

Lagrådsremiss

Kommunal medfinansiering av statlig sjöfartsinfrastruktur

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 18 april 2013

Catharina Elmsäter-Svärd

Lennart Renbjär
(Näringsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I denna lagrådsremiss 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. För bidrag till byggande av statlig väg och järnväg finns i dag möjlighet att, om det finns särskilda skäl, göra undantag från kravet i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) på anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar. Samma villkor föreslås gälla för bidrag till anläggande av allmän farled som staten ansvarar för. Slutligen innebär förslaget att nuvarande regler för 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.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter	4
3	Ärendet och dess beredning	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 sådan infrastruktur	8
4.2	Överväganden och förslag	9
4.2.1	Är kommunala bidrag till statlig sjöfartsinfrastruktur en aktuell fråga?	9
4.2.2	Kan investeringar 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	16
5	Regler om redovisning	18
6	Ikraftträdande	20
7	Konsekvenser	20
7.1	Allmän beskrivning av förslagen och de problem som förslagen syftar till att komma till rätta med	20
7.2	Om alternativa lösningar	21
7.3	Berörda	21
7.4	Kostnadsmässiga och andra väsentliga konsekvenser i stat och kommun	22
7.5	Om ikraftträdande och övriga konsekvenser	23
8	Författningskommentar	24
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Kommunal medfinansiering av statlig sjöfartsinfrastruktur (N2013/316/TE)	25
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	26
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser	28

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

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 före 2 kap. 1 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §¹

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.

2 kap.

Bidrag till byggande av statlig väg och järnväg

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

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. *Bidrag får även lämnas till anläggande av allmän farled som staten ansvarar för.*

¹ Senaste lydelse 2012:417.

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 Ärendet och dess beredning

Den 29 mars 2010 fattade regeringen beslut om nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021 (N2009/6374/TE, N2008/8869/TE). Ett antal av de investeringsåtgärder avseende väg och järnväg som ingår i planen är föremål för medfinansiering från kommuner och landsting, i enlighet med den möjlighet som föreskrivs i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter (se avsnitt 4.1.2).

När det gäller anläggande 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 trafikslagsövergripande infrastrukturprojekt meddelade regeringen 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.

Inom Näringsdepartementet har det därefter utarbetats en promemoria, Kommunal medfinansiering av sjöfartsinfrastruktur (N2013/316/TE). Promemorian innehåller, i fråga om sjöfartsområdet, förslag av det slag som aviserades i vårpropositionen. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren och en remissammanställning finns tillgängliga i Näringsdepartementets ärende N2013/316/TE.

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 enskilda vägar, gator och allmänna vägar. Allmänna vägar delas in i riksvägar och länsvägar. Inom tätorter med detaljplan är kommunen i normalfallet huvudman för allmän plats och ansvarar därmed för gatuhållningen. Allmän väghållning regleras i väglagstift-

ningen – 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 det 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 ensam ansvaret för det allmänna järnvägsnätet. Staten ansvarar för den järnvägsinfrastruktur som den äger och som förvaltas av Trafikverket. Det finns också vissa privata förvaltare av den järnvägsinfrastruktur som ingår i det järnvägsnät som ägs av staten, såsom Inlandsbanan och Arlandabanen. 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 antingen statlig, kommunal eller 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. järnvägsplan och 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 och hamnar. Enligt 1 § lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn (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 det 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 där 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, N2008/8869/TE) innehåller emellertid 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 vårandringsbudget 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 det finns särskilda skäl, 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 eller landstingets allmänna kompetens annars skulle förutsätta. Medfinansiering av en investering är alltid en frivillig åtgärd för en kommun eller ett landsting.

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 då bidraget beslutas.

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 och landsting lämna bidrag till sådan sjöfartsinfrastruktur som staten ansvarar för. Därvid bör det 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 eller landsting 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 Hamnstrategiutredningens arbete, dels till att det såvitt utredningen hade

erfarit 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 redogjorde i en rapport den 2 mars 2009 för investeringsobjekt som skulle kunna bli aktuella för kommunal medfinansiering (N2009/2339/TR). Verket nämner där 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 tillgängliga. Byggstart ägde 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 snarare dimensionerad utifrån kapacitetsbehoven hos handelssjöfarten än hos den privata och kollektiva sjöfarten. Det finns dock exempelvis i skärgårdsområden och inne i vissa städer farleder som numera endast kan användas av mindre 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 mellan trafikslagen i fråga om fördelning av nyttan av infrastrukturen mellan staten och kommunerna. På samma sätt som när det gäller väg och järnväg kan nyttan av statlig sjöfartsinfrastruktur vara geografiskt avgränsad till i huvudsak en eller ett mindre antal kommuner. En tillräcklig kapacitet i en statlig farled (dvs. en farled som staten ansvarar för) 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 om 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 staten och kommunerna kan, beroende på en bedömning från fall till fall, 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 kan det finnas en 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

