SNS Analys 114, december 2025

SNS

Permanenta avgifter på Öresundsbron – ett hot mot Sveriges infrastrukturplanering?

Johan Nyström & Jonas Westin

I den senaste infrastrukturpropositionen (prop. 2024/25:28) föreslår regeringen en ny finansieringsmodell för transportinfrastruktur. Öresundsbron ska fortsatt vara avgiftsbelagd, även efter att lånen för bron är avbetalade, som ett sätt att finansiera ny infrastruktur. Detta går emot rådande praxis, där vägavgifter endast utgör tillfälliga avsteg från principen om marginalkostnadsprissättning.

I denna analys identifieras flera outredda risker med modellen. En enkel beräkning visar visserligen inga större skillnader i samhällsekonomisk kostnad jämfört med skattefinansiering, men beslutet fattades utan att en sådan granskning gjordes. Mer problematiska är dock de risker som modellen medför för svensk transportplanering. Avgiftsfinansiering riskerar att snedvrida framtida kalkyler, styra investeringar mot intäktsgivande vägar framför mer samhällsekonomiskt lönsamma projekt samt skapa fördelningspolitiska problem på så vis att brotrafikanter får betala dubbelt för ny infrastruktur – dels via vägavgifter, dels via skattsedeln. På sikt kan detta undergräva dagens planeringsmodell. Även om dagens system har brister bör förändringar föregås av öppna analyser.

Johan Nyström är affilierad forskare i nationalekonomi vid Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) och grundare av Nyfou (Nyström Forskning och Utredning). *Jonas Westin* är docent och universitetslektor vid Institutionen för matematik och matematisk statistik samt forskare vid Centrum för regionalvetenskap (CERUM), Umeå universitet.

SNS ANALYS | En stor del av den forskning som bedrivs är vid sin publicering anpassad för vetenskapliga tidskrifter. Artiklarna är ofta teoretiska och inomvetenskapligt specialiserade. Det finns emellertid mycket forskning, framför allt empirisk och policyrelevant sådan, som är intressant för en bredare krets. Målet med SNS Analys är att göra denna forskning tillgänglig för beslutsfattare i politik, näringsliv och offentlig förvaltning och bidra till att forskningen når ut i medierna. Finansiellt bidrag har erhållits från Jan Wallanders och Tom Hedelius Stiftelse. Författarna svarar helt och hållet för analys, slutsatser och förslag.

”På längre sikt leder infrastrukturavgifter till nya kostnader som utmanar den rådande transportplaneringsmodellen.”

1. Inledning

I Sverige finansieras den statliga transportinfrastrukturen genom den allmänna skatten. Den principen gäller sedan 1979, då en direkt koppling mellan nyinvesteringar och skatteintag bröts. Prissättningen på transportinfrastruktur utgår från målet om en samhällsekonomiskt effektiv transportförsörjning. Det uppfylls genom så kallad marginalkostnadsprissättning, som innebär att trafikanterna betalar de samhällsekonomiska kostnader som uppstår när de kör ytterligare en kilometer.

Över tid har det dock tummats på ordningen med finansiering över skattsedeln. År 2024 medfinansierade i själva verket kommuner, regioner och privata intressen den statliga infrastrukturen med 1,2 miljarder kronor (Trafikverket 2025a). Några exempel på avsteg från den traditionella finansieringsprincipen är att Arlandabanan finansierades med privat kapital mot rättigheten att sälja biljetter i en så kallad OPS-lösning, att trängselskatterna i Stockholm och Göteborg finansierar infrastruktur i regionen samt att Öresunds-, Svinesunds-, Skuru-, Motala- och Sundsvallsbron finansierades med användaravgifter.

I den senaste infrastrukturpropositionen (prop. 2024/25:28) öppnar regeringen för att intäkterna från avgifterna på Öresundsbron ska användas till investeringar i transportinfrastruktur i Öresundsregionen. Detta är ett tydligt avsteg från tidigare principer gällande infrastrukturavgifter och kan få konsekvenser för framtida svensk transportplanering. Trängselskatterna i Stockholm och Göteborg används förvisso för att utveckla transportinfrastrukturen i respektive region, men grundmotivet med trängselskatter är att minska trängseln. Det är också skälet till att de varierar mellan olika veckodagar och tider på dygnet, vilket infrastrukturavgifter inte gör. Att nyttja avgiftsintäkter från befintlig infrastruktur för att finansiera nya investeringar är något nytt.

Syftet med föreliggande studie är att analysera och diskutera konsekvenserna av att använda avgiftsintäkter från existerande transportinfrastruktur för att finansiera ny infrastruktur. Vilka för- och nackdelar finns det med att använda denna finansieringskälla jämfört med andra, mer traditionella sådana? Vilka kan de samhällsekonomiska konsekvenserna bli?

Studien inleds med en genomgång av befintliga finansieringsmodeller och principerna som styr dem. Därefter beskrivs den nuvarande finansieringsmodellen för Öresundsbron samt regeringens förslag om hur avgifter-

na från bron kan finansiera annan infrastruktur i regionen. I kapitel 3 kartläggs effekterna av den föreslagna finansieringsmodellen. Studien avgränsas till väginfrastruktur, trots att Öresundsbron även innefattar tågtrafik, och den analyserar inte eventuella juridiska spörsmål.

2. Finansiering av väginfrastrukturen i Sverige

Uppbyggnaden av det svenska vägnätet utvecklades lokalt av landets bönder. Magnus Erikssons landslag från år 1350 formaliserade att bönderna hade en underhållsplikt för vägar och broar i närområdet. Böndernas ersättningsfria ansvar för vägnätet bestod under lång tid. Det har dock funnits ett fåtal inslag av vägavgifter, till exempel för att finansiera bygget av landsvägen mellan Lund och Malmö år 1852 och av tunneln genom Brunkebergsåsen i Stockholm åren 1884–1886.

I takt med industrialiseringen under den senare delen av 1800-talet ökade trafiken och därmed kraven på väghållningen. Böndernas naturaansvar uppfattades som allt mer krävande. År 1891 tillkom därför en väglag som utökade underhållsplikten så att den utöver bönderna även inkluderade andra markägare och industrier. Därutöver ersatte staten 10 procent av underhållskostnaden (Liljegren 2003).

Det dröjde till 1920-talet innan vägtrafiken började beskattas. År 1922 infördes en fordonsskatt och 1924 en bränsleskatt. Dessa skatter tillkom med det uttalade syftet att enbart finansiera utgifterna för vägnätet (Hasselgren 2013a). Skatten var således fiskalt betingad, och det fanns en tydlig koppling mellan bilägarna och utgifterna för infrastrukturen.

Under 1950-talet vidgades diskussionen om kostnadsansvaret för vägsektorn från att bara gälla de direkta utgifterna till att även omfatta samhällsekonomiska kostnader för trafiksäkerhet, miljö, klimat och regional utveckling (Hasselgren 2013b). I ett trafikpolitiskt beslut från 1963 (prop. 1963:191) konstaterades att alla transportslag skulle stå för sina samhällsekonomiska kostnader.[1]

År 1979 (prop. 1978/79:99) bröts dock kopplingen mellan utgifter för infrastrukturen och intäkter från skatter. Därmed började väginfrastruktur finansieras från den allmänna statsbudgeten, utan öronmärkta skatter för infrastruktur. Det öppnade också för att ta in mer skatt från transportsektorn än bara sådan som behövdes för transportinfrastruktur.

Det trafikpolitiska beslutet år 1979 innebar även att Sverige antog den kortsiktiga marginalkostnaden som grundläggande princip (Swahn 2018). Detta förtydligades sedan av de trafikpolitiska besluten 1988 och 1998 (SIKA 2005a). Marginalkostnadsprissättning innebär att varje fordon betalar de samhällsekonomiska kostnader som uppstår för varje ytterligare körd kilometer. Vägtrafikens marginalkostnader innefattar den direkta kostnaden för slitaget på vägen från trafiken, liksom negativa externa effekter som trängsel, utsläpp, buller och olycksrisker. Marginalkostnadsprissättning utgör det teoretiska idealet eftersom det leder till samhällsekonomisk

1. Samtidigt konstaterades det i propositionen att det inte fanns verktyg för att praktiskt räkna ut kostnadsnivåerna, och därför medtogs inte miljö, trängsel, klimat och trafiksäkerhet i kostnaderna (Swahn 2018).

effektivitet genom att alla samhällsnyttor och kostnader internaliseras (Trafikverket 2024a). Principen främjar en samhällsekonomiskt optimal resursanvändning genom att trafikanterna betalar för de marginalkostnader som deras trafikval genererar. Det kan dock uppstå fiskala problem om intäkterna inte motsvarar kostnaderna. Med nuvarande skatter och avgiftsnivåer täcker vägsektorn sina kostnader (Nilsson m.fl. 2020), men om marginalkostnaderna sjunker, exempelvis genom ökad elektrifiering, minskar också intäkterna, vilket gör att nya investeringar kan behöva kompletterande finansiering.

