

2013-03-06

Tjänsteskrivelse

Kontor  
SBKHandläggare  
Bengt Andersson  
08-52303104  
Bengt.andersson@sodertalje.seStadsbyggnadsnämnden  
Kommunstyrelsen

## Yttrande över Näringsdepartementets Promemoria "Kommunal medfinansiering av statlig sjöfartsinfrastruktur"

Dnr SBN 2013-00334, KS 13/39

### Sammanfattning av ärendet

Näringsdepartementet har utarbetat en promemoria om kommuner och landstings rätt att lämna bidrag till anläggande av allmän farled som staten ansvarar för. Förslaget innebär att de befogenheter att lämna bidrag till statliga vägar och järnvägar som kommuner redan har utvidgats till att även omfatta sjöfartsinfrastruktur.

Som grundprincip anser Södertälje kommun att staten ska ansvara för investeringar samt drift och underhåll av de nationella stråken.

Södertälje kommun tillstyrker ändå förslaget om att ändra kommunallagen (1991:900, 2 kap. 1 §) för att möjliggöra för kommuner att medfinansiera i sjöfartens infrastruktur. Förändringen innebär att det tillskapas samma möjligheter till att medfinansiera i sjöfartsinfrastruktur som det idag finns för medfinansiering av järnväg och väg. Det innebär en ökad tydlighet och underlättar förståelse av det komplexa området om hur infrastruktur finansieras.

Kommunförvaltningens förslag till Stadsbyggnadsnämnden är att tillstyrka kommunförvaltningens förslag till remissyttrande över Näringsdepartementets promemoria Kommunal medfinansiering av statlig sjöfartsinfrastruktur

Kommunförvaltningens förslag till Kommunstyrelsen är att godkänna förslag till remissyttrande över Näringsdepartementets promemoria Kommunal medfinansiering av statlig sjöfartsinfrastruktur

### **Beslutsunderlag**

Näringsdepartementets promemoria finns att tillgå via denna webblänk:  
[http://www.regelradet.se/wp-content/files\\_mf/13617920942013\\_27\\_PM.pdf](http://www.regelradet.se/wp-content/files_mf/13617920942013_27_PM.pdf)

### **Ärendet**

Näringsdepartementet har utarbetat en promemoria om kommuner och landstings rätt att lämna bidrag till anläggande av allmän farled som staten ansvarar för. Förslaget innebär att de befogenheter att lämna bidrag till statliga vägar och järnvägar som kommuner redan har utvidgats till att även omfatta sjöfartsinfrastruktur.

Som grundprincip anser Södertälje kommun att staten ska ansvara för investeringar samt drift och underhåll av de nationella stråken.

Det finns ett mönster där statens flyttar över mer och mer kostnader för infrastruktur på kommuner, landsting och regioner. Detta har exempelvis skett inom väg- och järnvägsområdet liksom för flygplatser. Det pågår en diskussion om överflyttning av väghållaransvar från stat till kommun. Det finns förslag om broavgifter och vägtullar som innebär att enskilda får finansiera den statliga infrastrukturen. Nu hamnar även sjöfartsinfrastrukturen inom detta område.

Södertälje kommun tillstyrker ändå förslaget om att ändra kommunallagen (1991:900, 2 kap. 1 §) för att möjliggöra för kommuner att medfinansiera i sjöfartens infrastruktur. Förändringen innebär att det tillskapas samma möjligheter till att medfinansiera i sjöfartsinfrastruktur som det idag finns för medfinansiering av järnväg och väg. Det innebär en ökad tydlighet och underlättar förståelse av det komplexa området om hur infrastruktur finansieras.

De avtal om medfinansiering som sluts mellan staten och kommuner, landsting och regioner måste vara bindande för bägge parter. Avtalen ska bygga på ökat inflytande för kommun, landsting eller region över planering och genomförande och konkret precisera statens olika åtaganden som följer av överenskommelsen. Besluten ska inte baseras på vilken kommun, landsting och region som har den största betalningsförmågan.

Södertälje kommun håller med om att medfinansieringen ska avgränsas till allmänna farleder. Södertälje kommun stöder även förslaget om att villkoren för redovisning för

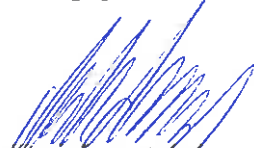
bidrag till farled ska vara samma som dagens villkor för bidrag till byggande av väg och järnväg (lagen om kommunal redovisning, 1997:614).

**Kommunförvaltningens förslag till stadsbyggnadsnämnden:**


Kommunförvaltningens förslag till Stadsbyggnadsnämnden är att tillstyrka kommunförvaltningens förslag till remissyttrande över Näringsdepartementets promemoria Kommunal medfinansiering av statlig sjöfartsinfrastruktur

**Kommunförvaltningens förslag till kommunstyrelsen:**

Kommunförvaltningens förslag till Kommunstyrelsen är att godkänna förslag till remissyttrande över Näringsdepartementets promemoria Kommunal medfinansiering av statlig sjöfartsinfrastruktur



Martin Andreæ  
Stadsdirektör



Ove Lundgren  
tf Samhällsbyggnadsdirektör

*Beslutet expedieras till:  
Bengt Andersson SBK*

Datum  
2013-03-06

Näringsdepartementet  
103 33 Stockholm

Dnr  
2013-00334-533

Enhet  
Samhällsbyggnadskontoret

Handläggare  
Bengt Andersson

## **Yttrande över Näringsdepartementets Promemoria "Kommunal medfinansiering av statlig sjöfartsinfrastruktur"**

Näringsdepartementet har utarbetat en promemoria om kommuner och landstings rätt att lämna bidrag till anläggande av allmän farled som staten ansvarar för. Förslaget innebär att de befogenheter att lämna bidrag till statliga vägar och järnvägar som kommuner redan har utvidgats till att även omfatta sjöfartsinfrastruktur.

### **Grundprincipen ska vara att staten ska finansiera statlig infrastruktur**

Som grundprincip anser Södertälje kommun att staten ska ansvara för investeringar samt drift och underhåll av de nationella stråken.

Det finns ett mönster där statens flyttar över mer och mer kostnader för infrastruktur på kommuner, landsting och regioner. Detta har exempelvis skett inom väg- och järnvägsområdet liksom för flygplatser. Det pågår en diskussion om överflyttning av väghållaransvar från stat till kommun. Det finns förslag om broavgifter och vägtullar som innebär att enskilda får finansiera den statliga infrastrukturen. Nu hamnar även sjöfartsinfrastrukturen inom detta område.

### **Tillstyrker ändå förslaget för att skapa ett enhetligt system**

Södertälje kommun tillstyrker ändå förslaget om att ändra kommunallagen (1991:900, 2 kap. 1 §) för att möjliggöra för kommuner att medfinansiera i sjöfartens infrastruktur. Förändringen innebär att det tillskapas samma möjligheter till att medfinansiera i sjöfartsinfrastruktur som det idag finns för medfinansiering av järnväg och väg. Det innebär en ökad tydlighet och underlättar förståelse av det komplexa området om hur infrastruktur finansieras.

De avtal om medfinansiering som sluts mellan staten och kommuner, landsting och regioner måste vara bindande för bägge parter. Avtalen ska bygga på ökat inflytande för kommun, landsting eller region över planering och genomförande och konkret precisera statens olika

åtaganden som följer av överenskommelsen. Besluten ska inte baseras på vilken kommun, landsting och region som har den största betalningsförmågan.

