövas på samma sätt som allmänna vägar som tillkommer enligt traditionella modeller.

Mark avses tas i anspråk med vägrätt. Vägrätt är en rättighet som enligt väglagen tillkommer väghållaren. Det bedöms inte föreligga något hinder enligt väglagen mot att Vägverket såsom väghållare tar i anspråk mark med vägrätt samt att ett projektbolag därefter på uppdrag av Vägverket anlägger en allmän väg på den mark som tagits i anspråk med vägrätt.

Enligt den föreslagna modellen skall staten äga den järnväg som projektbolaget bygger och upplåter för allmänt bruk.

När det gäller järnväg är i stor utsträckning samma regler tillämpliga oavsett om det är en enskild järnväg eller en järnväg som utgör del av statens spåranläggningar. Exempelvis gäller lagen (1995:1649) om byggande av järnväg för den som avser att bygga en järnväg oavsett om byggherren är stat eller kommun eller om byggherren är privat.

Banverket kommer att ansvara för att anskaffa och vidmakthålla tillstånd enligt lagen om byggande av järnväg och annan tillämplig lagstiftning. Projektbolaget kommer att bygga, driva och underhålla järnvägen i enlighet med sådana tillstånd men kommer också själv att behöva söka vissa tillstånd. Ett projektbolag skulle dock i motsats till vad som gäller enligt väglagen i fråga om allmän väg, självständigt kunna anskaffa tillstånd för byggande av järnväg. En järnväg som tillkommer enligt den föreslagna modellen kommer att prövas på samma sätt som järnvägar som tillkommer enligt traditionella modeller.

Lagen om byggande av järnväg bedöms inte utgöra något hinder mot att Banverket inlöser mark samt att ett projektbolag



därefter bygger, driver och underhåller en järnväg på den mark som tagits i anspråk.

Banverket kan överföra ansvar för drift eller underhåll av en järnväg till ett projektbolag även om verket kvarstår som ägare av anläggningen.

Vid upphandling av vägprojekt enligt den föreslagna modellen kommer att tillämpas upphandlingsformen förhandlad upphandling. Detta är möjligt eftersom projektbolagets ekonomiska risktagande i samband med nyttjandet av anläggningen kommer att bli tillräckligt stort för att en koncession i den mening som avses i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling skall anses föreligga. Upphandling av koncessioner inom försörjningssektorerna, dvs. inom det område där Banverket agerar, faller utanför EU:s upphandlingsregler. Endast de grundläggande principerna i Romfördraget (dvs. regler om icke-diskriminering, likabehandling m.m.) är tillämpliga på sådana koncessioner. Även i dessa fall kommer förhandlingsupphandling att tillämpas.

I likhet med vad som varit fallet i projekt Arlandabanan kan skatte- och redovisningsfrågor uppkomma i projektet som bygger på den föreslagna modellen. Dessa frågor hanteras lämpligen i samband med att den föreslagna modellen utvecklas löpande under ett projekts genomförande.

Lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) är inget hinder för partnerskapslösningar. Analysen visar att eftersom det inte är staten som juridisk person som genomför eller finansierar en investering enligt den föreslagna modellen är inte budgetlagens bestämmelser om hur en statlig investering skall finansieras tillämpliga. Statens skyldighet att för en längre tid betala periodiska avgifter till projektbolaget utgör emellertid en ekonomisk förpliktelse som kräver riksdagens medgivande. Ett sådant medgivande kan ha formen av ett bemyndigande eller ett godkännande av vissa grunder i ett projektavtal mellan staten och projektbolaget. Om det skulle bli aktuellt med en kreditgaranti eller liknande från staten, krävs också riksdagens medgivande.

Sammanfattningsvis gör arbetsgruppen bedömningen att genomförande av projekt i enlighet med den föreslagna

modellen för partnerskap inte aktualiserar ändringar i gällande lagar och förordningar.

## 7 Förslag till projekt

För att vinna erfarenhet och vidareutveckla modellen med privat finansiering genom partnerskap föreslår arbetsgruppen att ett par referensprojekt genomförs inom vardera Vägverkets respektive Banverkets område. Dessa projekt har valts för att de bedöms uppfylla de preliminära kriterier som arbetsgruppen presenterat tidigare i rapporten. Dessa kriterier är att projekten är prioriterade, väl avgränsade samt har en sådan storlek att de effektivitetsvinster som förväntas uppstå, kan motivera ökade upphandlingskostnader. Projekten bör också befinna sig så långt fram i den fysiska planeringsprocessen att de kan börja genomföras inom kort. Järnvägsprojektet på Väst kustbanan bedöms dock inte fullt ut uppfylla uppställda kriterier men arbetsgruppen anser det dock som angeläget att modellen även prövas på detta projekt för att utvärdera modellens tillämpbarhet på ett järnvägsprojekt på stornätet. Arbetsgruppen föreslår följande projekt som lämpliga referensprojekt.

Ny E4 Uppsala – Mehedeby, cirka 79 kilometer motorväg, med en investeringskostnad som beräknats till 2 500 miljoner kronor och har lagakraftvunna arbetsplaner. Den sammanlagda drifts- och underhållskostnaden för projektet bedöms schablonmässigt till ca 1 150 miljoner kronor under 30 år.