2.1 Skattefinansiering av väginfrastrukturen

Bönderna byggde upp det svenska vägnätet med egna medel, men idag finansieras alltså landets transportinfrastruktur gemensamt genom statsbudgeten, utan någon formell koppling till skatteintäkterna från transportsektorn. Det innebär att alla svenska skattebetalare är med och finansierar vägnätet, även de som inte har bil.

År 2024 uppgick anslagen till vägsektorn till 32 miljarder kronor, vilket utgjorde 2,4 procent av stadsbudgeten (Trafikverket 2025b; prop. 2023/24:1). De tilldelade medlen bestäms i statsbudgeten, vilken beslutas årligen av riksdagen, men de förhåller sig ändå till det ekonomiska utrymme som anges i den infrastrukturproposition som regeringen lägger fram vart fjärde år.

Den svenska transportplaneringen sker i cykler om fyra år, där varje regering tar fram en ny nationell plan som löper på tolv år. Processen inleds med inriktningsplaneringen, där Trafikverket lite förenklat tar fram ett förslag på fördelning mellan investeringar (anslaget ”utveckling”), vägunderhåll (anslaget ”vidmakthålla väg”) samt järnvägsunderhåll (anslaget ”vidmakthålla järnväg”). I infrastrukturpropositionen fattar sedan riksdagen beslut om storleken på den ekonomiska ramen samt hur medlen ska fördelas mellan de tre anslagen. Därefter ger regeringen Trafikverket i uppdrag att påbörja åtgärdsplaneringen, med andra ord att ta fram ett förslag till nationell plan. I det arbetet beräknas den samhällsekonomiska lönsamheten hos alla investeringar. Trafikverket förser sedan regeringen med ett förslag på investeringar som bör genomföras och på prioriterade underhållsåtgärder. Avslutningsvis är det regeringen som beslutar om den nationella planen.

Den nationella planen är ett planeringssystem, och vad som slutligen byggs avgörs av regeringens byggstartsbeslut och riksdagens finansiering i den årliga statsbudgeten. Det förekommer dock vissa avsteg från den generella principen att finansieringen ska ske genom statsbudgeten.

2.2 Avgiftsfinansiering med offentlig upplåning

Huvudregeln för finansieringen av transportinfrastruktur är att anslag ska beviljas genom statsbudgeten. Det motiveras med att riksdagen ska ha full kontroll över belastningen på statsbudgeten. Lagen om infrastrukturavgifter på väg (2014:52) tillåter dock undantag, närmare bestämt att Trafikverket får uppta lån i Riksgälden med återbetalning från brukaravgifter. Ett sådant undantag kräver dock ett riksdagsbeslut enligt budgetlagen (2011:203). Användning av avgifter innebär att finansieringen av infrastruk-

turen flyttas från skattekollektivet till brukarna, på samma sätt som vatten- och avloppsnätet och elnätet finansieras.

Det har förekommit flera fall av sådan finansiering med offentliga lån och återbetalning från avgifter. Vägverket finansierade exempelvis både den gamla och den nya Svinesundsbron på det sättet. Svinesundsbrons lån är idag avbetalade, och brukaravgiften är borttagen.[2] Vidare upptog Trafikverket lån i Riksgälden för att finansiera broarna i Sundsvall, Motala och Nacka (Skurubron), och lånen betalas av med broavgifter (formellt kallade infrastrukturavgifter) från trafikanterna.[3] Lånen för de tre broarna täckte två tredjedelar av byggkostnaderna, medan en tredjedel finansierades med statliga anslag. Avgifterna ska tas bort när lånen är avbetalade (Trafikverket 2025c), vilket också är praxis. Denna finansiering är att betrakta som att brukarna av broarna betalar två tredjedelar, medan skattekollektivet, där brukarna också ingår, betalar den resterande tredjedelen. Avgifterna kan därmed ses som ett tillfälligt avsteg från principen om marginalkostnadsprissättning, som återupptas när lånen är betalda.

2.3 Offentlig-privat samverkan (OPS)

Ett annat sätt att uppföra ny infrastruktur är genom så kallad offentlig-privat samverkan (OPS). OPS är vanligt förekommande runt om i världen, men i Sverige har den på senare tid enbart använts vid uppförandet av Arlandabanan.[4] Längre tillbaka i tiden användes den vid de ovan nämnda byggena av landsvägen mellan Lund och Malmö år 1852 och av Brunkebergstunneln i Stockholm åren 1884–1886. För båda dessa projekt upptogs privata lån som sedan avbetalades med direkta avgifter för de som nyttjade vägen eller tunneln.

OPS går ut på att en privat entreprenör tar upp lån för att bygga och underhålla infrastrukturen, mot rättigheten att ta ut vägavgifter under en avtalad period (Nilsson och Nyström 2017). Fördelen med denna kontraktsform, som kan liknas vid så kallad funktionsentreprenad, är att den ger entreprenören en större frihet att hitta innovativa lösningar och att om så önskas bygga dyrare med högre kvalitet för att möjligtvis sänka driftkostnaden, liksom att den ger starkare incitament att öppna infrastrukturen för trafik. Nackdelen är att kapitalkostnaden är högre, eftersom staten lånar billigare. Huruvida projektet ska belasta de offentliga finanserna eller inte är en fråga för EU:s regelverk för nationalräkenskaper. Generellt gäller att ju större risk som läggs på entreprenören i fråga om bland annat byggkostnader och trafikflöde, desto större är sannolikheten att projektet inte klassificeras som en del av den offentliga sektorn (SOU 2017:13).

---

2. Även Rödöbron i Jämtland, som stod klar år 1993, hade inledningsvis en broavgift. Bron finansierades med en kombination av statliga, privata och kommunala medel (Jonsson 2014). Bristande folklig acceptans medförde dock att staten löste in bron i förtid och att avgifterna togs bort (SOU 2006:33).

3. Det har även gjorts utredningar om att införa vägavgifter för ny infrastruktur som inte är broar eller tunnlar, men slutsatsen blev att det inte fanns förutsättningar för det (SOU 2006:33).

4. OPS användes också för det nya Karolinska sjukhuset, och Spagnolo (2020) konstaterar att problemen med kostnadsöverskridanden inte går att tillskriva själva kontraktsformen.

I slutändan är det en empirisk fråga huruvida högre produktivitet och en snabbare byggprocess trumfar de dyrare lånen. Den empiriska forskningen ger inte ett entydigt svar, utan uppvisar både lyckade och misslyckade OPS-projekt (Fabre och Straub 2023). Om något finns en viss tendens att OPS-projekt blir klara snabbare och öppnar för trafik tidigare än jämförbara utförandeentreprenader (Nilsson och Nyström 2017).

Diskussionen om att testa OPS ytterligare en gång i Sverige har pågått länge. I SOU 2017:13 föreslogs att ett fåtal projekt skulle genomföras för att effekterna sedan skulle kunna utvärderas. Syftet som anförs i utredningen är primärt att denna finansieringsform skulle kunna driva på produktivitetsutvecklingen i infrastruktursektorn. Trafikverket har på uppdrag av regeringen tagit fram ett förslag om nio lämpliga projekt att genomföra med OPS (Trafikverket 2025d), och därtill ska en utredning i frågan presenteras senast 15 december 2025 (Regeringen 2025).

2.4 Kommunal och regional medfinansiering

Trafikverket ansvarar för att lägga fram ett förslag till regeringen om den nationella planen gällande transportinfrastruktur. I den processen ingår samverkan med lokala intressen, som bland annat representeras av regioner och kommuner. Det hela mynnar ofta ut i projekt som ingår i länsplanerna, där staten och Trafikverket bistår med finansiering och genomförande.

Länsplanerna innefattar även medfinansiering från kommuner och regioner, alltså att dessa går in med egna medel i projekten. Sådan medfinansiering kom att uppmärksammas när storstadsregionernas infrastrukturförhandlingar låste sig i början av 1990-talet. År 1991 fann de tillsatta förhandlingspersonerna en lösning i just medfinansiering, vilket resulterade i Hulterströmöverenskommelsen för Malmöregionen, Dennispaketet för Stockholmsregionen och Adelsohnpaketet för Göteborgsregionen (Cars m.fl. 2020).

I infrastrukturpropositionen (prop. 2008/09:35) inför den nationella planen för perioden 2010–2021 efterfrågades en ökad andel medfinansiering. Det ledde till att Trafikverket i sitt förslag till nationell plan lade fram ett femtiotal överenskommelser om medfinansiering till ett totalt värde om drygt 65 miljarder kronor (SOU 2011:12). Förhandlingarna kantades dock av betydande oklarheter kring hur processen hade gått till (Riksrevisionen 2011).