Södertälje kommun håller med om att medfinansieringen ska avgränsas till allmänna farleder. Södertälje kommun stöder även förslaget om att villkoren för redovisning för bidrag till farled ska vara samma som dagens villkor för bidrag till byggande av väg och järnväg (lagen om kommunal redovisning, 1997:614).

Boel Godner  
Kommunstyrelsens ordförande

*Kopia till: Akten, Samhällsbyggnadskontoret*



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2013-01-21

N2013/316/TE

Näringsdepartementet

Transport

Enar Lundgren

Telefon 08-405 33 04

SÖDERTÄLJE KOMMUN Kommunstyrelsen	
2013 -01- 22	
Dnr 13/39	Rnr

Promemorian Kommunal medfinansiering av statlig sjöfartsinfrastruktur

Remissinstanser:

1. Justitieombudsmannen
2. Kammarrätten i Göteborg
3. Förvaltningsrätten i Stockholm
4. Försvarsmakten
5. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
6. Ekonomistyrningsverket
7. Statskontoret
8. Umeå universitet
9. Länsstyrelsen i Stockholms län
10. Länsstyrelsen i Skåne län
11. Länsstyrelsen i Västmanlands län
12. Länsstyrelsen i Norrbottens län
13. Sjöfartsverket
14. Trafikanalys
15. Trafikverket
16. Transportstyrelsen
17. Regelrådet
18. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)
19. Skåne läns landsting
20. Gävleborgs läns landsting
21. Värmlands läns landsting
22. Stockholms kommun
23. Malmö kommun
24. Göteborgs kommun
25. Huddinge kommun
26. Nacka kommun
27. Lerums kommun
28. Trollhättans kommun

29. Karlskrona kommun
30. Västerås kommun
31. Luleå kommun
32. Gnesta kommun
33. Mörbylånga kommun
34. Ödeshögs kommun
35. Åtvidabergs kommun
36. Östhammars kommun
37. Strömstads kommun
38. Oxelösunds kommun
39. Köpings kommun
40. Strömsunds kommun
41. Övertorneå kommun
42. Motala kommun
43. Härnösands kommun
44. Haparanda kommun
45. Karlsborgs kommun
46. Gävle kommun
47. Södertälje kommun
48. Trelleborgs kommun
49. Sveriges Hamnar
50. Svenska Transportarbetareförbundet (Transport)
51. Transportgruppen

Svaren sänds till Näringsdepartementet, 103 33 Stockholm i original samt två kopior och med e-post till [helene.lassi@regeringskansliet.se](mailto:helene.lassi@regeringskansliet.se) och [registrator@enterprise.ministry.se](mailto:registrator@enterprise.ministry.se). Frågor om remissens innehåll kan besvaras av Paul Sjögren 08-405 55 78 eller Enar Lundgren 08-405 33 04.

**Remissvaren ska ha kommit in till Näringsdepartementet senast den 20 mars 2013.**

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För andra remissinstanser innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).



Hans Brändström  
Departementsråd



# Promemoria

Kommunal medfinansiering av statlig  
sjöfartsinfrastruktur

---

REGERINGSKANSLIET Näringsdepartementet Registratör
Ink. 2013 -01- 21
Dnr. N 2013 / 316 /

TE

## Innehållsförteckning

1	Promemorians huvudsakliga innehåll.....	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.....	4
3	Bakgrund .....	6
4	Kommunalt bidrag till anläggande av allmän farled som staten ansvarar för.....	6
4.1	Inledning.....	6
4.1.1	Gällande ansvarsfördelning mellan stat och kommun i fråga om väg-, järnvägs- och sjöfartsinfrastruktur .....	6
4.1.2	Allmänt om finansiering av statlig transportinfrastruktur och om nuvarande mandat för kommuner och landsting att lämna bidrag till statlig transportinfrastruktur.....	8
4.2	Överväganden och förslag.....	9
4.2.1	Är kommunala bidrag till statlig sjöfartsinfrastruktur en aktuell fråga?.....	9
4.2.2	Kan insatser i statlig sjöfartsinfrastruktur anses skapa kommunal nytta som motiverar kommunal medfinansiering?.....	10
4.2.3	Utvidgning av den kommunala kompetensen att ge bidrag till investeringar i statlig infrastruktur .....	11
4.2.4	Undantag från lokaliseringsprincipen .....	14
5	Regler om redovisning.....	16
6	Ikraftträdande.....	17
7	Konsekvenser.....	17
7.1	Allmän beskrivning av förslagen och de problem som förslagen syftar till att komma till rätta med.....	17
7.2	Om alternativa lösningar.....	18
7.3	Berörda.....	19
7.4	Kostnadsrämsiga och andra väsentliga konsekvenser i stat och kommun .....	19
7.5	Om ikraftträdande och övriga konsekvenser.....	20
8	Författningskommentar.....	20

## 1 Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian, som utarbetats inom Näringsdepartementet, lämnas förslag till lagändringar för att ge kommuner och landsting rätt att lämna bidrag till anläggande av allmän farled som staten ansvarar för. Förslaget innebär att de befogenheter att lämna bidrag till byggande av statliga vägar och järnvägar som kommuner och landsting redan har utvidgas till att även omfatta viss sjöfartsinfrastruktur. I fråga om möjligheten att göra undantag från det krav på anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) föreslås vidare att samma villkor ska gälla för bidrag till anläggande av allmän farled som staten ansvarar för som enligt 1 kap. 2 § andra stycket lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter redan gäller för bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för. Slutligen innebär ovan nämnda förslag att nuvarande regler vad gäller kommunal redovisning av bidrag till statlig infrastruktur även kommer att omfatta bidrag för medfinansiering av anläggande av allmän farled.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 december 2013.

## 2 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 2 § och 2 kap. 1 § samt rubriken närmast efter rubriken till 2 kap. lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 kap. 2 §<sup>1</sup>

Det krav på anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) gäller inte vid tillämpning av följande bestämmelser i denna lag:

- 2 kap. 3 § om medfinansiering av vissa projekt,
- 2 kap. 4 § om bistånd till utländska studerande,
- 2 kap. 10 § om kompensation till enskilda inom socialtjänsten,
- 3 kap. 2 § om sjuktransporter,
- 3 kap. 3 § om kollektivtrafik,
- 3 kap. 7 § om samhällsorientering,
- 4 kap. 1 § om turism, och
- 5 kap. om tjänsteexport och internationellt bistånd.

Vid tillämpningen av 2 kap. 1 § om bidrag till byggande av statlig väg och järnväg krävs dock särskilda skäl för undantag från kravet på anknytning.

Vid tillämpningen av 2 kap. 1 § om bidrag till byggande av statlig väg och järnväg *och till anläggande av statlig farled* krävs dock särskilda skäl för undantag från kravet på anknytning.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2012:417.

## 2 kap.

**Bidrag till byggande av statlig väg och järnväg**

**Bidrag till byggande av statlig väg och järnväg och till anläggande av statlig farled**

### 1 §

Kommuner och landsting får lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för.

Kommuner och landsting får lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för. *Bidrag får även lämnas till anläggande av allmän farled som staten ansvarar för.*

*Vad som avses med byggande av väg och järnväg framgår av väglagen (1971:948) respektive lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Med anläggande av farled avses i denna lag att anlägga en ny farled och att i farled göra fysiska ingrepp som utgör förbättringar av den ursprungliga anläggningen.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 december 2013.

