

**Remiss Billinger-
utredningen**



TRAFIKVERKET

Utredningens uppgift

- Se över systemet för den långsiktiga planeringen av statlig transportinfrastruktur och komma med förslag till nytt system
- Föreslå riktlinjer och processer för medfinansiering
- Bringa klarhet i frågor som rör brukaravgifter, lånevillkor, statsstödsregler, m.m.

Vad förväntades enligt direktiven

Utredaren ska samlat beskriva sitt anpassade och utvecklade förslag till nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur med utgångspunkt från ett regeringsperspektiv och särskilt beakta

- regeringens kontakter med myndigheter,
- riksdagens inflytande över planeringen samt
- behovet av regional förankring och dialog med användarna

Förslaget tar bl.a. sikte på

- en stark koppling till den statliga budgetprocessen och de statliga budgetinstrumenten
- ett breddat och fördjupat inflytande från riksdagen
- ett snabbare genomslag av varje ny regerings politik
- att tydliggöra rollfördelningen inom staten samt
- att möjliggöra stort engagemang från regionala företrädare i processen

Indelning av åtgärder för att planera, förvalta och utveckla transportinfrastruktur

- Drift
- Avhjälpande underhåll
- Förebyggande underhåll
- Reinvesteringar inkl. inbyggd teknisk förnyelse
- Uppgraderingar – bärighet, trafiksäkerhet, miljö, framkomlighet, tillgänglighet
- Nybyggande för att öka kapacitet och samhällsbyggande
- Administration, inkl. övriga former av effektiviseringar av transportsystemet

Riksdagens beslut och ansvar

- Strategin för underhållet av transportinfrastrukturen i form av akutunderhåll, förebyggande underhåll och reinvesteringar
- Uppgraderingar av transportinfrastrukturen för att förbättra tillgänglighet, miljö, säkerhet, bärighet och framkomlighet
- Stora investeringar i transportinfrastruktur i ett samlat sammanhang

Regeringens styrning och uppgifter

- En ny regering lägger fast inriktningen, ramarna och förutsättningarna i övrigt för planeringen av transportinfrastruktur i en proposition våren efter sitt tillträde och ger direktiv till myndigheterna för att genomföra åtgärdsplaneringen
- Regeringen föreslår i budgetpropositionen anslag och beräknade anslag för de kommande fyra åren och lägger förslag som rör de stora investeringarna

Planeringsperspektiven

- Den första fyraårsperioden har detaljerade uppgifter om vilka åtgärder som ska genomföras, medan för de därpå nästkommande fyraårsperioderna planeringen har en öppnare form.
- Den andra fyraårsperioden handlar om att identifiera viktiga problem och utmaningar som man inte förmår att fullt ut hantera under den första fyraårsperioden, men där man behöver förbereda olika typer av insatser för att vara bättre skickad att genomföra dem inför den nästkommande perioden.
- Den tredje fyraårsperioden handlar om att identifiera de mer långsiktiga utmaningarna och skaffa sig handlingsutrymme och handlingskraft för att möta dessa.
- I varje års budgetproposition lämnas förslag om anslag och beräknade ramar för tre kommande år efter aktuellt budgetår.

Vad lyfter man som nytt i förslaget

- Planeringsprocessen är förutsägbar och repetitiv
- Myndigheter, regioner och kommuner kan därigenom vara förberedda med analyser, beskrivningar och förslag
- Statsmakterna styr processen och dess innehåll
- Planering, budgetering och uppföljning sker i samma termer från riksdagens sida

Förslag till riktlinjer och processer för medfinansiering av statlig transportinfrastruktur

Förslaget till processer och riktlinjer för medfinansiering av statlig transportinfrastruktur tar bl.a. sikte på

- tydlig rollfördelning inom staten mellan riksdag, regering och myndighet
- en stark koppling till ordinarie budgetpolitiska instrument för att hantera utgifter och åtaganden på både kort och lång sikt samt
- tydlighet i aktörernas mandat.