Statskontoret fick i uppdrag att ta fram riktlinjer för den kommunala medfinansieringen (Statskontoret 2014). Det ledde bland annat till kravet att Trafikverket årligen ska redovisa sin medfinansiering från regioner och kommuner i sitt regleringsbrev. Dessutom har myndigheten fått i uppdrag att årligen redovisa erhållen och förväntad medfinansiering av statlig infrastruktur från enskilda kommuner, regioner och företag (SOU 2017:13).

År 2024 uppgick medfinansieringen till 1 187 miljoner kronor, vilket täckte 4 procent av de totala vägutgifterna. Den kommunala medfinansieringen uppgick till 930 miljoner, den regionala till 150 miljoner och den privata till 107 miljoner kronor (Trafikverket 2025a).

2.5 ÖRESUNDSBRONS FINANSIERING

Behovet att ta sig över Öresund utan båt har funnits länge. Det finns dokumenterat att över sju hundra danskar och svenskar år 1871 gick på isen mellan Helsingborg och Helsingör (Witt 1877). Året därpå presenterades det första konkreta förslaget på en tunnel under sundet. Därefter har många andra förslag utretts (Johansson 2000), men bara ett har realiserats.

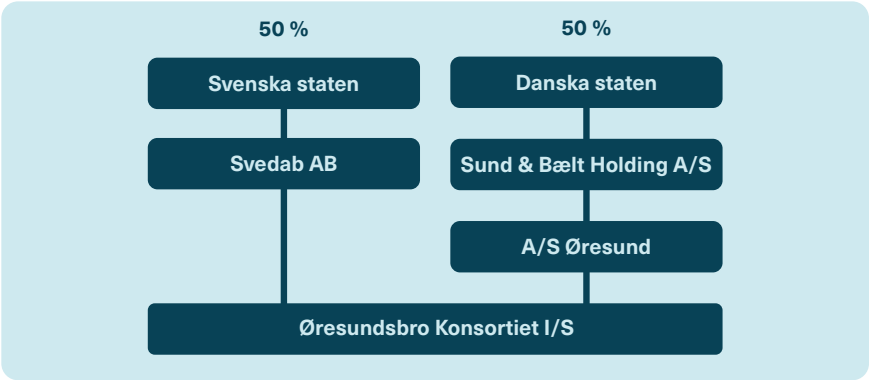
År 1984 tillsatte den svenske kommunikationsministern Curt Boström (S) och hans danske kollega Arne Melchior (CD) Öresundsdelegationen, med representanter för båda länderna. Uppdraget var att ta fram ett förslag om en fast förbindelse över Öresund. Resultatet, som presenterades i SOU 1987:41, var en kombinerad väg- och järnvägsförbindelse mellan Malmö och Köpenhamn. Tillsammans med den danska regeringen gick regeringen Carlsson på utredningens förslag om brons dragning och upprättade ett avtal för att bygga, finansiera och äga bron gemensamt med Danmark (SÖ 1991:21). Den 25 mars 1991 antog riksdagen en proposition (prop. 1990/91:158) om bygget av Öresundsbron.

Efter några års förberedelser, med tillståndshantering, projektering och upphandling, påbörjades bygget år 1995. Beställare var Øresundsbro Konsortiet I/S, som ägs gemensamt av den danska och svenska staten genom de statligt ägda bolagen Svedab AB och A/S Øresund (se figur 1).

Uppförandet av bron delades upp i flera kontrakt mellan entreprenörkonsortierna Øresund Tunnel Contractors (NCC, John Laing, Boskalis Westminster, Dumez-GTM och E. Pihl & Søn), som byggde sänktunneln på den danska sidan, Sundlink Contractors (Skanska, Højgaard & Schultz, Monberg & Thorsen och Hochtief), som byggde själva bron, samt Øresund Marine Joint Venture (Per Aarsleff, Ballast Nedam Dredging och Great Lakes Dredge & Dock), som byggde den konstgjorda ön Pepparholmen. Den 1 juli år 2000 öppnades Öresundsbron för trafik.

Finansieringen av bron gick ut på att Øresundsbro Konsortiet tog upp lån på marknaden och samtidigt fick stöd i form av statliga garantier. Återbetalningen av lånen sker sedan dess med intäkterna från broavgifter. Detta skiljer sig från annan avgiftsfinansiering och från OPS på så vis att alla aktörer är statliga och att lånen tas upp på marknaden men med statliga garantier.

Figur 1. Ägandet av Øresundsbro Konsortiet. Källa: Øresundsbro Konsortiet.



För landanslutningarna på den svenska sidan ansvarar Svedab. Deras investeringar samt den efterföljande driften finansieras genom lån i Riksgälden. Svedabs amorteringar baseras på vägavgifterna från bron, där Øresundsbro Konsortiet ger utdelning till sitt ägarbolag (Svedab 2025a).

I statens ägardirektiv till Svedab framhålls att Øresundsbro Konsortiet ska ha ett avkastningskrav på 11 procent (Svedab 2019). Det kan betraktas som styrande för avgiftssättningen på bron. Därtill tar prissättningen hänsyn till färjetrafiken (Strand och Ivarsson 2025). Utdelningsprincipen är att ägarbolagen A/S Øresund och Svedab AB ska betala av sina lån före Konsortiets egen skuld (Øresundsbro Konsortiet 2019).[5] Svedab i sin tur kommer inte att ge utdelning till staten förrän deras lån i Riksgälden är avbetalade, vilket uppskattas ske före år 2032 (Svedab 2025b). Øresundsbro Konsortiets lån förväntas vara avbetalade år 2050 (Øresundsbro Konsortiet 2025).

2.5.1 Ny finansieringsform för Öresundsbron

I propositionen om den nationella planen för perioden 2026–2037 föreslås en ny modell för finansiering av infrastruktur (prop. 2024/25:28). Där anges att framtida intäkter från Öresundsförbindelsen ska riktas till satsningar på transportinfrastruktur i Öresundsregionen.[6] Modellen har likheter med hur det danska statliga bolaget Sund & Bælt finansierar upprättandet av den nya Fehmarn Bält-tunneln till Tyskland genom att använda överskott från Stora Bältbron och Öresundsbron (Johansson och Nyström 2024).

Arbete kvarstår med att fastslå den svenska detaljutformningen, såsom förhållandet mellan den föreslagna finansieringen och avbetalningen på Øresundsbro Konsortiets och Svedabs lån, samt vilken organisation som ska hantera pengarna. Trafikverket (2025e) har föreslagit vägledande principer och sju projekt för att realisera regeringens avsikter som anges i propositionen. I det förslaget saknas dock en samhällsekonomisk analys.

Således är mycket fortfarande oklart kring den nya finansieringsformen. Det nya ligger i att det ska tas ut en fiskal brukaravgift som sedan ska nyttjas till att finansiera annan infrastruktur som inte nödvändigtvis kommer att användas av de som betalar avgifterna.[7] I propositionen (prop. 2024/25:28) görs en liknelse med trängselskatterna i Göteborg och Stockholm, men den

---

5. Under flera år gjordes ingen utdelning. Det berodde på att Scandlines år 2013 lade in ett klagomål till EU-kommissionen om att de statliga lånegarantierna utgjorde otillåtet statsstöd. År 2024 bedömde EU-kommissionen att lånegarantierna inte kunde återkrävas eller ifrågasättas på annat sätt (EU-kommissionen 2024). År 2024 gjordes för första gången sedan 2018 en utdelning, på 1 185 miljoner danska kronor (Øresundsbro Konsortiet 2025).

6. Prop. 2013/14:25 indikerar att avgiftsintäkterna ska gå till uppförande och utveckling av vägavsnitt som trafikanter betalar för att passera. I lagen om infrastrukturavgifter på väg (2014:52) anges dock i paragraf 9 att Öresundsbron som enskild väg utgör ett undantag, så länge det ursprungliga avgiftssystemet på bron används och inte ändras i väsentlig omfattning. Det är oklart om ändringen i prop. 2024/25:28 utgör en väsentlig förändring.

7. I sammanhanget kan de statligt ägda infrastrukturrelaterade bolagen Jernhusen och Swedavia nämnas. De omfördelar också intäkter till andra geografiska områden, men med skillnaden att järnvägsfastigheter och flyginfrastruktur traditionellt inte har finansierats med anslag. Det kan också nämnas att Svedab var med och finansierade den till Öresundsbron direkt anslutande Citytunneln i Malmö med lån i Riksgälden.

liknelsen haltar. Trängselskatter tas ut för att minska biltrafiken under vissa tider på dygnet med hög belastning. Skatten är som högst i rusningstid när trafiken är som tätast. Utvärderingar av trängselskatterna i Stockholm påvisar att de har varit effektiva i att styra om trafiken till andra tider på dygnet (Börjesson m.fl. 2012). Även om skatteintäkterna öronmärks till regionerna är alltså trängselskatterna inte fiskalt motiverade, utan syftar till att lösa problemen med trängsel. Vad gäller Öresundsbron bedöms det inte bli några kapacitetsbegränsningar i överskådlig framtid (Trafikverket 2024b). Därutöver kan effekten av att öronmärka skatteintäkter ifrågasättas, då det finns en risk för att det dras ned på utgifterna till regionen i andra delar av statsbudgeten.

