



STOCKHOLM GÖTEBORG BORÅS JÖNKÖPING HELSINGBORG

GWA ARTIKELSERIE

Titel: Regeringen öppnar för medfinansiering av infrastruktur

Rättsområde: Bank och finansiering

Författare: Amit Ronen, Jennie Svensson

Datum: 2008-10-15

Det finns ett brett intresse från lokala och regionala aktörer att påverka planering och utformning av samhällets infrastruktur. Huvudregeln är att statliga investeringar ska finansieras med anslag. För att öka volymen i infrastruktursatsningarna öppnas nu möjligheter att anslagen kombineras med finansiering från andra intressenter, s.k. "medfinansiering". Regeringen ser gärna att denna typ av samarbeten ökar och aktivt söks. Sådana medfinansierade samarbeten skulle kunna ske genom den struktur som s.k. "Offentliga- Privata Partnerskap" erbjuder.

Den 25 september 2008 presenterades regeringens infrastrukturproposition (Prop. 2008/09:35; Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt, nedan "Infrastrukturpropositionen"). I propositionen redovisar regeringen förslag till inriktning av åtgärder i transportinfrastrukturen under perioden år 2010-2021. Av propositionens totala planeringsram avser drygt halva beloppet, 217 miljarder av totalt 417 miljarder, medel att utveckla dagens transportsystem så att det kan möta framtidens behov av resor och transporter. Det anges särskilt att de åtgärder som prioriteras ska "vara samhällsekonomiskt effektiva, bidra till ett klimatteffektivt och konkurrenskraftigt transportsystem för tillväxt och utveckling samt till uppfyllelse av transportpolitiska mål." (Infrastrukturpropositionen s. 1).

Det övergripande målet för transportpolitiken är *att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning för*



medborgarna och näringslivet i hela landet (prop. 2005/06:160). Regeringen har dock initierat en översyn av de transportpolitiska målen och avser att återkomma till riksdagen under våren 2009 med en proposition om resultatet av denna översyn. Utgångspunkt för översynen är bland annat att transportsystemet bidrar till Sveriges internationella konkurrenskraft och ska ses som en helhet där trafikslagen samverkar och kompletterar varandra.

Nuvarande transportpolitiska principer bör även fortsättningsvis vara vägledande när styrmedel ska väljas och ekonomiska medel prioriteras och anslås. Principerna innebär att kunderna ska ges stor valfrihet att bestämma hur de vill resa och hur en transport ska utföras, beslut om transportproduktion bör ske i decentraliserade former, samverkan inom och mellan olika trafikslag ska främjas, konkurrensen mellan olika trafikutövare och transportalternativ ska främjas och trafikens samhällsekonomiska kostnader ska vara en utgångspunkt när transportpolitiska styrmedel utformas (Infrastrukturpropositionen s. 43).

Huvudregeln är att statliga investeringar ska finansieras med anslag. För att öka volymen i satsningarna kan dessa kombineras med finansiering från andra intressenter, s.k. "medfinansiering". Om medfinansiering går att läsa följande i Infrastrukturpropositionen (s. 97-98):

"Ett sätt att öka anpassningsförmågan och flexibiliteten i infrastrukturutvecklingen är att inbjuda olika intressenter att vara med och på olika sätt bidra till att bekosta olika investeringar och därmed också påverka utformningen av dem.

...

All samfinansiering mellan stat och privata intressenter ska ske inom ramen för gällande statsstödsregler. Samtidigt som staten i grunden har ett övergripande ansvar för väghållning respektive banhållning på statliga vägar och järnvägar, så finns ett brett intresse från lokala och regionala aktörer att påverka planering och utformning av samhällets infrastruktur. Regeringen ser gärna att denna typ av samarbeten ökar och aktivt söks eftersom ett gemensamt ansvarstagande bidrar till



en optimal utformning av investeringarna och till att de genomförs när det passar i tiden med andra åtgärder.”