Ansvarsfördelningen för bebyggelse och transportinfrastruktur

- En kategori där staten har ett fullständigt ansvar för finansieringen av infrastrukturen (landsbygdsvägar, nationella och regionala stråk inom väg- och järnvägssystemet)
- En annan kategori där kommunen eller kommersiellt intresse har det fulla finansiella ansvaret (användningen av mark och vatten, kommunala gator och vägar, kommersiella anläggningar)
- En tredje kategori där intressen korsar eller griper in i varandra och ett gemensamt finansiellt ansvar kan komma ifråga (vid genomfartsleder, vid terminaler för gods och personer i vissa fall)

Samverkansformer

- I dess enklaste form består den av att ett remissyttrande inhämtas från berörda parter.
- Nästa steg i samverkan brukar beskrivas som en dialog där utrymme ges för att redovisa sina ståndpunkter och motiven för dessa. Fördelen är att berörda parter kommer tidigare in i processen än vad som sker via ett skriftligt yttrande sent i processen.
- Är frågorna som ska hanteras av mer gemensamt intresse kan samverkan ske i form av ett gemensamt projekt med syftet att åstadkomma en helhetslösning.
- Inte sällan får samverkan karaktären av förhandling. Ett framtagande av förhandlingsunderlag kan ibland ske i ett gemensamt projekt eller separat hos respektive part.
- När förhandlingarna sker med inslag av medfinansiering förs ytterligare verktyg i form av finansiella resurser in i samverkan med påtagliga effekter på förhandlingarnas karaktär och slutresultat. Denna form av förhandling är aktuell då frågorna är komplexa och kräver en större arsenal av metoder och ett bredare perspektiv för att lyckas.

När är det aktuellt med medfinansiering

1. (Staten bygger och den andra parten passar då på tillfället att samtidigt göra investeringar som faller på dennes ansvar)
2. Staten bygger och den andra parten vill ha en tidsmässig samordning med investeringar som denne har planerat
3. Staten bygger och den andra parten vill ha en högre standard hos den aktuella statliga anläggningen (väg eller bana med högre hastighet och/eller kapacitet)
4. Staten bygger och den andra parten vill ha en annan utformning (t ex överdäckning, planskild korsning)
5. Staten bygger och andra parten vill ha en annan lokalisering för anläggningen som bättre överensstämmer med dennes planeringen
6. Staten bygger och den andra parten vill ha en annan principiell lösning
7. Staten och den andra parten vill ta ett större samlat grepp om flera komponenter av transportförsörjningen i ett område

Kopplingar mellan olika faser i planering och genomförande av investeringar i statlig transportinfrastruktur

Åtgärdsplanering

Avsiktsförklaring

Syftar till att identifiera viljan till, preliminär inriktning och omfattning av medfinansiering samt anger villkoren, formerna och tidplanen för fortsatt samverkan rörande utpekade objekt.

Avsiktsförklaringen tidsbegränsas till nästa planrevidering och är inte bindande

Fysisk planering

Genomförande- och finansieringsavtal

Syftar till att bestämma omfattning av objektet, parternas ansvar samt finansieringen av objektet.

Avtal som binder parterna, men utan klausuler om skadestånd.

Avtalet ska ligga inom ramen för det bemyndigande som regeringen gett Trafikverket.

Genomförande

Entreprenadkontrakt

Civilrättsligt bindande avtal om genomförande av entreprenad.

Avtalet ska ligga inom ramen för det beställningsbemyndigande som regeringen gett Trafikverket.

Avtalet rymmer klausuler om skadestånd.

Riksdagens kontroll och styrning

- Enligt regeringsformen får regeringen inte ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtaganden för staten utan att riksdagen har medgett det.
- Budgetlagens bestämmelser om beställningsbemyndiganden syftar till att säkerställa att regeringen och dess myndigheter uppfyller regeringsformens krav på riksdagens medgivande innan regeringen ikläder staten ekonomiska åtaganden som kräver framtida anslag. Genom att lämna ett beställningsbemyndigande åtar sig riksdagen att anvisa medel för de betalningar som måste göras då åtagandena infrias i framtiden.
- De avtal om medfinansiering av statlig transportinfrastruktur som staten kan komma att ingå med kommuner eller enskilda skiljer sig från beställningsbemyndiganden som avser framtida utgifter för varor eller tjänster för vilka avtal träffas om framtida leveranser på så sätt att medfinansieringsavtalen inte förpliktar till utbetalningar till medfinansiären. Däremot innebär medfinansieringsavtalen en förpliktelse att genomföra en viss åtgärd i framtiden. I den meningen är medfinansieringsavtalen ett framtida åtagande för vilket det bör finnas ett bemyndigande från riksdagens sida att ingå.