Den nya finansieringsformen, där kopplingen mellan de som avlägger avgifter och den infrastruktur som ska finansieras inte är självklar, har varken diskuterats, analyserats från ett samhällsekonomiskt perspektiv eller remitterats. Uppskattningsvis gäller det intäkter om mellan 1,2 och 1,4 miljarder kronor årligen under perioden 2032–2050, det vill säga totalt 25 miljarder kronor, som ska användas till investeringar i Öresundsregionen (Trafikverket 2025e).

3. Konsekvenser av regeringens förslag att införa avgifter på befintlig infrastruktur

Det finns argument för och emot att finansiera ny infrastruktur med brukaravgifter. Å ena sidan har Sverige en tradition av att infrastruktur finansieras över skattsedeln, å andra sidan har avsteg från detta skett i flera fall, såsom för broarna i Svinesund, Sundsvall, Motala och Nacka (Skurubron) samt för Arlandabanan och Öresundsbron.

Praxis är att avgifterna tas bort när lånen för bron är avskrivna (Trafikverket 2025c). Regeringens förslag om att använda fortsatta broavgifter från en avskriven Öresundsbro för att finansiera annan infrastruktur är därför nytt. Svedabs lån för Öresundsbron förväntas vara avbetalade år 2031 (Svedab 2025b), medan Øresundsbro Konsortiets lån bedöms löpa till år 2050 (Øresundsbro Konsortiet 2025). Den exakta avbetalningstiden påverkas av många faktorer, men Konsortiets lån skulle i princip kunna betalas av tidigare. Om praxis följs möjliggörs då en avgiftsfri bro.[8]

Analysen i detta kapitel avser effekterna av avgiftsfinansiering för avbetalad infrastruktur i syfte att betala annan infrastruktur. Det rör sig inte direkt om medfinansiering eller avgiftsfinansiering för att finansiera infrastruktur, som i fallet med broarna i Svinesund, Sundsvall, Motala och Nacka.

Figur 2 förtydligar distinktionen. Punkt 1 avser beslutet om att bygga Öresundsbron och om dess finansiering. Vid punkt 2 är lånen avbetalade, och beslutet gäller nu om avgifterna från den befintliga bron ska avskaffas eller kvarstå som en fiskal intäkt. Fokus i den fortsatta analysen ligger på beslutspunkt 2.

8. Øresundsbro Konsortiets lån uppgick år 2024 till 11,4 miljarder kronor, och vinsten var 2,5 miljarder kronor (Øresundsbro Konsortiet 2025). När Svedabs lån är avbetalade kan, med samma resultat, Konsortiets lån vara avbetalade till omkring år 2036 om ingen utdelning sker.

Figur 2. Beslutspunkter för avgifter gällande Öresundsbron.

Syftet med analysen är att bedöma såväl de samhällsekonomiska som de fördelnings- och rättvisemässiga effekterna av att behålla eller avskaffa avgifterna, undersöka förutsättningarna för samhällelig acceptans samt ge vägledning för en långsiktigt hållbar och legitim finansieringsstrategi.

De samhällsekonomiska nyttokostnadsanalyser som används i transportsektorn utgår från så kallad transportekonomisk välfärdsteori. Metoden utgör ett ramverk för analyser av investeringar, åtgärder och prissättning inom transportsektorn och syftar både till att skapa jämförbarhet mellan olika investeringar och till att säkerställa att samhällets resurser allokeras på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt (SIKA 2005b). Det övergripande transportpolitiska målet i Sverige är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektivt och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet (prop. 2008/09:93).

En grundläggande tanke i denna teori är att nyttor inom transportsystemet, exempelvis från en investering som minskar restiden mellan två platser, omvandlas till bredare nyttor i övriga samhället (Jara-Díaz 1986). Minskade restider ger upphov till en förbättrad arbetsmarknad genom att arbetspendling underlättas och företag kan öka sin produktivitet tack vare lägre transportkostnader. Dessutom leder den ökade tillgängligheten till arbete och service till stigande fastighetsvärden och förbättrad regionalekonomisk utveckling. Nyttor och kostnader i transportsystemet är därför indikatorer på hur investeringar i infrastruktur påverkar samhället i stort. Grundtanken är alltså att förbättringar i transportsystemet leder till ökad tillgänglighet, vilket i sin tur kan generera bredare samhällsekonomiska effekter. De totala nyttorna och kostnaderna i samhället behöver inte vara desamma som i transportsystemet. Den viktiga poängen är att nyttor i transportsystemet i form av exempelvis restidsvinster på vägen inte stannar där utan fortplantas till andra sektorer och platser i samhället.

3.1 Undanträngningseffekter

I Sverige används den så kallade marginalkostnadsprincipen för att prissätta väginfrastruktur. Principen bygger på att användare av transportinfrastruktur står för den extra kostnad som just deras transport orsakar samhället. Det ger ett samhällsekonomiskt optimalt nyttjande av infrastrukturen, på så vis att trafikanterna står för kostnaderna för vägslitage och för andra externa kostnader (Trafikverket 2024a).

Avgiften för att använda vägar och broar bör vara lika med marginalkostnaden för ytterligare ett fordon, vilket på många vägsträckor utanför tätorterna innebär en relativt låg avgift. Vägtrafikens marginalkostnader

omfattar både direkta kostnader för vägslitage och negativa externa effekter som trängsel, utsläpp, buller och olycksrisker. Dessa effekter påverkar inte bara den enskilde bilisten, utan även andra trafikanter och samhället i stort. För att bilisternas beslut ska spegla dessa samhällskostnader bör priset för en resa sättas så att det motsvarar resans fulla marginalkostnad.

De huvudsakliga styrmedel som används för att internalisera marginalkostnadsprissättningen är koldioxid- och energiskatt på drivmedel, trängselskatter och fordonsskatt. Utifrån antagandet att skatterna speglar vägtrafikens externa kostnader kan den samhällsekonomiskt optimala mängden trafik fastställas. Detta är principen för hur den svenska infrastrukturen planeras. En tillkommande vägavgift ovanpå skatterna för marginalkostnadsprissättning skulle därför leda till minskad trafik. Jämfört med den samhällsekonomiskt optimala trafikmängden utifrån marginalkostnadsprissättning, medför med andra ord en extra avgift att *för få* fordon färdas på vägen. Det innebär en samhällsekonomisk kostnad i form av sämre tillgänglighet och dyrare transporter, vilket i slutändan har en negativ effekt på individer, företag och ekonomisk tillväxt.[9]

Även traditionell skattefinansiering av infrastrukturbyggande ger upphov till samhällsekonomiska kostnader. Det handlar då om att skatteuttaget har undanträngningseffekter. Pengarna som går till skatt kunde företag och individer istället ha använt till investeringar för fler arbetstillfällen, ökad produktion och högre tillväxt. Trafikverket tar i sina samhällsekonomiska kalkyler höjd för denna effekt (kallad marginalkostnaden för skattemedel eller *marginal cost of public funds*) genom att räkna upp de skattefinansierade investeringskostnaderna med en skattefaktor på 1,2 (Trafikverket 2024a).[10]

Både avgiftsfinansiering och skattefinansiering medför således en kostnad som ska vägas in i den samhällsekonomiska kalkylen. Frågan vid beslutspunkt 2 är då vilken av finansieringslösningarna för annan ny infrastruktur som har minst undanträngningseffekter – fortsatta avgifter på Öresundsbron eller skattefinansiering? Notera att detta handlar om finansieringslösningen, inte om huruvida projektet som ska finansieras är samhällsekonomiskt lönsamt eller ej.

Det går att närma sig ett svar på frågan genom att tillämpa den så kallade *rule of half*-metoden[11] och jämföra kostnaden för avgiftens undanträngningseffekt på trafiken med kostnaden för att ta in motsvarande medel via skatt. År 2024 gjorde Öresundsbron 2,5 miljarder kronor i vinst, varav hälften ska tillfalla Sverige, det vill säga 1,25 miljarder kronor. Skulle denna statliga intäkt istället ha upptagits genom skatt, hade det enligt Trafikverkets skattefaktor på 1,2 uppstått en genomsnittlig samhällsekonomisk kostnad

---

9. I princip kan marginalkostnadsprissättningen baseras på vägavgifter istället för på fordons- och drivmedelsskatter. Men det skulle kräva en justering av dagens fordons- och drivmedelsskatter.

10. Trafikverket använder faktorn 1,2 med stöd i Bastani (2023), som uppskattar intervallet till 1,11–1,25. Storleken påverkas också av hur skatteintäkterna används, vilket gör att skattefaktorn i praktiken är åtgärdsspecifik.