Regeringens 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.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Stockholm, Försvarmakten, Myndigheten för samhällsskydd och bered-*

skap, Ekonomistyrningsverket, Statskontoret, Umeå universitet, länsstyrelserna i Stockholms, Skåne, Västmanlands och Norrbottens län, Sjöfartsverket, Trafikanalys, Trafikverket, Transportstyrelsen, Sveriges kommuner och landsting (SKL), Göteborgs, Karlskrona, Malmö, Södertälje, Trelleborgs, Trollhättans och Åtvidabergs kommuner samt Sveriges Hamnar tillstyrker, eller har inget att erinra mot, förslaget. Stockholms och Östhammars kommuner och det politiska partiet Vägvalet avstyrker, eller ställer sig tveksamma, till förslaget.

Sjöfartsverket anser att även nya farleder som kan förutses komma att bli förklarade allmänna ska kunna medfinansieras. Vidare bör sådan fördjupning av en farled som sker efter utgången av dess kalkyltid, och som betingas av landhöjningen, betraktas som en investering. Länsstyrelsen i Norrbottens län förordar att bidragsmöjligheten även omfattar underhållsmuddring generellt. Malmö kommun understryker att förslaget inte får uppfattas som en möjlighet att övervältra statligt finansieringsansvar på kommunerna. Stockholms kommun och Sveriges Hamnar anför att, om förslaget genomförs, det är viktigt att bidrag lämnas på frivillig basis och inte är en förutsättning för genomförande av statliga projekt. Såväl Trafikanalys som Göteborgs, Stockholms, Södertälje, Trollhättans och Åtvidabergs kommuner framhåller vikten av att en kommuns förmåga till medfinansiering inte tillåts påverka den nationella infrastrukturplaneringen. Göteborgs kommun anser att medfinansiering bör förutsätta dels ett statligt behov av investeringen, dels en tydlig kommunal nytta av den. Kommunen, som efterlyser ett ”bredare grepp” kring farledsavgifter och medfinansiering, anför vidare bl.a. att det är orimligt att en kommuns sjöfart ska betala oförändrade farledsavgifter när kommunen har medfinansierat åtgärder som annars skulle ha finansierats med farledsavgifter. SKL och Södertälje kommun anser att medfinansieringsavtal bör vara bindande för alla parter. SKL menar också att medfinansiering i form av förskottering inte bör få förekomma men att, om sådan ändå förekommer, det bör ställas garantier för att medlen återbetalas inom överenskommen tid. Vägvalet anser att medfinansiering har blivit en metod att kringgå utgiftstaket, men att det inte går att hitta ”nya” pengar genom att flytta statliga utgifter till den kommunala sektorn. Även om medfinansiering formellt är frivillig för kommunerna uppfattas förslagen ofta som ett ”hot” från staten. Vidare menar Vägvalet att systemet med medfinansiering medför att statens samhällsekonomiska prioriteringsordning sätts ur spel och att kommunerna saknar kompetensen att göra korrekta avvägningar.

Skälen för regeringens förslag

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 och landstingens befintliga möjlighet att lämna bidrag till statliga infrastrukturinvesteringar till att även omfatta investeringar i farleder 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. Från såväl statligt som kommunalt håll finns det 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 kommuners och landstings 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. Men trots den återhållsamhet som bör iakttas finns det 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 bör lyftas fram i detta sammanhang.