Norrortsleden – tvärförbindelse i norra Stockholm. Projektet avses genomföras i tre etapper, varav den första är genomförd. Återstående etapper består av cirka 15 kilometer

delvis motorväg och delvis fyrfältsväg med en investeringskostnad beräknats till 1 600 miljoner kronor. Den sammanlagda drifts- och underhållskostnaden för projektet bedöms schablonmässigt till ca 215 miljoner kronor under 30 år. Arbetsplanen för den andra etappen är överklagad och arbetsplanen för den tredje etappen har blivit fastställd hösten 2000 men är överklagad till regeringen. Riksdag och regering har beslutat i samband med prop. 1997/98:123, Finansiering av vissa trafikaneläggningar i Stockholms län m.m. (bet. 1997/98:TU5), att arbetet med att planera Norrortsleden skall fullföljas. Därmed ses projektet som prioriterat.

Västkustbanan i Halland, delen Lekarekulle – Frillesås är 8 kilometer dubbelspår söder om Kungsbacka med en investeringskostnad som beräknats till 570 miljoner kronor och delen Breås – Heberg är 15 kilometer dubbelspår utanför Falkenberg, där investeringskostnaden beräknats till 950 miljoner kronor. Den sammanlagda drifts- och underhållskostnaden för båda delsträckorna bedöms schablonmässigt till ca 115 miljoner kronor under 30 år.

Järnvägsutredningar för båda delsträckorna är klara. Planeringen av dessa delsträckor har genomförts enligt äldre lagstiftning med expropriationstillstånd, varför nu gällande process med tillåtighetsprövning och järnvägsplan ej krävs för dessa projekt. Gällande delsträckan Lekarekulle – Frillesås förväntas vattendom hösten år 2000. Projektet är i övrigt klart för byggstart. Gällande delsträckan Breås – Heberg saknas vattendom. Huvudförhandlingarna förväntas efter årsskiftet.

Dessa referensprojekt skall utvärderas såväl efter upphandling som under genomförandeperioden.

Utöver ovan föreslagna referensprojekt har arbetsgruppen efter samråd med Vägverket och Banverket funnit ett antal väg- och järnvägsprojekt som kan vara lämpliga för en partnerskapslösning. Dessa projekt ingår i de investeringsplaner som regeringen fastställde år 1998. Dessutom ingår ett projekt som regering och riksdag prioriterat i särskild ordning.

Utvärderingen av modellen för alternativ finansiering genom partnerskap får dock visa om de projekt som redovisas nedan är lämpliga att genomföra med alternativ finansiering genom partnerskap. Den föreslagna delegationen skall även i enlighet med sitt uppdrag vidareutveckla kriterierna för vilka projekt som är lämpliga för alternativ finansiering genom partnerskap. Även detta kan påverka valet av kommande projekt för alternativ finansiering genom partnerskap. (Samtliga nedan angivna kostnader avser investeringskostnader.)

E22 genom Skåne, cirka 71 kilometer motorväg och fyrfältsväg, som kostnadsberäknats till 1 600 miljoner kronor. Cirka 14 km av denna sträcka ligger dock i dag inte inom nuvarande nationella väghållningsplan.

Riksväg 40, Borås – Jönköping, cirka 80 kilometer fyrfältsväg, som kostnadsberäknats till 2 800 miljoner kronor.

E6 i norra Bohuslän, cirka 75 kilometer motorväg och fyrfältsväg, som kostnadsberäknats till cirka 4 200 miljoner kronor. Cirka 3 km av denna sträcka ligger dock i dag inte inom nuvarande nationella väghållningsplan.

E4 Sundsvall cirka 21 kilometer fyrfältsväg, där olika vägsträckningar studeras. Projektet kostar cirka 2 000 miljoner kronor.

Norge/Vänernbanan, Trollhättan – Öxnered, cirka 8 kilometer dubbelspår samt ombyggnad av bangård, som kostnadsberäknats till 650 miljoner kronor.

Elektrifiering av Blekinge kustbana, cirka 125 kilometer, med en beräknad anläggningskostnad av 500 miljoner kronor.

Ådalsbanans anslutning till Botniabanan, cirka 13 mil järnväg, med en beräknad anläggningskostnad av 2 500 miljoner kronor.

Arbetsgruppen har slutligen funnit några infrastrukturprojekt som i dag inte ingår i nuvarande investeringsplaner, men som skulle kunna vara lämpliga för alternativ finansiering genom partnerskap. En förutsättning för ett genomförande är dock att projekten prioriteras av ansvariga myndigheter i kommande infrastrukturplaner. Dessa projekt är:

- Riksväg 73, Nynäshamn – Stockholm, delen Älgviken – Fors cirka 22 kilometer fyrfältsväg som kostnadsberäknas till 850 miljoner kronor.
- Nyköpings- och Östgötalänkarna med ökat antal spår och bangårdsombyggnader är översiktligt kostnadsberäknade till cirka 10 000 miljoner kronor.
- Kalix – Haparanda, ny järnväg som alternativ till upprustning av befintlig bana mellan Morjärv och Haparanda. Anläggningskostnaden beräknas beroende på vald sträckning uppgå till 1 225 – 1 350 miljoner kronor.

En närmare beskrivning av projekten finns i bilaga 4.