11. *Rule of half*-metoden används ofta för att uppskatta nyttan av en infrastrukturinvestering i form av dels minskade restider, dels ett större antal resor (de Rus m.fl. 2022). Poängen är att halva effekten av en ökning av trafikvolymen (ytan under en efterfrågekurva) utgörs av konsumentöverskottet för nya trafikanter.

på 250 miljoner kronor per år.[12] Om den samhällsekonomiska kostnaden för vägavgifter, det vill säga kostnaden för att det kör färre bilar på bron, understiger 250 miljoner kronor är avgiftsfinansiering från detta perspektiv att föredra.

Idag medför avgiften på Öresundsbron att många individer och företag väljer att ta andra vägar, byter trafikslag eller avstår från att resa. De alternativ som står till buds är främst att ta färjan mellan Helsingborg och Helsingör, mellan Trelleborg och Travemünde eller mellan Trelleborg och Rostock.[13] Antalet fordon som år 2024 transporterades med dessa tre färjor återges i tabell 1.

Tabell 1. Antalet fordon som år 2024 färdades på Öresundsbron samt på tre färjelinjer, i båda riktningarna. Källa: Trafikanalys 2025.

	Öresundsbron	Helsingborg–Helsingör	Trelleborg–Travemünde	Trelleborg–Rostock
Personbilar	6 790 967	1 018 091	248 207	62 148
Bussar	51 231	8 905	483	666
Lastbilar	684 418	394 627	309 013	208 468

För beräkningen antas att slopande avgifter på Öresundsbron medför att alla fordon på färjan mellan Helsingborg och Helsingör och en tredjedel av fordonen på färjorna mellan Trelleborg och Tyskland väljer bron istället.[14] Det resulterar i ett tillskott om 1,7 miljoner fordon på bron per år.

År 2024 var genomsnittspriset för att köra över bron med personbil 364 kronor (Øresundsbro Konsortiet 2025). För bussar och lastbilar uppges inget genomsnittspris, men ett restriktivt antagande är att bussarna betalade 1 700 och lastbilarna 1 000 kronor. Utifrån dessa siffror kan såväl ett konsumentöverskott som den samhällsekonomiska nyttan av en slopad broavgift beräknas.

Figur 3 är en analys för personbilar, där det nuvarande priset på 364 kronor medför en efterfrågan på 6,8 miljoner passager per år (se tabell 1). Om avgiften tas bort och priset sjunker till 0, är bedömningen att antalet personresor över bron ökar med 1,1 miljoner till 7,9 miljoner årligen. Det medför i sin tur att konsumentöverskottet, det vill säga skillnaden mellan vad konsumenterna är villiga att betala och vad de faktiskt betalar, växer med den röda ytan.

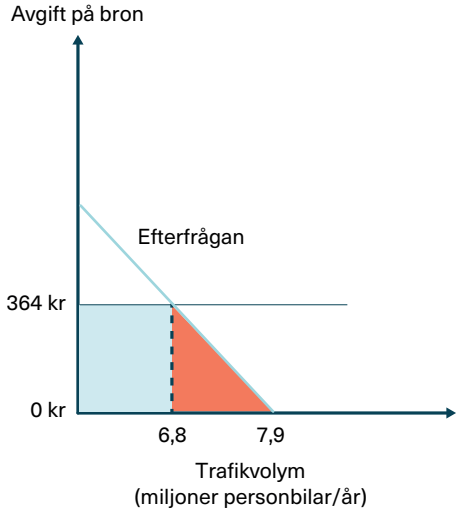
De bilister som med slopad avgift skulle välja bron istället för färja bedöms alltså uppgå till 1 121 000, vilket skulle ge nära 8 miljoner passager per år. Den röda triangeln i figur 3 utgör enligt *rule of half*-metoden den

12. 1 250 000 000 × 0,2 = 250 000 000.

13. Broavgiften har sannolikt även en inverkan på övriga färjor till kontinenten, liksom på godstransporter till sjöss och flygresor, men sannolikt är det främst dessa tre färjelinjer som påverkas.

14. Dessa antaganden ersätter uppgifter om elasticiteter som inte finns tillgängliga.

Figur 3. Uppskattad förändring av konsumentöverskottet med slopade vägavgifter för persontransporter på Öresundsbron.



samhällsekonomiska nyttan från tillkommande trafikanter. Sverige kan tillgodoräkna sig hälften av denna nytta, det vill säga cirka 102 miljoner kronor per år.[15]

Om även bussar och lastbilar tas med i beräkningen, utifrån de antagna priser och elasticiteter som angavs ovan,[16] skulle den samhällsekonomiska nyttan av slopade avgifter uppgå till cirka 247 miljoner kronor. Detta är alltså undanträngningseffekten av att ha vägavgifter på bron.[17] Överslagsberäkningen visar att den samhällsekonomiska kostnaden för undanträngningseffekten är av ungefär samma storleksordning som kostnaden för skattefinansieringen på 250 miljoner (se ovan).

Ett slopande av vägavgiften på Öresundsbron skulle utöver en flytt av fordon från färjorna även medföra att nya trafikanter tillkommer. Det kan vara personer som börjar pendla över bron eller flyttar över från järnvägstrafiken. Denna så kallade inducerade trafik är svårbedömd, särskilt eftersom skattningar av elasticiteter vanligen görs på relativt små prisförändringar. Elasticiteter kan dessutom vara platsberoende och skilja sig mellan olika regioner beroende på faktorer som befolkningstäthet, tillgång till alternativa färdmedel och resmönster. I Sverige skattas de ofta med hjälp av modeller som Sampers, där parametrarna är anpassade till genomsnittliga förhål-

15. ((1 121 000 × 364)/2)/2 = 102 011 000.

16. Med elasticitet menas hur mycket efterfrågan förändras vid en prisändring. En priselasticitet på –2 innebär exempelvis att en prisökning på 1 % leder till att efterfrågan minskar med 2 %, medan en elasticitet på –0,5 innebär att samma prisökning bara minskar efterfrågan med 0,5 %.

17. Om det istället antas att så mycket som hälften av fordonen på färjorna till Tyskland flyttar till bron samt att färjan till Danmark läggs ned uppgår undanträngningseffekten till 274 miljoner kronor. Ett mer restriktivt scenario, där bara hälften av färjetrafiken till Danmark och 10 procent av färjetrafiken till Tyskland flyttar till bron, ger en undanträngningseffekt på 113 miljoner kronor.

landen och inte nödvändigtvis fångar plats- eller objektspecifika variationer. De långsiktiga effekterna kan också skilja sig avsevärt från de kortsiktiga, eftersom individer och företag kan anpassa sitt beteende gradvis över tid, exempelvis genom att så småningom flytta eller byta arbetsplats när resekostnaderna förändras. Ett totalt slopande av broavgiften skulle innebära en kraftig procentuell prissänkning, både för en enskild bilresa över bron och för ett månadskort för tåg. De elasticiteter som finns tillgängliga (se exempelvis Trafikverket 2022) kan därför vara svåra att tillämpa. Det kan dock sägas att undanträngningseffekten som beräknades ovan bör justeras upp något när hänsyn tas till den inducerade trafiken.

I beräkningen antas inte någon kapacitetsbegränsning på bron (Trafikverket 2024b), och inte heller förändringar i driftskostnader, avgiftshantering eller icke-internaliserade externa effekter för de olika alternativen.

3.2 SNEDVRIDNA RESULTAT I SAMHÄLLSEKONOMISKA KALKYLER

Avsteg från marginalkostnadsprissättning på en enskild vägsträcka, exempelvis genom införande av vägavgifter, kan skapa snedvridningar i trafikflödena även i andra delar av vägnätet. Avgiftsfria alternativa länkar kan få en ökad trafikbelastning, vilket kan leda till trängsel, försämrad framkomlighet och ökade underhållskostnader. Samtidigt riskerar anslutande och kompletterande länkar till den avgiftsbelagda sträckan att bli underutnyttjade.

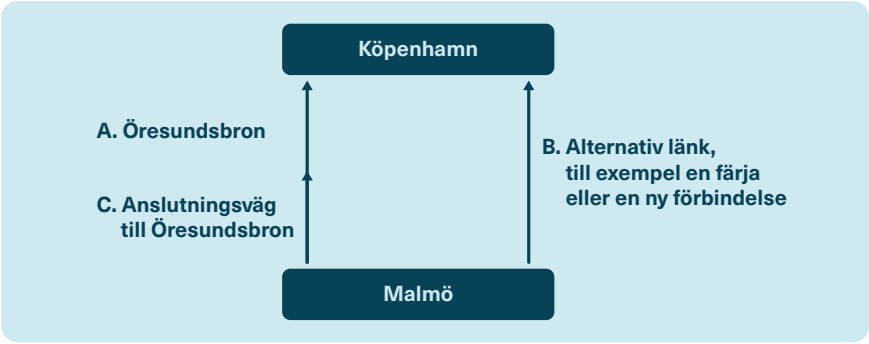
Dessa omflyttningar av trafikflöden påverkar de samhällsekonomiska kalkylerna för framtida infrastrukturåtgärder som rör både alternativa länkar och anslutande länkar i form av exempelvis avfarter och påfarter. Överutnyttjade länkar kan i kalkyler framstå som mer lönsamma än vad som hade varit fallet vid marginalkostnadsprissättning. På motsvarande sätt riskerar investeringar i länkar som ansluter till avgiftsbelagda sträckor att undervärderas då deras nyttjandegrad underskattas i prognoser som baseras på det rådande avgiftssystemet. I ett längre tidsperspektiv kan sådana snedvridningar även påverka lokaliseringen av företag och bostäder, då tillgängligheten förändras på ett sätt som avviker från de ursprungliga prognoserna. En vägavgift kan därmed indirekt förändra förutsättningarna för regional utveckling och ge upphov till en ojämn fördelning av trafiknytta och kostnader mellan olika områden.