Och vidare (s. 98):

“Volymen åtgärder i långsiktsplanerna kan utökas genom att den statliga satsningen kombineras med finansiering från andra intressenter som är villiga att bidra med medel för att genomföra åtgärder av gemensamt intresse och nytta för staten och intressenten/ intressenterna. Vägverket, Banverket och Sjöfartsverket bör som en permanent åtgärd, främst i samband med framtagande av underlag inför planering och beslut om genomförande av infrastrukturobjekt, pröva möjligheterna till medfinansiering från olika intressenter.”

Den 30 september 2008 presenterade Banverket m. fl. rapporten “Redovisning av uppdrag: Inför åtgärdsplaneringen 2010-2020”. Rapporten innehåller bland annat delrapporten “Finansiell samverkan i infrastrukturprojekt” (nedan “Delrapporten”). I Delrapporten anges att medfinansiering, bland annat, kan bli aktuell i infrastrukturprojekt med stark påverkan på regional och lokal utveckling, infrastrukturprojekt med privata, kommunala eller regionala krav som går utöver vad som ligger i trafikverkens ansvar att tillgodose och infrastrukturprojekt med särskilda privata, kommunala och/eller regionala intressen som ställer krav på tidigareläggning (Delrapporten s. 6).

Mot ovanstående bakgrund kan medfinansiering framstå som ett attraktivt alternativ för att få till stånd infrastrukturprojekt som annars hade fått vänta eller riskerar att inte bli av över huvud taget.

I många europeiska länder pågår ett aktivt arbete med att söka finna nya former för offentliga myndigheter att samverka med privata företag och ideella organisationer. Samlingsnamnet för denna nya samarbetsform har blivit Private Public Partnership (“PPP”), i Sverige Offentligt- Privat Partnerskap (“OPP”).



OPP utgör en samarbetsform som har sitt ursprung i USA och Storbritannien där projektformen använts i stor utsträckning. Projekt i form av OPP innebär att det är staten som ger den privata sektorn i uppdrag, ofta genom ett särskilt projektbolag, att ansvara för såväl projektering som anläggning. Det projektavtal som upprättas mellan dessa huvudparter utgör det grundläggande avtalet i projektet i vilket ansvars- och riskfördelningen regleras. Syftet med riskfördelningen är att placera risken hos den part som bäst och till lägst kostnad kan bära en potentiell risk. Huvudavtalet blir sedan styrande för de övriga avtal som ingås med de övriga aktörerna i projektet såsom långivare, entreprenörer och leverantörer. Samarbetsformen kännetecknas av sin kontraktliknande och associationsrättsliga form liksom den, i vissa avseenden, långa avtalsperioden.

I dagsläget finns det inte något regelverk som anpassats för bildandet av OPP, varken för svenskt vidkommande eller övriga europeiska länder. När ett avtal med ekonomiska villkor sluts mellan en upphandlande enhet och en utomstående aktör blir EU:s upphandlingsdirektiv och lag (2007:1091) om offentlig upphandling ("LOU") tillämpliga liksom principer inom kommunalrätten såsom självkostnadsprincipen, lokaliseringsprincipen samt likställighetsprincipen. LOU har dock upprättats för att bemöta ett tvåpartsförhållande medan OPP ofta utgör ett flerpartsförhållande vilket ger upphov till en situation som LOU inte riktigt är anpassad för. Det har därför framförts synpunkter på att LOU skulle kunna förhindra den typ av samarbete som OPP innebär, lagens övergripande syfte om affärsmässighet ligger dock helt i linje med syftet med ett OPP.

Med tanke på vad som förs fram i Infrastrukturpropositionen och då investeringar i transportinfrastruktur anses utgöra det område i Sverige som kanske är bäst lämpat för upphandling som OPP är det kanske dags att aktualisera intresset för denna samarbetsform igen.

/Amit Ronen och Jennie Svensson, biträdande jurister vid Gärde Wesslau
Advokatbyrå, Jönköping