## 3 Bakgrund

Den 1 mars 2009 trädde lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter i kraft. I lagen finns bl.a. bestämmelser om att kommuner och landsting får lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för samt att, om särskilda skäl föreligger, undantag får göras från det krav på anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) när sådana bidrag lämnas. Den 1 januari 2010 infördes även nya bestämmelser i lagen (1997:614) om kommunal redovisning som innebär att bidrag som lämnas till byggande av väg och järnväg enligt lagen om vissa kommunala befogenheter antingen ska tas upp i balansräkningen eller redovisas som en kostnad i resultaträkningen. Bidrag som redovisas i balansräkningen ska upplösas med årliga enhetliga belopp under högst 25 år från och med det år bidraget beslutas.

Den 29 mars 2010 fattade regeringen beslut om nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021 (N2009/6374/TE). Ett antal av de investeringsåtgärder avseende väg och järnväg som ingår i planen är, i enlighet med den möjlighet som föreskrivs i lagen om vissa kommunala befogenheter, föremål för medfinansiering från kommuner och landsting.

När det gäller byggande av transportinfrastruktur som staten ansvarar för inom sjöfarten finns det inget motsvarande lagstöd för kommunal medfinansiering. I samband med den s.k. åtgärdsplanering som föregick beslutet om nationell plan framkom ett uttalat intresse från ett antal kommuner för att även kunna medverka i medfinansiering av sjöfartens infrastruktur. I syfte att skapa förutsättningar för en enhetlig tillämpning av kommuners möjlighet att medverka i transportslagsövergripande infrastrukturprojekt meddelade riksdagen redan år 2010 sin avsikt att bereda förslag till lagstiftning som kan möjliggöra detta (skr. 2009/10:197, s. 24). Även i 2012 års ekonomiska vårproposition (prop. 2011/12:100, s. 69) har regeringen meddelat sin avsikt att återkomma med förslag till riksdagen för att skapa ökade förutsättningar för kommunerna att medverka i finansieringen av statlig transportinfrastruktur.

## 4 Kommunalt bidrag till anläggande av allmän farled som staten ansvarar för

### 4.1 Inledning

#### 4.1.1 Gällande ansvarsfördelning mellan stat och kommun i fråga om väg-, järnvägs- och sjöfartsinfrastruktur

Vägnätet är indelat i gator, enskilda vägar och allmänna vägar. Allmänna vägar delas in i riksvägar och länsvägar. I tätorter med detaljplan är gator upplåtna för allmänt utnyttjande. I normalfallet ansvarar kommunen för väghållningen – s.k. kommunalt huvudmannaskap för allmän plats.

Allmän väghållning regleras i väglagstiftningen – väglagen (1971:948) och vägkungörelsen (1971:954). Med väghållning avses enligt 4 § väglagen byggande av väg och drift av väg. Med byggande av väg avses enligt 10 § att anlägga en ny väg och att bygga om en väg. Av 5 § framgår att staten som huvudregel är väghållare för allmänna vägar. Om det främjar en god och rationell väghållning får dock beslutas att en kommun ska vara väghållare inom kommunen. För närvarande är omkring 200 av landets 290 kommuner förordnade som väghållare enligt väglagen.

Sedan mitten av förra seklet har staten i princip monopol på hela det allmänna järnvägsnätet. Staten ansvarar för den järnvägsinfrastruktur som tillhör eller ägs av staten och som förvaltas av Trafikverket. Det finns också vissa privata förvaltare av järnvägsinfrastruktur som ingår i det järnvägsnät som ägs av staten, såsom Inlandsbanan och Arlandabanan. Förutom vissa järnvägssträckor vid sidan av det statliga järnvägsnätet förekommer i princip inget kommunalt huvudmannaskap för järnvägsinfrastruktur. Exempel på järnväg under kommunalt ansvar är dock Saltsjöbanan och Roslagsbanan i Stockholms län.

Härutöver finns även stickspår och anslutningsspår till t.ex. industrier, depåer och hamnar som kan stå under såväl statlig eller kommunal som enskild förvaltning.

Lagen (1995:1649) om byggande av järnväg reglerar vilka villkor som gäller vid byggande av järnväg, varmed enligt 2 § avses att anlägga en ny järnväg och att bygga om en järnväg. Lagen innehåller bestämmelser om bl.a. förstudier, järnvägsutredningar och järnvägsplan samt ianspråktagande av mark, inlösen och ersättning. Lagen gäller för den som avser att bygga en järnväg vare sig byggherren är statlig, kommunal eller privat.

Sjöfartens infrastruktur utgörs i huvudsak av farleder. Enligt 1 § lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn (hädanefter farledslagen) får en allmän farled eller allmän hamn inrättas om farleden eller hamnen är av väsentlig betydelse för den allmänna samfärdseln. En allmän farled får även inrättas om den är av väsentlig betydelse för fiskerinäringen eller för trafiken med fritidsbåtar och det behövs med hänsyn till säkerheten i farleden. Enligt 4 § fattas beslut om bl.a. inrättande av regeringen som dock också får meddela föreskrifter om att annan myndighet får fatta sådana beslut. Enligt 5 § ska Sjöfartsverket föra ett register över allmänna farleder och allmänna hamnar. I registret ska bl.a. anges vem som har att svara för farleden eller hamnen. I Sjöfartsverkets kungörelse (1988:5) med tillkännagivande av beslut om allmänna farleder och allmänna hamnar har verket upprättat ett sådant register.

I registret återfinns de allmänna farledernas sträckning och uppgift om vem som svarar för dem. I registret finns också kartor över de allmänna hamnarna med s.k. gränser i vatten för allmän hamn inrättade. Med denna gräns avses den geografiska gränsen för rådigheten över hamnens område. Inom denna rådighet kan innehavaren utföra arbeten för att inrätta, utvidga, förbättra och underhålla farleden eller hamnen även utan att inneha området med s.k. vattenrätt (se prop. 1981/82:130, s. 141). Av registret framgår att det företrädesvis är den kommun i vilken en allmän hamn ligger som svarar för hamnen. För många av de allmänna

farlederna svarar Sjöfartsverket. Det förekommer dock att kommuner eller företag svarar för allmänna farleder.

Farledshållning består av sjömätning, utmärkning, underhållsmuddring, isbrytning och andra åtgärder som krävs för att kunna bedriva sjötrafik i den allmänna farleden i enlighet med internationella rekommendationer avseende bottenklarning, farledsbredd, utformning av svängar, broar, vändplatser m.m. Dessa åtgärder utgör typiskt sett underhåll av en befintlig farled. Vissa av åtgärderna kan emellertid vara betingade av att en farled utvidgas. Utvidgning av en befintlig farled får ske under samma förutsättningar som inrättande av en farled. Sådan utvidgning kan göras i syfte att höja farledens kapacitet, t.ex. åtgärder för att fartyg med större bredd eller djupgående ska kunna passera.

Sjöfartsverket ansvarar som utgångspunkt för farledshållningen i allmän farled fram till och med gränsen i vatten för allmän hamn. I praktiken finns det dock ett flertal allmänna hamnar med olika slags avvikelser från denna utgångspunkt. Det finns exempel på att Sjöfartsverket har gjort omfattande investeringar innanför gränsen i vatten för allmän hamn, exempelvis för att det funnits goda praktiska skäl att samverka mellan stat och hamninnehavaren vid genomförandet av ett visst projekt med betydelse för båda sidor om gränsen. Vidare förekommer det särskilda avtal och hävdvunna uppdelningar som innebär avsteg från den inledningsvis beskrivna utgångspunkten.

#### **4.1.2 Allmänt om finansiering av statlig transportinfrastruktur och om nuvarande mandat för kommuner och landsting att lämna bidrag till sådan infrastruktur**

Statliga investeringar i infrastruktur ska som huvudregel finansieras med anslag. Detta följer av 7 kap. 5 § budgetlagen (2011:203). Investeringar i väg och järnväg finansieras sålunda i regel med anslag på statens budget. Riksdagen har emellertid enligt 6 § samma kapitel möjlighet att besluta om annan finansiering.