## 8 Förslag till fortsatt arbete

Arbetsgruppen har i avsnitt 6.3 föreslagit en svensk modell för alternativ finansiering av infrastruktur genom partnerskap. En bärande del av denna modell är att en särskild delegation under Näringsdepartementet tillsätts. Arbetsgruppen föreslår att en sådan delegation tillsätts med de arbetsuppgifter som framgår i kapitel 6.10. Arbetsgruppen föreslår också i kapitel 6.10 att den särskilda delegationen skall vidareutveckla den svenska modellen.

Arbetsgruppen föreslår, som ett led i att utveckla den svenska modellen, att Vägverket och Banverket ges i uppdrag att med bistånd av delegationen, inleda upphandlingsarbetet av partnerskapslösningar för de tre väg- och järnvägsprojekten, som arbetsgruppen föreslagit som referensprojekt i kapitel 7. Upphandlingsarbetet bör genomföras under förutsättning av regeringens godkännande för varje enskilt projekt.

Dessa referensprojekt skall utvärderas av delegationen såväl efter upphandling som under genomförandeperioden, bl.a. för att bedöma vilka effektivitetsvinster man i realiteten kan erhålla i svenska projekt. En förutsättning för regeringens godkännande är att riksdagen lämnat erforderliga bemyndiganden.

Utöver ovan föreslagna referensprojekt har arbetsgruppen efter samråd med Vägverket och Banverket funnit ett antal projekt som kan vara lämpliga för en partnerskapslösning. Utvärderingen av den svenska modellen för alternativ finansiering genom partnerskap, som delegationen föreslås göra, får dock visa om dessa projekt är lämpliga att genomföra med alternativ finansiering genom partnerskap.

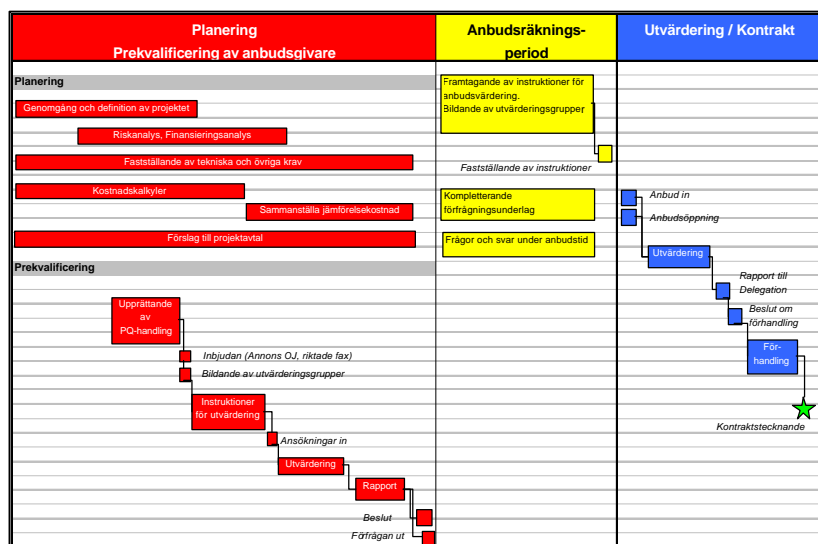
Allt eftersom en modell för alternativ finansiering genom partnerskap utvecklas och etableras skall även delegationens organisation och roll utvärderas.



## Bilaga 1 Uppdragsbrev

Bilaga 1 finns endast i den tryckta versionen.

# Bilaga 2 Upphandlingsprocess





# Bilaga 3 Skiss till struktur för projektavtal vid partnerskapslösning

## **Skiss till struktur för projektavtal vid partnerskapslösning**

Ett projektavtal förutsätts träffas mellan staten genom Vägverket respektive Banverket och ett för varje projekt särskilt bildat projektbolag.

Projektavtalet rör tillhandahållande av väg- respektive banhållningstjänster och avses reglera ansvars- och riskfördelningen mellan parterna samt deras rättigheter och skyldigheter i övrigt.

Ett projektavtal skulle kunna ges följande struktur. Det skall dock understrykas att vad som beskrivs nedan endast är en skiss till en struktur och att förändringar sannolikt blir aktuella vid framtagandet av modellen till projektavtal.

### **1 Definitioner**

I denna inledande punkt definieras de nyckelbegrepp som används i projektavtalet. Denna punkt innehåller vidare vissa tolkningsregler, inklusive regler om prioritetsordningen mellan olika avtalsdokument.

## **2 Väg/Banhållning**

### **2.1 Projektet och den övergripande ansvarsfördelningen mellan parterna**

Projektets omfattning, och den övergripande ansvarsfördelningen mellan parterna, regleras i denna punkt. Ansvarsfördelningen förutsätts i huvudsak följa vad som anges i rapporten.

### **2.2 Påbörjande av projektet**

Frågor om när och under vilka förutsättningar projektet skall påbörjas regleras i denna punkt. Det förutsätts att projektbolaget uppfyllt vissa särskilt angivna skyldigheter samt att lagakraftvunna tillstånd föreligger och erforderlig mark anskaffats innan projektet påbörjas.

### **2.3 Tillstånd**

En reglering av olika tillståndsfrågor tas in i denna punkt.