I figur 4 illustreras hur en behållen avgift på Öresundsbron kan påverka trafikflödena och den samhällsekonomiska lönsamheten hos närliggande länkar. Figuren föreställer ett förenklat transportnätverk med tre länkar: A) en avgiftsbelagd Öresundsbro, B) en alternativ väg och C) en anslutningsväg till den avgiftsbelagda bron. Vi vill undersöka hur avgiften på bron påverkar lönsamheten hos planerade investeringar för att förbättra B och C.

När en avgift tas ut för att använda Öresundsbron väljer vissa trafikanter att istället använda alternativ B. En avgift på länk A leder därför till att trafikflödena på den parallella transportlänken B blir större än vad som vore fallet utan avgift. Dessutom leder avgiften på länk A till att trafikflödena på länk C blir mindre än vad som vore fallet med marginalkostnadsprissättning i hela vägnätet.

Dessa omflyttningar av trafikflöden påverkar de samhällsekonomiska kalkylerna för reinvesteringar på B och C. Den överutnyttjade länken B fram-

Figur 4. En avgiftsbelagd Öresundsbro samt närliggande länkar.



står som mer lönsam än den egentligen är från ett långsiktigt samhällsekonomiskt perspektiv, medan anslutningslänken C undervärderas. På så sätt kan alltså en vägavgift på en enskild sträcka indirekt styra prioriteringarna i fråga om framtida infrastruktursatsningar även på andra vägsträckor, vilket riskerar att leda till suboptimala investeringar från ett nationellt perspektiv.

Den nuvarande avgiften på Öresundsbron medför att trafik flyttar från bron till färjorna, vilket leder till ett underutnyttjande av bron och ett överutnyttjande av färjorna jämfört med en situation där marginalkostnadsprissättning skulle tillämpas på bron. En konsekvens av detta är ett ökat behov av investeringar i närliggande färjeterminaler och färjetrafik och att en ny fast förbindelse kan framstå som mer samhällsekonomiskt lönsam än den skulle vara i en situation utan en avgift på Öresundsbron. Dessa effekter uppstår eftersom de nuvarande trafikflödena återspeglar den styrning som avgiften redan orsakar, snarare än det trafikmönster som skulle råda vid en effektiv prissättning i hela trafiksystemet. Om avgiften senare tas bort finns en risk att den infrastruktur som byggts utifrån dagens trafikmönster blir feldimensionerad. En planeringsmodell som utgår från marginalkostnadsprissättning bör därför explicit beakta effekterna av befintliga avgifter och potentiella framtida förändringar för att undvika att framtida investeringar dimensioneras på felaktiga grunder.

3.3 FISKALA INCITAMENT FÖR ATT STYRA TRAFIK MOT AVGIFTSBELAGDA VÄGAR

I ett system där framtida infrastrukturinvesteringar finansieras med intäkter från avgiftsbelagd befintlig infrastruktur finns också risken att det uppstår en politisk drivkraft att bevara dessa intäkter. Det kan leda till att investeringsbeslut i praktiken styrs mer av behovet att säkerställa och utöka intäkterna från avgifter än av samhällsekonomisk lönsamhet. Exempelvis skulle en ny parallell förbindelse över Öresund riskera att konkurrera med den befintliga avgiftsbelagda bron om den nya förbindelsen inte ingår i samma avgiftssystem med samordnad prissättning. Det skulle sannolikt leda till minskade intäkter från bron, vilket skulle hota finansieringen av både driften och framtida projekt. Då skulle också ett system uppstå med två underutnyttjade förbindelser, eftersom de höga avgifterna på båda förbindelserna håller nere trafikvolymerna.

Om framtida investeringar ska finansieras med avgiftsintäkter finns också risken att avgifterna successivt måste utökas till fler länkar för att säkra nödvändiga intäkter. Åtgärder kan också behöva vidtas för att förhindra att trafikanter undviker avgifterna genom att utnyttja ”smitvägar” eller konkurrerande transportalternativ, vilket gör att avgiftsintäkterna minskar (Raux och Souche 2004). Det kan leda till högre samhällsekonomiska kostnader i form av undanträngd trafik än i ett system där marginalkostnadsprissättning tillämpas konsekvent i hela nätet. I förlängningen kan politiskt skapade monopol uppstå, där konkurrensen från alternativa rutter och trafikslag begränsas, användarnas valmöjligheter minskar och avgiftsnivåerna hålls högre än vad som hade varit möjligt med marginalkostnadsprissättning.

Även om avgiftsfinansiering kan vara motiverad för att uppföra viss infrastruktur, innebär dessa spridnings- och monopoleffekter en risk att transportsystemets utveckling styrs mer av strävan efter intäktsbevarande och konkurrensbegränsning än av samhällsekonomisk effektivitet. Därför måste dessa effekter vägas in noggrant vid planering och analys av framtida infrastruktursatsningar. Problemet accentueras av att avgiftsfinansieringen slås fast för en lång framtid.

Fiskal federalism är en teori om hur ansvar och resurser bör fördelas mellan stat, regioner och kommuner. Decentralisering kan göra att politiska åtgärder bättre anpassas till de lokala medborgarnas behov, medan central styrning ger stordriftsfördelar och en mer rättvis omfördelning.

En risk med decentralisering är att den kan leda till ineffektiv resursanvändning och bristande helhetssyn, och till att kostnader flyttas över till andra regioner (Oates 1999). Om enskilda regioner exempelvis ges alltför stort inflytande över utformningen och användningen av avgifter på nationella vägar och genomfartsleder kan det uppstå incitament att påverka staten att införa avgifter som i praktiken övervältrar kostnaderna för infrastruktur på trafikanter från andra delar av landet. Det kan i sin tur skapa ett mönster där andra regioner följer efter och försöker driva på för liknande lösningar. Sverige har många nationella transportleder och europavägar som passerar genom tätbebyggda områden. Om kommuner eller regioner i alltför hög utsträckning tillåts använda avgifter för att finansiera exempelvis förbifarter kan detta i ett längre perspektiv leda till en utveckling med ökade kostnader för långväga transporter och en större skattekil i transportsystemet (De Borger och Proost 2012). Eftersom de negativa effekterna av avgifterna främst drabbar externa aktörer, finns risken att nivåerna sätts högre än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. Det kan i sin tur leda till ökade transportkostnader, minskad kostnadseffektivitet, minskad handel och snedvridna incitament i det nationella ekonomiska systemet (De Borger och Proost 2016). Konsekvensen kan bli ett urholkat stöd för principen om ett sammanhållet och rättvist nationellt transportsystem. För en effektiv planering krävs tydlig ansvarsfördelning, harmoniserade regel-, skatte- och avgiftssystem samt institutionella arrangemang som främjar samarbete snarare än konkurrens mellan olika styrnivåer (Proost m.fl. 2007; Proost och Westin 2017).

Ett beroende av intäkter från vägavgifter innebär också en osäkerhet i finansieringen. Eftersom avgifterna är kopplade till trafikvolymer kan förändrade resmönster till följd av elektrifiering, distansarbete eller klimatstyr-

medel leda till lägre intäkter än beräknat. Det kan försvåra återbetalningen av investeringar, kräva statliga tillskott och samtidigt påverka och försvåra andra åtgärder för att effektivisera transportsystemet, vilket ytterligare kan påverka intäkterna negativt.

3.4 Brukarna får betala oproportionerligt mycket för infrastrukturen

Användningen av avgifter för redan avbetalad infrastruktur väcker även fördelningspolitiska frågor kopplade till rättvisa och samhällelig acceptans. Enligt principen att användarna betalar är det motiverat att de som nyttjar ett infrastrukturobjekt också bidrar till dess finansiering. Avgifter kan med denna princip motiveras om de är kopplade till den väg eller bro som trafikanterna faktiskt använder. Men eftersom trafikanterna också bidrar till finansieringen av transportinfrastruktur via det generella skattesystemet betalar de i praktiken dubbelt, till skillnad från andra trafikanter som inte behöver betala vägavgifter. Denna dubbla kostnadsbörda aktualiserar frågan om regional rättvisa, särskilt i ljuset av andra större projekt som är helt skattefinansierade (SOU 2011:12).