Investeringar i sjöfartsinfrastruktur finansieras i stället i enlighet med riksdagens beslut till den allra största delen med avgiftsintäkter från handelssjöfarten (prop. 1996/97:1, utg. omr. 22, bet. 1996/97:TU1, rskr 1996/97:115). Den nu gällande nationella trafikslagsövergripande planen för utvecklingen av transportsystemet för perioden 2010–2021 (N2009/6374/TE) utgör emellertid ett trendbrott i detta avseende eftersom planen innehåller två investeringsprojekt med anslagsfinansiering. Det gäller dels förbättringar i farleden till Gävle hamn, dels en ny sluss i Södertälje och förbättringar av den anslutande farleden i Mälaren. Anslagsfinansieringen har sin grund i att riksdagen i samband med behandlingen av regeringens proposition Vårändringsbudget för 2012 beslutade om en utökad användning av anslaget 1:2 Banhållning (se prop. 2011/12:99, bet. 2011/12:FiU21, rskr. 2011/12:282). Beslutet innebär att anslaget även får användas för sjöfartsåtgärder.



Ända sedan början av 1900-talet har kommuner och landsting i väglagstiftningen getts möjlighet att lämna ekonomiska bidrag till byggande av statliga vägar (se SOU 2007:72, s. 151). Genom ny lagstiftning, som syftat till att klargöra förutsättningarna för kommunal medfinansiering av statliga investeringar, har det på senare år även tillkommit en uttrycklig möjlighet för kommuner och landsting att lämna bidrag till byggande av järnväg. Den 1 mars 2009 trädde sålunda lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter i kraft. I lagen finns bestämmelser om att kommuner och landsting får lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för samt att, om särskilda skäl föreligger, undantag får göras från det krav på anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) när sådana bidrag lämnas. En kommun eller ett landsting får således under vissa förutsättningar lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för även utanför sitt eget område och utan att det finns en sådan anknytning till dess medlemmar som kommunens allmänna kompetens annars skulle förutsätta. Medfinansiering av en investering är alltid en frivillig åtgärd för en kommun eller ett landsting.

## 4.2 Överväganden och förslag

I enlighet med den finansieringsmöjlighet som numera regleras i lagen om vissa kommunala befogenheter är ett antal av de investeringar i väg och järnväg som ingår i den gällande nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet föremål för medfinansiering från kommuner och landsting. Den fråga som närmast kommer att behandlas i den fortsatta framställningen är om det finns skäl att på motsvarande sätt låta kommuner lämna bidrag till sådan sjöfartsinfrastruktur som staten ansvarar för.<sup>1</sup> Därvid bör för det första undersökas om det finns något aktuellt behov av denna typ av medfinansiering och för det andra om det kan hävdas att statliga projekt kan medföra nytta för en viss kommun eller vissa kommuner som motiverar att finansieringen inte enbart sker med statliga medel.

### 4.2.1 Är kommunala bidrag till statlig sjöfartsinfrastruktur en aktuell fråga?

Kommunala kompetensutredningen tillsattes i april 2006 med syfte att anpassa den kommunala kompetensen på ett antal områden till samhällsutvecklingen. Utredningen avlämnade den 1 oktober 2007 sitt betänkande SOU 2007:72. Utredningen bedömde att det vid tiden för utredningens arbete inte fanns skäl att närmare utreda frågan om kommunal finansiering av statlig verksamhet inom sjöfartsområdet. Utredningen hänvisade i det sammanhanget dels till den då verksamma

<sup>1</sup> Även ett landsting är en kommun (på regional nivå). När det fortsättningsvis i detta avsnitt talas om kommuner avses även landsting.

Hamnstrategiutredningens arbete, dels till att det såvitt utredningen hade erfårit inte förekom någon kommunal finansiering av vad som kan betecknas som enbart statlig verksamhet inom sjöfartsområdet.

Det har sedan utredningen avlämnade sitt betänkande uppkommit skäl att överväga frågan på nytt. Sjöfartsverket har i en rapport den 2 mars 2009 redogjort för investeringsobjekt som skulle kunna bli aktuella för kommunal medfinansiering (N2009/2339/TR). Verket nämner Gävle farled och hamn, Södertälje sluss, Norrköpingsfarleden, Horsstensleden och Trollhätte kanal som aktuella större farledsinvesteringar där kommunal medfinansiering skulle kunna bli aktuell.

Projektet i Gävle låg i Trafikverkets ursprungliga planering med finansierad byggstart 2016. Eftersom Gävle kommun gjorde bedömningen att projektet är betydelsefullt för kommunen och eftersom man avsåg att genomföra åtgärder i den kommunala hamnen som förutsätter åtgärder i den statliga farleden för att få effekt var kommunen beredd att bidra med s.k. förskottering, dvs. att kommunen initialt står för investeringskostnaden mot att staten återbetalar dessa medel utan ränta vid den tidpunkt då medel finns avsatta i planen. Byggstart har ägt rum under 2012 med finansiering med statliga anslagsmedel. Den överenskomna inriktningen mellan Trafikverket och Gävle kommun är att kommunen, om lagliga förutsättningar för det finns på plats, ska bidra med en del av investeringskostnaden i projektets slutskede. Även i fråga om Södertälje sluss ingår kommunala bidrag som en viktig del i planeringen.

Slutsatsen blir att frågan om kommunala bidrag till statlig sjöfartsinfrastruktur i hög grad är aktuell.

#### **4.2.2 Kan investeringar i statlig sjöfartsinfrastruktur anses skapa kommunal nytta som motiverar kommunal medfinansiering?**

De tre trafikslagen järnväg, sjöfart och väg uppvisar stora skillnader när det gäller förutsättningarna för nyttjande och vilka nyttjarna av infrastrukturen i allmänhet är. Någon motsvarighet till privatbilism finns t.ex. inte inom järnvägen. Andelen större farleder och hamnar som dimensioneras med hänsyn till privatpersoners transporter är, till skillnad från vägar och järnvägar, liten. Sjöfartsinfrastrukturen är främst dimensionerad utifrån kapacitetsbehoven hos handelssjöfarten snarare än hos den privata och kollektiva sjöfarten. Det finns dock exempelvis i skärgårdsområden och inne i vissa städer exempel på farleder som numera endast kan användas av minde passagerarfartyg samt rena fritidsbåtar men även där har i de flesta fall ursprunget till farledens tillkomst varit kommersiellt. Dagens handelssjöfart använder sig av större fartyg vilket gör att den inte längre kan använda sig av dessa farleder.

Samtidigt finns det stora likheter i fråga om fördelning av nyttan av infrastrukturen mellan stat och kommun. På samma sätt som när det gäller väg och järnväg kan nyttan av statlig sjöfartsinfrastruktur vara geografiskt avgränsad till bara en eller ett mindre antal kommuner. En tillräcklig kapacitet i en statlig farled kan t.ex. vara av avgörande

betydelse för utvecklingen av lokalt eller regionalt näringsliv och av lokala eller regionala arbetsmarknader.