Det förutsätts att staten kommer att ansvara för anskaffandet och vidmakthållandet av de grundläggande tillstånden för att bygga och driva anläggningen, däribland arbetsplan respektive järnvägsplan. Projektbolaget förutsätts ansvara för anskaffandet och vidmakthållandet av alla andra tillstånd.

I en vidareutveckling av den föreslagna modellen kan det bli aktuellt att föra över ett större ansvar till projektbolaget när det gäller anskaffande och vidmakthållande av tillstånd för att bygga en anläggning.

### **2.4 Mark**

Den mark som erfordras för väg- eller spåranläggningen förutsätts anskaffas av staten genom vägrätt eller inlösen. Marken ställs till projektbolagets förfogande för genomförande av projektet. Dessa frågor samt villkoren för tillhandahållandet av marken regleras i denna punkt.

I likhet med vad som sägs beträffande tillstånd ovan kan det i en vidareutveckling av den föreslagna modellen bli aktuellt att

föra över ett större ansvar till projektbolaget när det gäller anskaffande av mark för att bygga en anläggning.

## **2.5 Existerande anläggningar**

Det kan bli aktuellt att projektbolaget, förutom byggnation och drift av nya anläggningar, ansvarar för ombyggnad eller drift av existerande anläggningar. En beskrivning av sådana anläggningar samt statens ansvar för de existerande anläggningarna regleras i denna punkt.

## **2.6 Konstruktion och byggande av nya anläggningar**

I denna punkt regleras mer ingående projektbolagets ansvar vad gäller konstruktion och byggnation av nya anläggningar och, i förekommande fall, ombyggnad av existerande anläggningar. Vidare intas regler om de lagliga och kontraktuella krav som skall gälla med avseende på konstruktionen och byggnationen av anläggningarna. Därtill intas bland annat regler om granskning av bygghandlingar m.m., anlitage av underentreprenörer, ändrings- eller tilläggsarbeten, tidsplan, inspektioner och tester samt villkor och procedurer för godkännande av anläggningarna.

Anläggningar som utförs enligt den föreslagna modellen ägs av staten. Detta och därtill hörande sakrättsliga och andra frågor klarställs i denna punkt.

## **2.7 Drift och underhåll**

Häri regleras mer ingående projektbolagets ansvar vad gäller drift och underhåll av de nya anläggningarna och, i förekommande fall, av existerande anläggningar. Vidare intas regler om de lagliga och kontraktuella krav som skall gälla med avseende på drift och underhåll av anläggningarna. Därtill intas bland annat regler om anlitage av underentreprenörer, ändringar i drift eller underhåll, inspektioner och tester, uppföljning av projektbolagets tjänster samt statens myndighetsutövning rörande anläggningarna. I denna punkt intas också regler om

statens rättigheter att utföra drift eller underhåll vid bristande uppfyllelse av projektbolagets åtagande.

## **2.8 Finansiering**

Projektbolagets skyldigheter rörande finansieringen, innefattande ägarkapital och lånat kapital, regleras i denna punkt. Vidare intas regler om fullgörandegarantier, s.k. baskalkyl och finansiella modeller.

## **2.9 Kvalitetssäkring**

Frågor om kvalitetssäkring regleras i denna punkt.

## **2.10 Organisation och samarbete**

Organisatoriska frågor samt frågor rörande samarbetet mellan parterna regleras i denna punkt.

## **2.11 Återställande av anläggningarna**

Det förutses att anläggningarna skall uppfylla vissa krav vid utgången av avtalstiden. De krav som skall gälla i detta hänseende samt en procedur som syftar till att säkerställa ett uppfyllande av kraven regleras i denna punkt.

## **3 Ersättning**

I denna punkt regleras hur ersättningen till projektbolaget beräknas.

Punkten innehåller regler om mätning av trafik, betalning av ersättning samt reduktion av ersättningen i vissa fall.

## **4 Godkännande och revision**

Staten förutsätts få rätt att godkänna vissa handlingar och åtgärder rörande projektet och projektbolaget. Staten förutsätts vidare få rätt att genomföra revision av projektet och projektbolaget. Detta regleras i denna punkt.

## **5 Rapporter och handlingar**

Projektbolaget skall tillhandahålla staten vissa rapporter och handlingar. Dessa frågor samt frågan om projektbolagets skyldighet att förvara rapporter och handlingar regleras i denna punkt.

## **6 Sekretess m.m.**

Frågor om sekretess samt nyttjande av rättigheter regleras i denna punkt.

## **7 Risker och ansvar**

Projektbolaget förutsätts i relation till beställaren (staten) bära merparten av de risker som är förenade med konstruktion, byggande, drift, underhåll och finansiering av anläggningarna. Detta regleras i denna punkt, där principen blir att projektbolaget bär alla risker som inte uttryckligen anges vara statens risk.

Denna bestämmelse innehåller också regler om parts skyldighet att i vissa situationer hålla den andra parten skadeslös.

## **Försäkringar**

Denna punkt innehåller bestämmelser rörande de försäkringar projektbolaget skall teckna och vidmakthålla.

## **Garantier**

I denna punkt lämnar staten och projektbolaget vissa garantier när det gäller rätten att ingå projektavtalet m.m.