Finansieringsformer

- Finansieringen av statlig transportinfrastruktur ska ske med anslag över statsbudgeten.
- Riksdagen kan medge undantag från den regeln. De möjligheter som därvid står till buds är en tillfällig finansiering med lån i Riksgäldskontoret och
 - återbetalning med intäkter från brukaravgifter eller
 - återbetalning med intäkter från trängselskatter eller
 - återbetalning med anslag.
- Vidare kan lån från kommuner eller enskild – s.k. förskotteringar - tillfälligt finansiera investeringar i transportinfrastruktur. Återbetalning av lånet sker när anslag beviljas för den tidigarelagda investeringen.
- Slutligen kan staten låta utomstående direkt medverka i finansieringen av statlig transportinfrastruktur.

Exempel på styrande, finansierande, generella och partiella avgifter och skatter

	Styrande	Finansierande
Generella	Banavgifter enligt järnvägslagen 7 kap. 2 §	Banavgifter enligt järnvägslagen 7 kap. 4 §
Partiella	Trängselskatt	Broavgifter

Förskotteringar – utredningens förslag

- Förordar tydliga kriterier för när förskottering ska tillåtas i stället för den beloppsbegränsning som nu finns.
- Trafikverket bör få tidigarelägga byggandet av allmänna vägar och investeringar i järnvägsanläggningar endast under villkoret att åtgärden är direkt samordnad med och en förutsättning för genomförandet av den förskotterade aktörens investeringsåtgärd eller när andra särskilda skäl föreligger.
- Utredningen förutser att intresset för förskotteringar minskar till följd av det förslag till nytt planeringssystem som man lägger fram.

Planeringsramen och medfinansiering

- Det finansiella planeringsutrymmet kommer enligt utredningens bedömning inte att kunna utökas genom trängselskatter eller brukaravgifter i någon betydande omfattning under de närmast följande fyraårsperioderna.
- Man ser fördelar med att riksdagen inför åtgärdsplaneringen lägger fast planeringsramar som under vissa förutsättningar kan komma att överskridas genom inslag av medfinansiering
- Genom krav på bemyndigande att få teckna avtal om genomförande och finansiering av investeringar i vägar och järnvägar, får riksdag och regering full kontroll över statens och den offentliga sektorns framtida utgifter och finansiella sparande
- Trafikverket får teckna avsiktsförklaringar om medfinansiering av statlig transportinfrastruktur i den långsiktiga planeringen

Brukaravgifter – enhetlighet och effektivitet

- Direktprissättning med brukaravgifter kan medverka till ett effektivare utnyttjande av transportinfrastrukturen
- Sådana brukaravgifter kan ge betydande bidrag till finansieringen av transportinfrastrukturen
- Likvärdig infrastruktur som förvaltas av en och samma infrastrukturförvaltare bör avgiftsättas på likvärdigt sätt
- Avgifter i styrande syfte bör sättas så att användningen av transportinfrastrukturen blir effektiv
- Vid införande av avgifter i finansierande syfte bör hänsyn tas till avgifternas trafikekonomiska konsekvenser
- Det bör eftersträvas enhetlighet i tekniskt avseende vid uttag av avgifter och skatter inom transportinfrastrukturuområdet i syfte att få hög effektivitet i uppbörden

Statsstödsreglerna

- Frågan om statsstöd måste prövas vid varje tillfälle
- Finansiering av statlig transportinfrastruktur anses inte innefatta något statligt stöd under förutsättning att infrastrukturen är öppen för alla potentiella användare på lika och icke-diskriminerande villkor.
- Om byggandet av infrastrukturen utförs av ett privat företag, måste dock säkerställas att det inte föreligger någon överkompensation genom statlig medfinansiering, vilket bäst görs genom att uppdraget tilldelas i enlighet med EU:s upphandlingsregler,
- Om infrastrukturen endast är till nytta för ett visst företag, kan den offentliga finansiering emellertid anses utgöra statsstöd under vissa förutsättningar. Den offentliga finansieringen måste då förhandsanmälas till Europeiska kommissionen och får inte genomföras innan den godkänts av denna.