I ett betänkande där statens styrning av kommunerna behandlades gjorde Finansutskottet följande uttalande rörande kommunernas ansvar vid nationella infrastruktursatsningar (bet. 2003/04:FiU22):

Det finns en klar uppdelning mellan de vägar som är statens ansvar och de som är kommunernas när det gäller det befintliga vägnätet. I fråga om nyinvesteringar är dock ansvarsfördelningen inte alltid given, inte minst då infrastrukturinvesteringar i många fall kan vara ett ömsesidigt intresse för staten och de berörda kommunerna. Frågor om finansieringsansvar för sådana investeringar avgörs i förhandlingar mellan staten och kommunerna. [...] Utskottet bedömer att det knappast är möjligt att dra någon skarp gräns mellan statens och kommunernas ansvar i fråga om framtida investeringar i infrastruktur, utan sådana frågor kommer att behöva avgöras från fall till fall i förhandlingar mellan de berörda parterna.

Uttalandet ger stöd för uppfattningen att fördelningen av nyttan av en investering mellan stat och kommun kan motivera att kommuner medverkar till att finansiera sådan infrastruktur som staten annars ensam skulle finansiera. Om t.ex. en statlig genomfartsled gör att en kommuns åtaganden för egen väghållning minskar är det, med Finansutskottets utgångspunkt, inte orimligt att det kommunala skattekollektivet bidrar till en sådan investering.

Till skillnad från vad som gäller inom väg- och järnvägsområdena finns det inom sjöfartsområdet få, om ens några, exempel på att farleder dras i ny sträckning. Däremot kan det finnas ett behov av att anpassa och dimensionera befintliga farleder efter sjöfartens ändrade karaktär. Vidare finns det ofta en direkt koppling mellan behovet av sådana investeringar och av investeringar i kommunala farleder (hamnar) som gör att förhandlingar mellan stat och kommun om finansieringsfrågor blir naturliga. En kommun kan t.ex. vilja satsa stora resurser på att öka kapaciteten i en egen hamn som bara kan komma till nytta om tillräckliga insatser görs i den statliga farled som leder in till hamnen i fråga.

I likhet med förhållandena på väg- och järnvägsområdena går det att urskilja en tydlig och avgränsad kommunal nytta av statliga sjöfartsinvesteringar som kan motivera en möjlighet till kommunal medfinansiering.

#### **4.2.3 Utvidgning av den kommunala kompetensen att ge bidrag till investeringar i statlig infrastruktur**

**Förslag:** Kommuner och landsting ges möjlighet att lämna bidrag till anläggande av allmän farled som staten ansvarar för.

En definition av anläggande av farled införs i lag. Därmed avses att anlägga en ny farled och att i farled göra fysiska ingrepp som utgör förbättringar av den ursprungliga anläggningen.

**Skälen för förslaget:** Såsom framhölls i förarbetena till lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, är det en angelägenhet inte bara för staten utan också för kommuner och landsting att infrastruktur och kommunikationer fungerar väl (se prop. 2008/09:21 s. 35). Det finns följdriktigt även ett brett intresse hos lokala och regionala aktörer att påverka planering och utformning av samhällets infrastruktur. Det är mot den bakgrunden möjligheten för kommuner och landsting att *på frivillig grund* lämna ekonomiska bidrag till statens uppfyllelse av sitt ansvar för väg- och banhållningen ska ses.

En utvidgning av kommunernas befintliga möjlighet att lämna bidrag till statliga infrastrukturinvesteringar till att även omfatta investeringar i farled skulle kunna sägas innebära en viss ytterligare lättnad i det statliga ansvaret. Samtidigt kan det sägas utgöra ett logiskt steg inom ett område som redan har öppnats för den kommunala kompetensen. Såsom konstaterats i det föregående finns det från såväl statligt som kommunalt håll önskemål om att kommunal medfinansiering av statlig sjöfartsinfrastruktur ska vara en möjlig finansieringsform, eftersom det kan finnas en tydlig kommunal nytta av sådana investeringar. Det finns även ett värde i att den kommunala sektorns möjlighet till inflytande över förvaltningen av infrastrukturen görs mer trafikslagsneutral.

Något lagstöd för en rätt för kommuner och landsting att lämna finansiella bidrag till statlig sjöfartsinfrastruktur finns alltså inte i dag. Mot bakgrund av det ovanstående finns det, trots den återhållsamhet som bör iakttas, skäl att låta en sådan rätt ingå i den kommunala kompetensen på samma sätt som i fråga om statlig väg- och järnvägsinfrastruktur. Det faller sig naturligt att utforma en bestämmelse om en sådan rätt efter samma mönster som den befintliga kompetensregeln i 2 kap. 1 § lagen om vissa kommunala befogenheter och endast modifiera den i den mån det är särskilt påkallat. I det följande diskuteras några frågor som härvid bör lyftas fram.

En första, självklar, förutsättning för den typ av bidrag som nu diskuteras är att bidraget avser sådan sjöfartsinfrastruktur som *staten ansvarar för*, på samma sätt som när det gäller väg- och järnvägsinfrastruktur. Var gränsen för sådan infrastruktur närmare går är emellertid inte lika självklart. Som tidigare beskrivits svarar staten som utgångspunkt för farledshållningen i fråga om allmänna farleder fram till gränsen i vatten för allmän hamn, enligt vad som följer av Sjöfartsverkets register över allmänna farleder och allmänna hamnar. Denna utgångspunkt gäller dock bara, som nämnts, med ett tämligen stort antal undantag, som kan ha sin bakgrund i skiftande förhållanden, exempelvis hävd eller särskilda avtal, t.ex. utifrån vad som ansetts vara en rimlig fördelning mellan staten och hamnägaren vid genomförandet av ett visst projekt. Det finns därför ingen generellt giltig uppdelning mellan statens och den berörda hamnägarens ansvar för farledshållningen i anslutning till en allmän hamn. Den geografiska gränsen går egentligen bara att lägga fast för varje hamn för sig baserat på de speciella förhållanden som av historiska eller andra skäl har kommit att råda för den hamnen.

I sammanhanget bör nämnas att regeringen i propositionen *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt* anslöt sig till den s.k. Hamnstrategiutredningens bedömning, att det bör förtydligas i

Sjöfartsverkets instruktion var gränsen för Sjöfartsverkets ansvar för farledshållningen i allmän farled går (se prop. 2008/09:35 ss. 191–192).<sup>2</sup> Ställningstagandet har ännu inte lett till någon författningsändring. Ett förtydligande av gränserna för ansvaret torde underlätta tillämpningen av de lagförslag som lämnas i denna proposition men är inte en nödvändig förutsättning för att i det enskilda fallet kunna bestämma ansvarsfördelningen mellan staten och hamnägaren.

En annan fråga är vilken typ av statlig sjöfartsinfrastruktur som kommuner bör kunna lämna bidrag till. Den sjöfartsinfrastruktur som staten ansvarar för består huvudsakligen av allmänna farleder, inklusive sjösäkerhetsanordningar, ankringsplatser och slussar. Något behov av en rätt att lämna bidrag till någon annan typ av sjöfartsinfrastruktur än farleder i denna bemärkelse har inte kunnat konstateras.

Enligt farledslagen får staten under vissa förutsättningar inrätta en allmän farled. Härutöver ansvarar staten emellertid även för vissa farleder som inte är allmänna (s.k. övriga farleder). Det rör sig huvudsakligen om fritidsbåtsleder som inte är under enskild förvaltning och vissa andra farleder där farledshållningen inte kan skötas utan den utrustning som Sjöfartsverket har tillgång till samt farleder som leder in till hamnar som inte utpekats som allmänna, exempelvis industrihamnar. Något behov av att kunna lämna kommunala bidrag bedöms knappast finnas i fråga om sådana statligt förvaltade farleder som inte är allmänna. Lagtexten bör utformas så att den sjöfartsinfrastruktur som kan bli föremål för medfinansiering avgränsas till *allmänna farleder*.