## **Skatter**

Projektbolagets ansvar för skatter regleras i denna punkt.

## **Force majeure**

I denna punkt tas in bestämmelser om vilka händelser som skall anses utgöra force majeure-händelser, vilka konsekvenser en



force majeure-händelse får vad gäller bland annat ansvarsbefrielse, fördelning av kostnader, skada på anläggningarna, rätten till uppsägning samt ersättning vid uppsägning.

### **Ändring av lag**

Vissa lagändringar förutsätts påverka storleken på den ersättning staten skall betala till projektbolaget. Frågor av detta slag regleras i denna punkt.

### **Avtalstid**

Bestämmelser om avtalstiden intas i denna punkt.

### **Uppsägning**

I denna punkt regleras under vilka förutsättningar staten eller projektbolaget har rätt att säga upp projektavtalet. En sådan rätt förutsätts föreligga vid avtalsbrott från projektbolagets eller statens sida samt i vissa andra situationer, såsom då en force majeure-händelse förelegat under en längre tid. Regler om den ersättning som vid uppsägning skall betalas av staten respektive projektbolaget regleras också i denna punkt.

### **Effekter av avtalets upphörande**

Vissa av de effekter ett upphörande av projektavtalet får, såsom skyldigheten för projektbolaget att återställa anläggningarna, regleras i denna punkt.

### **Övriga bestämmelser**

Vissa allmänna bestämmelser tas in i denna punkt.

### **Tillämplig lag och tvistelösning**

Svensk lag förutses bli tillämplig på projektavtalet. Regler om detta samt regler rörande lösning av tvister tas in i denna punkt.

# Bilaga 4 Väg- och järnvägsprojekt

## Referensprojekt

### Ny E4 Uppsala–Mehedeby

Den nya E4 mellan Uppsala och Mehedeby är cirka 79 kilometer lång och tänkt att byggas med motorvägsstandard.

Planeringsläget för en ny E4 mellan Uppsala och Mehedeby är följande:

Sträcka	Km	MSEK	Förstudie	Vägutredning	Tillåtlig-hetsprövning	Arbetsplan
Uppsala – Läby	36	1275	Klar	Klar	-	Lagakraftvunnen
Läby–Mehedeby	43	1155	Klar	Klar	-	Lagakraftvunnen
Väg 709, ny E4–Örbyhus	14	65	Klar	Klar	-	Lagakraftvunnen

Vägverket bedömer att byggande kan påbörjas relativt omgående eftersom arbetsplanerna vunnit laga kraft.

### Norrortsleden – tvärförbindelse i norra Stockholm

Norrortsleden är tänkt att bli en cirka 16 kilometer lång tvärförbindelse mellan E4 (Uppsalavägen) och E18 (Norrtäljevägen). Leden byggs för att förbättra sambanden mellan kommunerna i norra Storstockholm. Den första delen av Norrortsleden, den s.k. Häggviksleden är byggd och öppnades för trafik i september 1998. De två återstående delarna består av sträckan Edsberg–Täby kyrkby och sträckan Täby kyrkby–Rosenkälla.

Norrortsledens andra del består av en ny cirka 8 kilometer lång motorväg. Av miljöskäl kommer sträckan delvis att läggas i en cirka 2 kilometer lång tunnel – Tunbergstunneln.

Norrortsledens avslutande delsträcka är cirka 7 kilometer lång. Förutom anslutningar vid Bergtorpsvägen och E18 skall Arningevägen anslutas. Löttingekullen passeras i en drygt 1 100 meter lång tunnel.

Planeringsläget för Norrortsledens återstående delar är följande:

Delsträcka	Km	MSEK	Förstudie	Vägutredning	Tillåtlig-hetsprövning	Arbetsplan
Edsberg–Täby kyrkby	8	1 100	Klar	Klar	-	Överklagad
Täby kyrkby–Rosenkälla	7	500	Klar	Klar	-	Överklagad

### Västkustbanan

Utbyggnaden av den nya Västkustbanan till dubbelspår från Malmö till Göteborg sträcker sig cirka 30 mil längs Västkusten.

### Delsträcka Lekarekulle–Frillesås

Nuvarande enkelspår ersätts med dubbelspår huvudsakligen förlagd i ny sträckning. Mellan Lekarekulle och Ölmevalla rätas nuvarande bana ut. Söder om Ölmevalla ner förbi Åsa mot Frillesås sker utbyggnaden i nytt läge. I höjd med Åsa passerar banan ett bergsområde i en drygt 1,8 kilometer lång tunnel. Anslutning till befintligt spår sker norr om Frillesås.

### Delsträcka Breås–Heberg

En dubbelspårsutbyggnad görs i nytt läge öster om Falkenbergs tätort. En ny station för resande anläggs cirka 2 kilometer från Falkenbergs centrum. Tunnlar anläggs genom Tröingeberg (cirka 1 kilometer) och Skrea (cirka 0,5 kilometer). En ny bro anläggs över Åtran nära motorvägsbron för E6.