Hur avgiftsintäkterna används väcker också frågor om legitimitet, särskilt när de går till att finansiera andra investeringar som inte nödvändigtvis gynnar de trafikanter som betalat avgifterna. Regeringens förslag innebär att trafikanterna på Öresundsbron ska bidra till finansieringen av regional transportinfrastruktur i Skåne. Det kan uppfattas som orättvist, inte minst för genomfartstrafikanter från andra delar av landet som åker över bron men inte nyttjar annan regional transportinfrastruktur. Förslaget avviker också från principen om att användarna ska betala för den infrastruktur de nyttjar, vilket är ett centralt argument för användarfinansiering. När avgiften saknar en tydlig koppling till själva objektet ökar risken för att legitimiteten urholkas.

Detta aktualiserar frågan om avgiftsintäkternas geografiska tillhörighet. På vägar som används för både regional, nationell och internationell trafik är det inte självklart att intäkterna enbart bör tillkomma den region eller kommun där de samlas in. Enligt användarprincipen bör avgiftsintäkter fördelas till de trafikanter som faktiskt genererar dem, snarare än till platsen där de samlas in. Om intäkterna används utan tydlig koppling till de betalande användarna uppstår negativa fördelningseffekter, vilka riskerar att minska den samhälleliga acceptansen (Raux m.fl. 2009). När kostnader och nyttor inte sammanfaller för individen kan avgiften upplevas som orättvis, vilket kan underminera stödet för avgiften och undergräva den nationella solidariteten i transportplaneringen.

Den samhälleliga acceptansen för transportpolitiska åtgärder beror på både effektivitet, fördelning och upplevd rättvisa (Westin m.fl. 2012; Mayeres och Proost 2003). Åtgärder som trängselskatter och vägavgifter kan vara samhällsekonomiskt motiverade, men om vissa grupper uppfattar sig som tydliga förlorare kan sådana reformer möta motstånd. För att allmän acceptans ska uppnås krävs i regel att inga grupper drabbas oproportionerligt hårt, eller att förlorare på något sätt kompenseras. Hur intäkterna från en avgift används kan därför spela en viktig roll för acceptansen. Studier av stödet för trängselskatter visar exempelvis att stödet var större bland

grupper som tjänade på förändringen än bland dem som förlorade på den (Hamilton m.fl. 2014). Effektivitetshöjande åtgärder, som vägavgifter på befintlig infrastruktur, möter ofta motstånd från grupper som påverkas negativt. Detta motstånd kan kraftigt begränsa det politiska handlingsutrymmet för reformer, även när dessa är samhällsekonomiskt fördelaktiga. Däremot brukar avgifter på ny transportinfrastruktur vinna större acceptans, särskilt i situationer där tillgängligheten tidigare varit låg och användarna upplever att de får något i utbyte mot avgiften (Raux och Souche 2004). Den samhälleliga acceptansen för fortsatta vägavgifter på Öresundsbron beror således på hur kostnader och nyttor fördelas, men också på alternativen de jämförs med. Motstånd uppstår bland dem som förlorar på systemet, medan acceptansen ökar om avgifterna upplevs som rättvisa och kopplas till tydliga motprestationer.

En viktig fördelningspolitisk fråga är därför vilka trafikanter som faktiskt betalar avgifterna. Är det främst invånare och företag i regionen, eller är det trafikanter från andra delar av landet? Öresundsbron är både en viktig länk för pendling inom Öresundsregionen och en genomfartsled för gods- och persontrafik mellan Sverige och kontinenten. Det innebär att avgifterna inte enbart påverkar invånare och företag i närområdet, utan även trafikanter från övriga delar av landet och från utlandet som använder bron för resor och transporter.

3.5 Planeringsmodellen kan sättas ur spel

Ett brett införande av infrastrukturavgifter för finansiering av regional infrastruktur, enligt regeringens föreliggande förslag, kan få långtgående följdeffekter på dagens nationella planeringsmodell gällande transportinfrastruktur. Finansieringsformen utgör ett avsteg från marginalkostnadsprissättning, vilket medför problem för den rådande planeringsmodellen. I detta kapitel har vi sett att det uppstår snedvridningar av de samhällsekonomiska kalkylerna (avsnitt 3.2), en styrning bort från samhällsekonomiska hänsyn (avsnitt 3.3) samt problem från ett fördelningspolitiskt perspektiv (avsnitt 3.4).

Utöver snedvridningarna och de fördelningspolitiska problemen tillkommer att det byggs in ett beroende av avgiftsintäkter för kommande infrastruktur. Det försvårar framtida justeringar eller borttaganden av avgifterna, vilket medför att de samhällsekonomiskt mest effektiva projekten får stå tillbaka. Väglänkar med goda möjligheter till avgiftsfinansiering kommer sannolikt att prioriteras framför mer samhällsekonomiskt lönsamma projekt med svagare avgiftsunderlag. Denna prioritering kan förskjuta planeringen bort från de nationella målen och hamna i konflikt med transportpolitikens krav på en effektiv, hållbar och jämlik transportförsörjning i hela landet.

Det finns dokumenterade problem med dagens planeringsmodell (Johansson m.fl. 2023), men en reform skulle kräva mycket arbete som bör föregås av transparenta analyser där olika målkonflikter synliggörs och där avvägningar redovisas tydligt. På så sätt kan en reform både stärka legitimiteten i systemet och skapa bättre förutsättningar för långsiktigt hållbara transportinvesteringar.

4. Slutsatser

Transportinfrastrukturen i Sverige finansieras idag till största del gemensamt över statsbudgeten. Användningen av infrastrukturavgifter för att finansiera projekt utgör ett avsteg från denna princip. Exempel på infrastruktur som finansieras med avgifter är Svinesunds-, Sundsvalls-, Motala-, Skuru- och Öresundsbron.

Praxis har varit att nyttja avgiftsfinansiering fram till att broarna är avbetalade. Därefter ska en återgång ske till den allmänna principen om marginalkostnadsprissättning utan avgifter. Dagens transportplanering och samhällsekonomiska kalkyler bygger på en sådan marginalkostnadsprincip, där prissättningen i teorin ska spegla de faktiska samhällsekonomiska kostnaderna så att en effektiv resursanvändning främjas i hela transportsystemet. Infrastrukturavgifter som inte motiveras av exempelvis trängselskäl utgör en näst bästa lösning för att möjliggöra eller tidigarelägga investeringar när skattefinansiering av något skäl inte varit möjlig.

I den senaste infrastrukturpropositionen bryter dock regeringen mot tidigare praxis och öppnar för en ny finansieringsmodell. Avgifter ska fortsatt tas ut på Öresundsbron även efter att lånen för bron är avbetalade, i syfte att finansiera ny infrastruktur i Skåne. Den nya finansieringsformen skiljer sig från trängselskatter, som syftar till att ge trafikanterna en direkt nytta i form av minskad trängsel. Trängselskatterna är också anpassade efter trafikläget vid olika tidpunkter på dygnet, vilket infrastrukturavgifterna inte är. Infrastrukturavgifter är ett finansieringsverktyg, och väcker därför frågor om rättvisa och legitimitet.

Ett införande av infrastrukturavgifter medför samhällsekonomiska kostnader i form av undanträngd trafik. Utifrån den överslagsberäkning som gjorts i denna analys bedöms dessa kostnader vara begränsade eller i paritet med den snedvridning som uppstår genom skattefinansiering. På längre sikt leder infrastrukturavgifter till nya kostnader som utmanar den rådande transportplaneringsmodellen. Risken är att de samhällsekonomiska kalkylernas resultat snedvrids, då avgiftsbelagda vägar blir underutnyttjade medan avgiftsfri infrastruktur i närheten blir överdrivet lönsam. Därtill uppstår en risk att politikerna prioriterar avgiftsbelagda länkar som intäktskällor framför mer samhällsekonomiskt lönsamma projekt.

Dessutom väcker avgifter på redan avbetalad infrastruktur frågor om legitimitet och rättvisa. Trafikanter som använder en avgiftsbelagd väg eller bro betalar redan för landets infrastruktur över skattsedeln, och när intäkterna från dessa avgifter används till annan infrastruktur som inte direkt gynnar dem sker en dubbelbetalning. Användarna av avgiftsbelagda sträckor får därmed bära en oproportionerligt stor del av infrastrukturkostnaderna. Det kan minska den samhälleliga acceptansen för avgifterna, särskilt bland genomfartstrafikanter från andra regioner som inte direkt gynnas när avgifterna används för att finansiera regional infrastruktur på andra sträckor än den där avgiften tas ut.

Det förefaller problematiskt att regeringen har föreslagit en ny finansieringsmodell för transportinfrastruktur utan att först ha analyserat dess effekter. Många av riskerna är ännu svåröverskådliga, men i denna analys uppmärksammas ett antal aspekter som hotar såväl dagens planerings- och prioriteringsmodell som transportsystemets långsiktiga effektivitet.