När det slutligen gäller vilken sorts åtgärder som bör kunna omfattas av rätten att lämna bidrag konstateras inledningsvis att den nuvarande kompetensregeln i 2 kap. 1 § lagen om vissa kommunala befogenheter omfattar *byggande* av statlig väg och järnväg. Vad som avses med byggande av väg och järnväg definieras i 10 § väglagen (1971:948) respektive 2 § lagen (1995:1649) om byggande av järnväg och har beskrivits i avsnitt 4.1.1. Någon motsvarande legaldefinition finns inte när det gäller sjöfarten. Den terminologi som används i farledslagen när det gäller sjöfartsinfrastruktur är i stället inrättande, utvidgning och avlysning. Dessa uttryck torde emellertid snarare ta sikte på beslutsfattande än på fysiska åtgärder avseende infrastrukturen (se 4 § farledslagen).

Det är en rimlig utgångspunkt att den kommunala befogenheten att lämna bidrag till infrastruktur bör sträcka sig lika långt på sjöfartsområdet som på väg- och järnvägsområdena. Befogenheten bör därför, liksom på de områdena, begränsas till bidrag till vad som kan beskrivas som investeringar i infrastruktur. Det innebär att bidrag endast bör få lämnas till åtgärder som avser att tillskapa helt nya farleder eller att lägga om, utöka kapaciteten hos eller på annat sätt permanent förbättra befintliga farleder. Åtgärder som endast syftar till att bibehålla en farleds funktion eller kapacitet, exempelvis underhållsmuddring, bör med andra ord inte få kunna finansieras med kommunala bidrag (jfr prop. 2011/12:118 Planeringssystem för transportinfrastruktur ss. 148 och 164).

<sup>2</sup> Hamnstrategiutredningen redovisade sin bedömning i betänkandet SOU 2007:58.

Med denna utgångspunkt kunde det vara rimligt att i lagtexten ange att bidrag får utgå till "byggande av allmän farled" för att anknyta till motsvarande uttryck i väglagen och lagen om byggande av järnväg. Medan det rent språkligt är naturligt att tala om väg och järnvägsbyggnad faller det sig emellertid inte lika naturligt att tala om byggande av farled eller farledsbyggnad. Det ligger närmare till hands att i stället använda uttrycket "anläggande av farled". Någon egentlig saklig skillnad varken behöver eller bör läggas in i dessa olika ordval. Anläggande av farled bör i anslutning härtill anses omfatta anläggande av ny farled och sådana åtgärder som kan anses motsvara ombyggnad av väg eller järnväg: breddning, fördjupning och andra fysiska ingrepp i farled som utgör permanenta förbättringar av den ursprungliga anläggningen. Konkret handlar det om sådant som muddring eller grävning av lösa massor, sprängning, bortschaktning och bortforsling av berg och dylikt. Anläggningsåtgärder kan också bestå i t.ex. utmärkning av farleden med prickar eller bojar. Utanför betydelsen faller som sagt andra åtgärder som ingår i farledshållning men som snarare är att hänföra till att hålla farleden i stånd och i farbart skick. Inte heller bör, i motsats till vad Sjöfartsverket föreslagit, nedläggning av farled omfattas av vad som kan bli föremål för medfinansiering (nedläggning torde inte heller omfattas av byggande av väg eller järnväg).

Sammanfattningsvis föreslås att kommunernas och landstingens möjlighet att lämna bidrag får omfatta sådan verksamhet som utgör *anläggande av allmän farled som staten ansvarar för*.

#### 4.2.4 Undantag från lokaliseringsprincipen

**Förslag:** Möjligheten att lämna bidrag till byggande av statlig väg och järnväg utan att det finns en sådan anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) ska på motsvarande sätt finnas för bidrag till anläggande av allmän farled som staten ansvarar för. Även för sådant bidrag gäller att det endast får lämnas om det finns särskilda skäl.

**Skälen för förslaget:** I 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) föreskrivs att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Den del av bestämmelsen som innebär ett krav på anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar kallas för lokaliseringsprincipen. Principen gäller även för sådana kommunala bidrag till statligt byggande av väg och järnväg som möjliggörs genom 2 kap. 1 § lagen (2009:47) om kommunala befogenheter. I 1 kap. 2 § samma lag ges emellertid en möjlighet att, om särskilda skäl föreligger, göra undantag från anknytningskravet vid tillämpningen av 2 kap. 1 §.

Lokaliseringsprincipen utesluter i och för sig inte att kommunalt engagemang utanför det egna området kan vara tillåtet. I praxis har principen ansetts ge utrymme för sådant engagemang förutsatt att kommunen eller landstinget kan påvisa en förväntad nytta som står i rimlig proportion till kostnaden för engagemanget. Den undantagsbestämmelse som infördes i 1 kap. 2 § lagen om vissa kommunala befogenheter föreslogs därför att regeringen ansåg att detta utrymme inte alltid var tillräckligt, utan att det i vissa fall fanns ett behov av ett uttryckligt undantag från lokaliseringsprincipen i fråga om kommunala bidrag till byggande av statlig väg och järnväg. Regeringen hänvisade till den ökande omfattningen av samverkan över kommun- och landstingsgränser vad gäller infrastruktur och till att rättsläget för sådana infrastruktursatsningar fick anses oklart. Regeringen framhöll dock att undantagsbestämmelsen inte skulle komma att vara tillämplig i de fall kommunalt engagemang utanför det egna området kunde tillåtas redan enligt lokaliseringsprincipen (se prop. 2008/09:21 s. 37).

När nu möjligheten till kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur föreslås utvidgas till allmän farled framstår det som rimligt att samma principer i fråga om kravet på anknytningen till kommunen bör gälla som i fråga om bidrag till byggande av väg och järnväg. I vissa fall kommer en kommunal investering utanför kommunens område i en allmän farled som staten ansvarar för att vara förenlig med lokaliseringsprincipen. I andra fall kan detta vara mer osäkert, samtidigt som det föreligger ett verkligt behov av investeringen. Det framstår som tydligt att de skäl som anfördes för en möjlighet till undantag från lokaliseringsprincipen vid bidrag till byggande av statliga vägar och järnvägar även har relevans för anläggande av allmän farled som staten ansvarar för. En väl dimensionerad farled är troligen relativt sällan av betydelse enbart för den kommun vars hamn den ansluter till eller de kommuner som den löper igenom. Ofta har farleden säkerligen större regional betydelse, exempelvis som del av en transportpolitisk lösning som är till nytta för ett större område. Det kan till och med anses troligt att det i vissa fall snarare är andra kommuner än de som en farled fysiskt går igenom eller deras angränsande kommuner som har nytta av dess funktion.

Slutsatsen blir att det är motiverat att införa en möjlighet till undantag från lokaliseringsprincipen även i fråga om bidrag till byggande av allmän farled som staten svarar för. Det saknas dock anledning att utvidga denna möjlighet i förhållande till vad som gäller på väg- och järnvägsområdena. Således bör det även i dessa fall gälla ett krav på att det finns särskilda skäl för undantaget. Kravet på särskilda skäl innebär enligt vad som anförts i förarbetena till lagen om vissa kommunala befogenheter till att börja med att bidrag från en kommun eller ett landsting inte får ges till projekt i en helt annan del av landet (se prop. 2008/09:21 s. 38). Det innebär vidare att det projekt som är föremål för medfinansiering ska ha regional nytta för ett större område än varje enskild kommun. Den nya trafiklösningen måste även medföra markant bättre kommunikationsmöjligheter i området. Att den aktuella infrastrukturen byggs kan t.ex. bidra till kraftigt förbättrade transportmöjligheter som underlättar arbetspendling och skapar större arbetsmarknadsregioner, men också främja etablering och utveckling av

företag. Vad som i övrigt kan utgöra särskilda skäl får såsom anföras i förarbetena avgöras i praxis och kan vid rättstillämpningen också komma att förändras beroende på utvecklingen i samhället.