Planeringsläget för Väst kustbanan är följande:

Delsträcka	Km	MSEK	Förstudie	Järnvägsutredning	Tillåtlig-hetsprövning	Järnvägsplan
Lekarekulle–Frillesås	8	570	Klar	Klar	Erfordras ej	Erfordras ej*
Breås–Heberg	15	950	Klar	Klar	Erfordras ej	Erfordras ej*

\*Planeringen har genomförts enligt äldre lagstiftning med expropriationstillstånd. På första delsträckan saknas ett tillstånd för upplag, på den andra en vattendom för ena tunneln samt detaljplan för stationsområdet.

### Övriga objekt

#### Utbyggnad av E22 genom Skåne

Projektet omfattar en utbyggnad av väg E22 till fyrfältsväg och motorväg på sträckorna Hurva – Vä samt Kristianstad –

Bromölla, totalt 71 kilometer. Investeringskostnaden för hela sträckan beräknas till 1 600 miljoner kronor i dagens prisnivå.

Planeringsläget för utbyggnaden av E22 genom Skåne är följande:

<b>Delsträcka</b>	<b>Km</b>	<b>MSEK</b>	<b>Förstudie</b>	<b>Vägutredning</b>	<b>Tillåtlig-hetsprövning</b>	<b>Arbetsplan</b>
Hurva–Fogdarp	9,5	190	Klar	Pågår	Erfordras ev	Erfordras
Fogdarp–Hörby N	9,5	170	Klar	Pågår	Erfordras ev	Erfordras
Hörby N–Sätaröd	14,3	330	Klar	Pågår	Erfordras	Erfordras
Sätaröd–Vä	15,8	320	Klar	Pågår	Erfordras	Erfordras
Kristianstad–Fjälkinge	4,0	120	Klar	Klar	-	Pågår
Fjälkinge–Gualöv	8,9	240	Klar	Pågår	Erfordras ev	Erfordras
Förbifart Bromölla	8,5	230	Klar	Klar	-	Lagakraftvunnen

Om upphandling sker med utgångspunkt från tillåtlig-hetsprövade vägkorridorer och inte på fastställda arbetsplaner kan det valda utförandekonsortiet ges möjlighet till inflytande i arbetsplanarbetet och därigenom tillföra ett nytänkande även vid projekteringen.

### **Riksväg 40 mellan Borås och Jönköping**

Projektet omfattar utbyggnad av riksväg 40 till fyrfältsväg mellan Borås och Jönköping.

Planeringsläget för riksväg 40 är följande:

Delsträcka	Km	MSEK	För- studie	Väg- utred- ning	Tillätlig- hetspröv- ning	Arbets- plan
Brämhult–Dällebo	16	530	Klar	Klar	-	Överklagad
Dällebo–Hester	16	600	Klar	Pågär	Erfordras	Erfordras
Hester–länsgräns	19	500	Klar	Pågär	Erfordras	Erfordras
Länsgräns–Haga	26	700	Klar	Pågär	Erfordras	Erfordras
Haga-Ljungarum	2	200	Klar	Klar	-	Lagakraft- vunnen
Ljungarum trafik- plats	0,5	200	Klar	Klar	-	Ej fastställd

### Väg E6 i norra Bohuslän

Väg E6 i norra Bohuslän ingår i transeuropeiska nätverket (TEN). Utöver nu pågående utbyggnader, återstår en utbyggnad av dels 1,7 mil motorväg/fyrfältsväg mellan Torp och Håby, dels knappt 6 mil fyrfältsväg mellan Rabbalshede och riksgränsen mot Norge.

Planeringsläget för väg E6 i norra Bohuslän är följande:

Delsträcka	Km	MSEK	Förstudie	Vägutredning	Tillåtlig-hetsprövning	Arbetsplan
Torp-Häby	20	1 100	Klar	Klar	Pågär	Erfordras
Häby-Rabbalshede	20			<i>Öppnas för trafik 2000-11-11</i>		
Rabbalshede-Tanumshede	11	600	Klar	Pågär	Erfordras	Erfordras
Tanumshede-Vik	15	700	Klar	Pågär	Erfordras	Erfordras
Vik-Hogdal	20	1 100	Klar	Pågär	Pågär	Erfordras
Hogdal-Nordby	7	360	Klar	Klar	-	Lagakraftvunnen
Nordby-Riksgränsen	2	350	Klar	Pågär	Erfordras ev	Erfordras

#### E4 Sundsvall

Projektet omfattar cirka 21 fyrfältsväg mellan Njurunda och norr om Sundsvall. Ett stort antal utredningar har redovisats de senaste åren med förslag till lösningar av trafiksituationen och miljön i Sundsvall. Vägutredningen redovisar fyra olika alternativ och totalkostnaden nedan gäller det dyraste alternativet med ny bro över Sundsvallsfjärden samt tunnel under Brattåkersberget.

Planeringsläge för E4 Sundsvall är följande:

Sträcka	Km	MSEK	Förstudie	Vägutredning	Tillåtlig-hetsprövning	Arbetsplan
Myre-Skönsberg	21	2 000	Klar	Pågär	Erfordras	Erfordras

## Norge/Vänernbanan

Projektet omfattar byggande av 8 km dubbelspår samt ombyggnad av Öxnereds bangård.

### Delsträcka Trollhättan-Öxnered

Dagens enkelspår ersätts med ett nytt dubbelspår i ny sträckning Under Björndalsterrängen dras spåret i en längre tunnel.