Det understryker behovet av en fördjupad utredning av hur permanenta infrastrukturavgifter skulle påverka transportplaneringen, den samhällsekonomiska effektiviteten i transportsystemet och fördelningen av kostnader mellan regioner.

Referenser

Bastani, S. (2023). Skattefaktorn: En översikt. Arbetsrapport till Trafikverket. TRV 2024/22324.

Börjesson, M., Eliasson, J., Hugsson, M. B. och Brundell-Freij, K. (2012). The Stockholm congestion charges five years on: Effects, acceptability and lessons learnt. *Transport Policy*, 20, 1–12.

Cars, G., Engström, C.-J. och Lindberg Glavå, C. (2020). Västsvenska paketet och andra stora projekt: Erfarenheter, reflektioner och förslag. Trafikverket Rapport.

De Borger, B. och Proost, S. (2012). Transport policy competition between governments: A selective survey of the literature. *Economics of Transportation*, 1(1–2), 35–48.

De Borger, B. och Proost, S. (2016). Can we leave road pricing to the regions? The role of institutional constraints. *Regional Science and Urban Economics*, 60, 208–222.

EU-kommissionen (2024). Kommissionens beslut 2024/2467 om de åtgärder ”statligt stöd Danmark” och ”statligt stöd Sverige” som Danmark och Sverige har genomfört till förmån för Øresundsbro Konsortiet.

Fabre, A. och Straub, S. (2023). The impact of public–private partnerships (PPPs) in infrastructure, health, and education. *Journal of Economic Literature*, 61(2), 655–715.

Hamilton, C. J., Eliasson, J., Brundell-Freij, K., Raux, C., Souche, S., Kiiskilää, K. och Tervonen, J. (2014). Determinants of congestion pricing acceptability. Centre for Transport Studies, CTS Working Paper, 11.

Hasselgren, B. (2013a). Government’s role for transport infrastructure. Theoretical approaches and historical development. Doctoral Thesis, KTH Royal Institute of Technology.

Hasselgren, B. (2013b). Transportinfrastrukturens framtida organisering och finansiering. ESO-rapport 2013:4.

Jara-Díaz, S. (1986). On the relation between users’ benefits and the economic effects of transportation activities. *Journal of Regional Science*, 26(2), 379–391.

Johansson, D. (2000). Mödosam väg till Öresundsförbindelsen. Nationalencyklopedin.

Johansson, G. och Nyström, J. (2024). Kartläggning av nordiskt infrastrukturbyggande: organiserings-, ägande- och finansieringsformer. InfraSweden.

Johansson, K., Nyström, J., Eliasson, J., Boholm, K., Bergström, F., Fölster, S. och Persson, M. (2023). Vägval – fem tankar om framtidens planeringsmodell för Sveriges infrastruktur. Svenskt Näringsliv.

Jonsson, J.-O. (2014). Trafiken över och i Rödösundet. Sveriges Hembygdsförbund.
Liljegren, E. (2003). Konkurrensutsättning av Vägverkets drift- och underhållsverksamhet. En studie av effekterna på kvalitet, transaktionskostnader och organisation. Kungliga Tekniska högskolan.
Mayeres, I. och Proost, S. (2003). Reforming transport pricing: an economic perspective on equity, efficiency and acceptability. I: J. Schade och B. Schlag (red.), *Acceptability of transport pricing strategies. An introduction*, 93–106. Emerald Group Publishing Limited.
Nilsson, J.-E. och Nyström, J. (2017). Erfarenheter av privat finansiering av offentlig infrastruktur. VTI rapport 926.
Nilsson, J.-E., Nyström, J. och Börjesson, M. (2020). Framtidens beskattning av vägtransporter. VTI rapport 1051.
Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of economic literature*, 37(3), 1120–1149.
Proost, S. och Westin, J. (2017). Race to the top in traffic calming. *Papers in regional science*, 96(2), 401–423.
Proost, S., De Borger, B. och Koskenoja, P. (2007). Public finance aspects of transport charging and investments. *Research in Transportation Economics*, 19, 59–80.
Prop. 1963:191. 1963 års trafikpolitik.
Prop. 1978/79:99 om en ny trafikpolitik.
Prop. 1990/91:158 med anledning av ett avtal mellan Sverige och Danmark om en fast förbindelse över Öresund.
Prop. 2008/09:35. Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt.
Prop. 2008/09:93. Mål för framtidens resor och transporter.
Prop. 2013/14:25. Infrastrukturavgifter på väg och elektroniska vägtullssystem.
Prop. 2023/24:1. Budgetpropositionen för 2024.
Prop. 2024/25:28. Vägen till en pålitlig transportinfrastruktur – för att hela Sverige ska fungera.
Raux, C. och Souche, S. (2004). The acceptability of urban road pricing: A theoretical analysis applied to experience in Lyon. *Journal of Transport Economics and Policy (JTEP)*, 38(2), 191–215.
Raux, C., Souche, S. och Croissant, Y. (2009). How fair is pricing perceived to be? An empirical study. *Public Choice*, 139, 227–240.
Regeringen (2025). Effektivitetsvinster genom alternativa former för organisering och genomförande av statlig transportinfrastruktur. Dir. 2025:66.
Riksrevisionen (2011). Medfinansiering av statlig infrastruktur. RiR 2011:28.
de Rus, G., Socorro, M. P., Valido, J. och Campos, J. (2022). Cost-benefit analysis of transport projects: Theoretical framework and practical rules. *Transport Policy*, 123, 25–39.
SIKA (2005a). Behöver vi en ny transportpolitik eller ska vi genomföra den vi har? SIKA PM 2005:2.
SIKA (2005b). Den samhällsekonomiska kalkylen. SIKA Rapport 2005:5.
SOU 1987:41. Fasta Öresundsförbindelser.

SOU 2006:33. Andra vägar att finansiera nya vägar.
SOU 2011:12. Medfinansiering av transportinfrastruktur: Utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor av transportinfrastruktur samt riktlinjer och processer för medfinansiering.
SOU 2017:13. Finansiering av infrastruktur med privat kapital?
Spagnolo, G. (2020). Cost Overrun and Procurement Competence in Sweden. SNS research rapport.
Statskontoret (2014). Kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur och högskoleverksamhet. Rapport 2014:8.
Strand, E. och Ivarsson, D. (2025). Öresundsbron dyrast i världen att köra över. *Sydsvenska Dagbladet*, 18 juni, https://www.sydsvenskan.se/skane/oresundsbron-dyrast-i-varlden-att-kora-over.
Svedab (2019). Ägaranvisning för svensk-danska broförbindelsen Svedab AB.
Svedab (2025a). Årsredovisning 2024.
Svedab (2025b). Finansiering, https://svensk-danskabroforbindelsen.se/finansiell-info/.
Swahn, H. (2018). PM. Kostnadsansvaret i trafikpolitiken från 1960-talet till idag.
SÖ 1991:21. Avtal jämte tilläggsprotokoll med Danmark om en fast förbindelse över Öresund.
Trafikanalys (2025). Sjötrafik 2024, https://www.trafa.se/sjofart/sjotrafik/.
Trafikverket (2022). Elasticiteter i Sampers 4. Rapport.
Trafikverket (2024a). Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn. ASEK 8.0. Rapport.
Trafikverket (2024b). Kapacitet och redundans för transporter över Öresund. Rapport.
Trafikverket (2025a). Medfinansiering och förskottering av statlig infrastruktur från avtalsparter. År 2024–2027. Publikationsnummer 2025:059.
Trafikverket (2025b). Trafikverkets årsredovisning 2024.
Trafikverket (2025c). Trängselskatt och infrastrukturavgifter, https://www.trafikverket.se/resa-och-trafik/vag/trangselskatt-och-infrastrukturavgifter.
Trafikverket (2025d). Objekt för offentlig-privat samverkan (OPS). Underlagsrapport till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026–2037. Publikationsnummer 2025:117.
Trafikverket (2025e). Åtgärder möjliga att finansiera via Öresundsbrons svenska intäkter. Publikationsnummer 2025:124.
Westin, J., Franklin, J. P., Grahn-Voorneveld, S. och Proost, S. (2012). How to decide on regional infrastructure to achieve intra-regional acceptability and inter-regional consensus? *Papers in Regional Science*, 91(3), 617–643.
Witt, G. C. (1877). Ett äfventyr i Öresund. *Svenska Familj-Journalen*, band 16.
Øresundsbro Konsortiet (2019). Årsredovisning 2018.
Øresundsbro Konsortiet (2025). Årsredovisning 2024.

SNS Förlag
Box 5629, 114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
info@sns.se www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är en oberoende ideell förening som genom forskning, möten och utbildning bidrar till att ledande beslutsfattare i näringsliv, politik och offentlig förvaltning kan fatta välgrundade beslut baserade på vetenskap och saklig analys. 280 ledande företag, myndigheter och organisationer är medlemmar i SNS.