## 5 Regler om redovisning

**Bedömning:** I fråga om redovisning enligt lagen (1997:614) om kommunal redovisning bör samma villkor gälla för bidrag till anläggande av allmän farled som staten ansvarar för som redan gäller för bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för.

**Skälen för bedömningen:** I samband med förslaget om medfinansiering av infrastruktur i propositionen 2008/09:21 Kommunala kompetensfrågor m.m. uppkom frågan hur kommunerna ska redovisa medfinansiering. I propositionen gjorde regeringen bedömningen att ytterligare utredning av denna fråga krävdes och aviserade sin avsikt att snarast tillsätta en utredning. En särskild utredare tillkallades och överlämnade i februari 2009 betänkandet Redovisning av kommunal medfinansiering (SOU 2009:21). Betänkandet remissbehandlades. I det lagstiftningsarbete som följde på överlämnandet anförde regeringen bl.a. att även om remissinstanserna var splittrade i sin uppfattning om och på vilket sätt reglerna borde ändras, fanns det anledning att anta att de kommuner och landsting där medfinansiering var eller kunde bli aktuell, önskade en redovisningsmetod som innebär att medfinansieringens resultatmässiga effekt kunde fördelas på flera år (se prop. 2008/09:228 s. 9). Bestämmelsen i 2 kap. 1 § lagen om vissa kommunala befogenheter innebar endast en kompetensenlig möjlighet att medfinansiera. Det kunde då inte uteslutas att de redovisningsregler som dittills hade gällt kunde hämma viljan att delta i finansieringen, oavsett att infrastruktursatsningen i övrigt ansågs angelägen att genomföra. Mot denna bakgrund ansåg regeringen det viktigt att finna en redovisningslösning som inte motverkade en önskvärd utveckling.

Den lagstiftning som föreslogs i propositionen fick efter riksdagsbehandlingen följande slutliga utformning (se 5 kap. 7 § lagen (1997:614) om kommunal redovisning). Efter kommunens eller landstingets beslut ska sådana bidrag som avses i 2 kap. 1 § i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter tas upp i balansräkningen under posten Bidrag till statlig infrastruktur eller redovisas som en kostnad i resultaträkningen. Varje bidrag som redovisas i balansräkningen ska upplösas med årliga enhetliga belopp under högst 25 år. Upplösningen ska påbörjas det år bidraget beslutas. För bidrag som har beslutats under år 2009 får dock upplösning påbörjas det år första utbetalningen av bidraget görs. I not till balansräkningen och resultaträkningen ska för varje projekt anges det sammanlagda beloppet och vad bidraget avser. Därutöver ska i not till balansräkningen anges



den valda tiden för bidragets upplösning, hur mycket av bidraget som upplösts och i balansräkningen upptaget belopp.

Den aktuella bestämmelsen hänvisar således till bidrag som avses i 2 kap. 1 § lagen om vissa kommunala befogenheter, utan begränsning till något visst slags investeringar. Bestämmelsen blir därmed automatiskt tillämplig även i fråga om bidrag till anläggande av allmän farled, om inte något annat föreskrivs.

De skäl som låg till grund för att införa de särskilda redovisningsreglerna för kommunala bidrag till statlig infrastruktur gör sig gällande på samma sätt i fråga om allmänna farleder som när det gäller väg eller järnväg. Om den utvidgning av den kommunala kompetensen som föreslås i avsnitt 4.2.3 görs, bör också 5 kap. 7 § lagen om kommunal redovisning tillämpas på bidrag till anläggande av allmän farled som staten ansvarar för.

Som framgått av avsnitt 4.2.3 tar förslagen, liksom de gällande reglerna för bidrag till väg och järnväg, sikte på nyinvesteringar men inte på underhållsåtgärder. I investeringsutgifterna får alla kostnader ingå som krävs för att få anläggningen i sådant skick att den kan tas i bruk med avsedd funktion. Således kan exempelvis även sjömätning ingå förutsatt att denna utförs som ett led i en investering. I normalfallet är emellertid sjömätning, i likhet med exempelvis underhållsmuddring, att anse som en driftkostnad. Sådan direktkostnadsförs under den period då sjömätningen utförs.

## 6 Ikraftträdande

**Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 december 2013.**

**Skälen för förslaget:** Som framgått av avsnitt 4.2.1 finns det aktuella sjöfartsinvesteringsobjekt som skulle kunna bli föremål för kommunal medfinansiering. Mot den bakgrunden skulle det vara av värde om de lagändringar som föreslås i denna promemoria kunde träda i kraft inom en relativt snar framtid. Föreslagna lagändringar föreslås därför träda i kraft den 1 december 2013.

## 7 Konsekvenser

### 7.1 Allmän beskrivning av förslagen och de problem som förslagen syftar till att komma till rätta med

Investeringar i transportinfrastruktur är i allmänhet kostsamma och tar stora resurser i anspråk både för statlig och kommunal sektor. Inom

samtliga fyra trafikslag finns grundläggande principer för vilken infrastruktur som staten, kommunerna och privaträttsliga subjekt ansvarar för och i normalfallet följer finansieringen av aktuella anläggningar även dessa principer. Dock förhåller det sig i många fall så att en väg, en järnvägssträcka, en farled eller en flygplats är av stor betydelse såväl för staten som för en eller flera kommuner eller landsting. Det finns många exempel på att kommuner och landsting gjort bedömningen att investeringar i transportinfrastruktur som egentligen är statens ansvar är av så stor betydelse för den egna kommunen eller landstinget att det ansetts motiverat att i olika former lämna bidrag till statliga investeringar på området. I den nationella trafikslagsövergripande planen för 2010–2021 ingår exempelvis mer än 50 olika objekt med kommunal medfinansiering. Mot den bakgrunden har riksdagen beslutat att i lag klargöra vilka villkor som ska gälla för kommuners och landstings bidrag till investeringar i väg och järnväg.

Inom sjöfartsområdet finns inga bestämmelser som på motsvarande sätt klargör kommuners och landstings befogenheter att lämna bidrag till statliga investeringar. Inom sjöfartsområdet finns det flera aktuella exempel på projekt som är av gemensamt intresse för staten och vissa kommuner och där det finns en uppenbar kommunal nytta av att projekten genomförs. Det problem förslagen i denna promemoria syftar till att komma till rätta med är att det med dagens bestämmelser är tveksamt om det ryms inom den kommunala kompetensen att lämna bidrag till statliga farledsinvesteringar även om en kommun eller ett landsting gör bedömningen att det ur det kommunala perspektivet finns goda skäl att lämna bidrag och även om det också sett ur statens perspektiv finns motiv för sådana finansieringslösningar.