### Delsträcka Öxnered bangård

Ombyggnaden av Öxnereds bangård syftar till att anpassa stationen till dubbelspårsutbyggnaden och ge den en ny utformning som innebär att spårkryssen försvinner och tåg från Älvsborgsbanan som skall passera Norge/Vänernbanan får gå igenom en växelgata. Samtidigt föreslås nya plattformar samt en gång- och cykeltunnel under Norge/Vänernbanan.

Planeringsläget för Norge/Vänernbanan är följande

Delsträcka	Km	MSEK	Förstudie	Järnvägsutredning	Tillåtlig-hetsprövning	Järnvägsplan
Trollhättan-Öxnered	8	550	Klar	Klar	Erfordras ej	Erfordras ej*
Öxnered bangård		100				
Södra delen			Klar	Klar	Erfordras ej	Erfordras ej
Norra delen			Klar	Pågär	Erfordras ej	Erfordras

\*Trollhättan-Öxnered har planerats enligt den äldre lagstiftningen där expropriationstillstånd finns. Ombyggnaden av Öxnereds bangård är uppdelad i två etapper.

## Blekinge kustbana



Projektet omfattar elektrifiering av Blekinge kustbana på sträckan Kristianstad – Karlskrona (125 kilometer).

Planeringsläget för Blekinge kustbana är följande:

<b>Delsträcka</b>	<b>Km</b>	<b>MSEK</b>	<b>För- studie</b>	<b>Järn- vägsut- red- ning</b>	<b>Tillätlig- hetspröv- ning</b>	<b>Järnvägs- plan</b>
Kristianstad– Karlskrona	125	500	Klar		Erfordras ej	Erfordras

### **Ådalsbanan**

Ådalsbanan är 13 mil lång och går från Sundsvall i söder till Nyland i norr. I projektet ingår upprustning med nya spår, banunderbyggnad, justering av kurvor samt förnyelse av elförsörjnings- och signalsystemen. En ny linje och tunnel är nödvändig på sträckan mellan Härnösand och Veda. Även mellan Bollstabruk och Nyland finns förslag på ny bana. Antalet plan-korsningar minskas och antalet mötesstationer ökas.

Planeringsläget för Ådalsbanan är följande:

<b>Delsträcka</b>	<b>Km</b>	<b>MSEK</b>	<b>För- studie</b>	<b>Järn- vägsut- red- ning</b>	<b>Tillätlig- hetspröv- ning</b>	<b>Järnvägs- plan</b>
Härnösand– Veda	25	1 300	Pågår	Pågår	Erfordras	Erfordras
Bollstabruk– Nyland	6	400	Pågår		Erfordras	Erfordras
Upprustning av resterande delar		800	Pågår		Erfordras ej	Erfordras

### Ytterligare möjliga objekt

#### Riksväg 73, Nynäshamn – Stockholm, delen Älgviken – Fors

Projektet omfattar cirka 22 kilometer fyrfältsväg som ansluter till den nya infartsled i Nynäshamn som för närvarande håller på att byggas.

Sträcka	Km	MSEK	För- studie	Vägut- redning	Tillätlig- hetspröv- ning	Arbetsplan
Älgviken – Fors	22	850	Klar	Pågår	Erfordras	Erfordras

#### Nyköping- och Östgötalänken

I projektet ingår delobjekten nytt dubbelspår på sträckan Järna – Loddby (med eventuell förbindelsebana Nyköping – Skavsta), nytt tredje spår Loddby – Norrköping, nytt dubbelspår Norrköping – Linköping samt bangårdsombyggnad i Norrköping.

Planeringsläget för Nyköping- och Östgötalänken är följande:

Delsträcka	Km	MSEK	För- studie	Järn- vägsut- red- ning	Tillätlig- hetspröv- ning	Järnvägs- plan
Järna–Loddbby	100	5 000			Erfordras	Erfordras
Skavstalänken	5	900			Erfordras	Erfordras
Loddbby– Norrköping	5	900			Erfordras	Erfordras
Bangård i Norrköping		600	Klar		Erfordras ej	Erfordras
Norrköping– Gistad	20	2 000	Pågår		Erfordras	Erfordras
Gistad – Linköping	20	900			Erfordras	Erfordras

### Kalix–Haparanda

Projektet omfattar en ny järnväg mellan Kalix och Haparanda, som ett alternativ till upprustningen av den befintliga banan mellan Morjärv och Haparanda.

Byggekostnaderna har bedömts till 1 225 miljoner kronor för upprustningsalternativet och från 1 240 miljoner kronor till 1 350 miljoner kronor för de olika nybyggnadsalternativen.