## 7.2 Om alternativa lösningar

En alternativ möjlighet till kommunal medfinansiering av sjöfartsinfrastruktur skulle kunna vara att tillföra så stora resurser för statliga investeringar på sjöfartsområdet att behoven av kommunala medel skulle bli små eller obefintliga. Det finns dock anledning att påminna om att såväl regeringen som Medfinansieringsutredningen har framhållit att medfinansiering är ett sätt för statlig och kommunal sektor att ta gemensamt ansvar för investeringar av gemensamt intresse och att de förhandlingar som är förknippade med sådan finansiering är ett bra sätt att skapa bättre avvägda investeringar med större samhällsekonomisk nytta än vad som blir fallet om staten står som ensam finansiär. Om regleringen inte kommer till stånd skulle det innebära att sådana positiva effekter inte kan uppkomma inom sjöfartsområdet samt antingen ett större behov av statlig finansiering av sjöfartåtgärder eller en lägre investeringsvolym i statlig sjöfartsinfrastruktur. Dessutom uteblir positiva effekter i form av bättre avvägda lösningar som kan förväntas bli fallet vid ett gemensamt ekonomiskt ansvarstagande i projekt där både stat och kommun har intressen.

### 7.3 Berörda

Eftersom förslaget avser kommunala befogenheter är det i första hand kommuner och landsting som berörs. Det är viktigt att understryka att förslaget sannolikt kommer att få praktiska konsekvenser för endast ett mindre antal kommuner och landsting. Det beror dels på att förslaget avser att skapa en möjlighet för kommuner och landsting att frivilligt lämna bidrag till statliga farleder, dels på att antalet farleder med behov av nyinvesteringar med kommunalt intresse kan antas vara relativt begränsat.

Staten berörs i sin roll som ansvarig för farledshållning genom ytterligare en möjlighet till finansiering av utökad kapacitet på statliga farleder. Dessutom kan statens budget påverkas (se vidare nedan).

### 7.4 Kostnadsmässiga och andra väsentliga konsekvenser i stat och kommun

Kommunal medfinansiering till statlig sjöfartsinfrastruktur kan motiveras utifrån olika typer av positiva effekter för berörda kommuner, t.ex. i form av ökade skatteintäkter eller lägre kostnader för egen infrastruktur. Ökade skatteintäkter kan bli effekten om ökad kapacitet i en farled skapar mer gynnsamma förutsättningar för det lokala näringslivet med möjligheter till ökad sysselsättning och ökade kommunala skatteintäkter som följd. Lägre kostnader för den kommunala infrastrukturen kan t.ex. uppstå om förbättrad kapacitet i en statlig farled skapar alternativa transportmöjligheter. Negativa effekter (för kommuner eller deras invånare) uppstår om bidrag till anläggande av en statlig farled leder till att kommunal kärnverksamhet, t.ex. barn- eller äldreomsorg, trängs undan eller om bidraget finansieras med ett utökat skatteuttag. De sammantagna effekterna varierar med naturlighet från fall till fall. Det är därför av stor betydelse dels att berörda kommuner gör väl avvägda bedömningar där fördelarna vägs mot nackdelarna sett till kommunen och dess invånare, dels att staten inte godtar medfinansiering till anläggande av statliga farleder om det inte framstår som tydligt att det medför nytta för berörda kommuner eller den berörda regionen. I det senare ligger även att det måste vara tydligt att den kommunala eller regionala nyttan antingen är så stor eller avgränsad till en del av investeringen att en helstatlig finansiering av investeringen eller investeringsdelen inte anses befogad. I propositionen *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem* (prop. 2012/13:25) redogör regeringen för sin avsikt att ge riksdagen möjlighet att ta ställning till nya investeringar som ska finansieras med bidrag från kommuner, landsting eller privata aktörer i den årliga budgetprocessen. Riksdagen ges därmed goda och kontinuerliga möjligheter att styra i vilken utsträckning kommunal medfinansiering ska få förekomma. I det sammanhanget är det väsentligt att Trafikverket och andra berörda statliga myndigheter lämnar väl sammanvägda och underbyggda underlag bl.a. i fråga om hur

nyttan av aktuella projekt ser ut inför de beslut om medfinansiering som riksdagen och regeringen har att fatta.

Eftersom det kan röra sig om relativt omfattande investeringar i de enskilda fallen kan konsekvenserna för aktuella kommuner och landsting bli omfattande. I de farledsprojekt som ingår i nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021 har berörda kommuner signalerat en vilja att lämna rena bidrag på tiotals miljoner kronor och s.k. förskottering på hundratals miljoner kronor. Eftersom reglerna, enligt vad som förespråkas i denna promemoria, i lagen om kommunal redovisning ger möjlighet att ta upp aktuella bidrag som en post i balansräkningen med en upplösning på upp till 25 år torde dock den omedelbara bördan kunna bli mindre.

Det är viktigt att ha i åtanke att de lån som tas upp i kommuner och landsting för bidrag till byggande av statliga farleder påverkar den offentliga sektorns finansiella sparande och därmed kan minska reformutrymmet i statens budget. I vilken utsträckning de förslag som läggs fram i denna promemoria kommer att ha en reell påverkan på detta reformutrymme är även det till stor del en fråga om hur den nya möjligheten tillämpas. I enlighet med vad som framförts ovan om att investeringar med medfinansiering ska behandlas inom ramen för den årliga statliga budgetprocessen kommer även möjligheterna att styra över effekterna på den offentliga sektorns sammanlagda finansiella sparande att vara goda.

## 7.5 Om ikraftträdande och övriga konsekvenser

Förslagen har inga implikationer på EU-rätt och eftersom bestämmelserna bygger på frivillighet saknas skäl att ha en förlängd tid för ikraftträdande.

De föreslagna reglerna rör primärt en fråga för statlig och kommunal sektor och några direkta effekter för företag eller privatpersoner ska inte följa vid en tillämpning av regelverket. Dock kan det, som berörts ovan, tänkas att det sammanlagda utrymmet för sjöfartsinvesteringar ökar. Under förutsättning att det handlar om samhällsekonomiskt lönsamma investeringar kommer det att bidra till att den sammanlagda ekonomiska tillväxten ökar vilket gagnar både företag och privatpersoner.

# 8 Författningskommentar

## 1 kap.

### 2 §

I paragrafens *första stycke* föreskrivs, sedan tidigare, att det krav på anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar som anges i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) inte gäller vid tillämpningen av vissa bestämmelser i lagen. I *andra stycket*

anges, sedan tidigare, att det vid tillämpningen av 2 kap. 1 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, angående bidrag till byggande av statlig väg och järnväg, får göras undantag från anknytningskravet, om det finns särskilda skäl. En komplettering har nu gjorts som innebär att kravet på särskilda skäl för undantag även gäller för den nya möjligheten att lämna bidrag till byggande av allmän farled som staten ansvarar för.

Paragrafen har kommenterats i avsnitt 4.2.4.

## 2 kap.

### 1 §

Den möjlighet för kommuner och landsting att frivilligt lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för utsträcks genom en ny mening i *första stycket* till att även omfatta bidrag till anläggande av allmän farled som staten ansvarar för.

I ett nytt *andra stycke* hänvisas i fråga om betydelsen av uttrycken byggande av väg och byggande av järnväg till definitionerna i väglagen (1971:948) respektive lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Vidare ges en legaldefinition av uttrycket anläggande av farled, varmed i denna lag avses dels att anlägga en ny farled, dels att i farled göra fysiska ingrepp som utgör förbättringar av den ursprungliga anläggningen. Det senare motsvarar att bygga om en väg eller en järnväg och omfattar sådant som att bredda, fördjupa eller företa andra sådana fysiska ingrepp i en farled som innebär en ökad kapacitet eller i övrigt en förbättring, och inte bara underhåll, av farleden.

Att anläggande av farled förutsätter fysiska åtgärder utesluter inte att kostnader för exempelvis planering, projektering, utredning och sjömätning får medfinansieras, så länge kostnaderna uppkommer inom ramen för ett farledsprojekt som utgör sådant anläggande.

Paragrafen har kommenterats i avsnitt 4.2.3.