Planeringsläget för Kalix – Haparanda är följande:

Delsträcka	Km	MSEK	För- studie	Järnvägs- utred- ning	Tillätlig- hetspröv- ning	Järnvägs- plan
Kalix–Haparanda		1 300	Klar		Erfordras	Erfordras



# Bilaga 5 Referenser

## **Referenser**

### **Generella rapporter**

Arthur Andersen and Enterprise LSE, January 2000, Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative

Highways Agency, London, 1997, DBFO – Value in roads, A case study on the first eight DFBO road contracts and their development

Liikenneministeriö, Helsinki, 1995, Private Finance for Roads

National Audit Office, London, 1998, The Private Finance Initiative; The first four design, build, finance and operate roads contracts

The Royal Institute of Technology, Stockholm, February 2000, Public Private Partnerships in Swedish Construction

Statskontoret 1998:12, Privatfinansiering genom partnerskap

### **Specifika projektbeskrivningar**

Finnish Road Administration, Per-Håkan Appel, 1999, Alternativa Finansieringsformer; Lahtisvägen

Finnish Road Administration, Risto Pelttari, 1999, Private Financing; PPP. Shadow Tolls (DBFO). Case: Main Road 4 Helsinki-Lahti, Finland

Finnish Road Administration, Risto Pelttari, 1999, Private Financing in Infrastructure Projects. Case: Shadow toll road Helsinki-Lahti; Finland

Libris/Esplanadi 1999, Motorway to Lahti is progressing at record speed

Ministry of Transport and Communications, Helsinki, 1997, Private Finance for Main Road 4. Finland

### **Ekonomi och finansiering**

Denton Hall, London, 1998, A Guide to Project Finance

Ernst & Young Corporate Finance, Oktober 1999, Utredning avseende alternativa finansieringsformer för Banverket

KFB, Stockholm, 1999, Nya metoder för finansiering av vägar

Moody's Investor Service, London, April 2000, Public-Private Partnership Projects in Europe: Lessons from UK PFI

National Audit Office, Kewin Browne, London, January 2000, The contract letting of the first four design, build, finance and operate roads.

SOU 1998:169, Miljöstyrande vägavgifter i tätort

Vägverket 1998, reviderad 990104, Alternativ till anslagsfinansiering av väginvesteringar med direktavkastning

### **Riktlinjer och policies**

Treasury Taskforce, London, How to Account for PFI Transactions, Technical Note No. 1

Treasury Taskforce, London, November 1999, How to construct a Public Sector Comparator, Technical Note No. 5

Treasury Taskforce, London, How to follow EC Procurement Procedure and Advertise in the OJEC, Technical Note No. 2

Treasury Taskforce, London, Partnerships for Prosperity

Treasury Taskforce, Policy Statement No. 3, London, PFI and Public Expenditure Allocations for Non-Departmental Public Bodies

Treasury Taskforce, Policy Statement No. 2, London, March 1998, Public Sector Comparator and Value for Money

Treasury Taskforce, London, November 1999, Step by Step Guide to the PFI Procurement Process

### **Föredrag och seminarier**

Bank of America, Presentation May 2000, Global Project Finance

Guy Chetrit, Lisbon, 16 July 1999, presentation, EIB Financing of PPPs

Denton Hall and Wilde Sapte, January 2000, DBFO Vägprojekt

European Commission, Brussels, December 1999, Seminar on Public-Private Partnerships

Ministerio de Fomento, Spanien, 1998, Seminarium, PPP Risk Management for Big Transport Projects



Standard & Poor´s, May 2000, UK PFI/PPP

Svensk Exportkredit Project Finance Group, Stockholm, 1999, Budgetbelastning; Infrastrukturfinansiering med garantier

### **Planhandlingar**

Banverket, Oktober 1999, Kalix-Haparanda, Kustnära järnväg. Förstudie

Banverket, PM, Marknad och bana, 2000-06-22, Projektplan

Banverket Mellersta Regionen, Spår in i framtiden. Planer och mål för Ådalsbanan

Europabanan, avsnitt i utredning, Railize, februari 2000, Nyköping- och Östgötalänken

Merita-Nordbanken Group, Stockholm, december 1999, Projekt E22. En studie om möjligheten att genomföra ett PPP-projekt i Sverige

Utredningsplan, Objektnummer 5134, januari 1996, RV 40 Borås-Jönköping

Utredningsplan, Objektnummer 5134, januari 1997, RV 40 delen Borås – Ulricehamn

Sydsvenska Industri- och Handelskammaren, Malmö 1999, Projekt E22-analys av samhällsnytta och förslag till finansiering

Vägverket Region Mitt 1999-06-10, E4 Sundsvall. Förstudie. Beslutsunderlag

Vägverket Region Mitt, E4 Sundsvall. Ny väg mellan Myre och Skönsberg. En sammanfattning

Vägverket. december 1999, Ny E4 Uppsala – Mehedeby, delen Uppsala-Läby. Sammanfattning

Vägverket, VTL, 2000-05-22, PM, Planeringsprocessen för större vägprojekt

Vägverket, 14 april 1999, Riktninganalys för den planerade utbyggnaden av väg E6 i norra Bohuslän

Vägverket 2000-05-11, Utbyggnad av E22 genom Skåne

Vägverket, Objektnummer 4188, april 1999, Vägutredning väg E6 delen Tanumshede-Vik

Vägverket, objektnummer 4189, april 1999, Vägutredning väg E6 delen Vik-Hogdal

### **Utredningens interna rapporter**

Mannheimer Swartling Advokatbyrå, Malmö, 2000, Alternativ Fi-nansiering av infrastruktur. Inventering av övergripande rättsliga frågor

Transek, Solna, 2000-06-30, Målrelaterad ersättningsmodell. Del-rapport till utredningsarbete om utvecklad PPP-finansiering



# Bihang Övergripande rättsliga frågor

Bihang Övergripande rättsligafrågor finns endast i  
den tryckta versionen.