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. Staten svarar i regel 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. Detta gäller dock med ett tämligen stort antal undantag, som kan ha sin bakgrund i skiftande förhållanden, såsom 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 generell 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 det nämnas att regeringen i propositionen *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt* anslöt sig till Hamnstrategiutredningens bedömning i betänkandet SOU 2007:58, att det bör förtydligas i Sjöfartsverkets instruktion var gränsen för Sjöfartsverkets ansvar för farledshållningen i allmän farled går (se prop. 2008/09:35 s. 191–192). Ställningstagandet har ännu inte lett till någon författningsändring. Ett förtydligande av gränserna för ansvaret torde underlätta tillämpningen av de lagförslag som lämnas i denna lagrådsremiss 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 och landsting 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 står 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 flertalet farleder till 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 enligt regeringens mening utformas så att den sjöfartsinfrastruktur som kan bli föremål för medfinansiering avgränsas till *allmänna farleder*. Sjöfartsverket har föreslagit att medfinansiering ska tillåtas även i de fall en ny farled ska anläggas och farleden i ett senare skede sannolikt kommer att förklaras som allmän. Redan de avgränsningssvårigheter som detta skulle ge upphov till medför enligt regeringens mening att beslutet om att inrätta en allmän farled bör fattas innan farleden anläggs.

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 skapa helt nya farleder eller att lägga om, öka kapaciteten eller säkerheten 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 s. 148 och 164).

I det sammanhanget bör det påpekas att gränsdragningen mellan nyinvesteringar och underhållsåtgärder inte alltid är självklar och att syftet med åtgärden kan behöva bedömas från fall till fall. Som Sjöfartsverket påpekat bör således muddring som sker efter utgången av farledens ekonomiska livslängd för att korrigera för landhöjningen kunna anses som en investering. Regeringen anser emellertid att åtskillnaden mellan medfinansierbara nyinvesteringar å ena sidan och övriga åtgärder å den andra bör upprätthållas. Regeringen är därför inte beredd att, som

Länsstyrelsen i Norrbottens län föreslagit, föreslå att underhållsmuddring generellt ska få kunna bli föremål för medfinansiering.

Med denna utgångspunkt kunde det vara rimligt att i lagtexten ange att bidrag får lämnas 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 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, bojar eller fyror. De sistnämnda medför, som Sjöfartsverket upplyst om, i särklass högst investeringskostnad. Utanför betydelsen faller som nämnts andra åtgärder som ingår i farledshållning men som snarare gäller att hålla farleden i stand 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*.

Övriga remisspunkter

Göteborgs kommun har bl.a. lämnat synpunkter om att kommunal medfinansiering av en statlig anläggning bör få betydelse för storleken av farledsavgifterna för den berörda sjöfarten. Regeringen ser emellertid inte något naturligt samband mellan frågorna om medfinansiering och farledsavgifter. Dessa avgifter bestäms utifrån sådana faktorer som ett fartygs storlek, last och miljöpåverkan, oavsett vilken hamn i Sverige fartyget trafikerar. Om en kommuns medfinansiering skulle tillåtas påverka farledsavgifterna för viss trafik skulle det dels strida mot grunderna för avgiftssättningen, dels betyda att det tillskott till statliga investeringsmedel som medfinansieringen utgör i stället används för att subventionera handelssjöfarten. Det kan tilläggas att avgiftssystemet inte är föremål för översyn i denna lagrådsremiss.

Vägvalet har framfört som sin mening att medfinansiering har tillkommit som ett sätt att kringgå utgiftstaket, men att det inte går att hitta ”nya” pengar genom att flytta statliga utgifter till kommunerna. Regeringen vill understryka att syftet med möjligheten till medfinansiering är att åstadkomma effektivare och bättre avvägda infrastrukturinvesteringar genom gemensamt ansvarstagande mellan staten och bl.a. kommunerna. Det kan också påpekas att även om kommunal medfinansiering redovisas vid sidan av statens budget påverkas den offentliga

sektorns finansiella sparande och det statliga reformutrymmet, vilket medför vissa restriktioner för sådan finansiering (se avsnitt 7.4).

Sveriges kommuner och landsting har framfört att medfinansieringsavtal bör vara bindande för alla parter och att medfinansiering i form av förskottering helst inte bör få förekomma. Stockholms kommun har för sin del anfört att kommuner som lånar ut medel till staten bör erhålla ränta. Ett antal remissinstanser har vidare uttryckt farhågor för att kommunal medfinansiering kan leda till en övervältring av statens kostnader för infrastruktur på kommunerna eller till att staten prioriterar mellan olika projekt utifrån andra överväganden än samhällsekonomisk nytta.

Liknande synpunkter framfördes vid remissbehandlingen av de förslag som låg till grund för dagens möjlighet att medfinansiera statlig väg- och järnvägsinfrastruktur (se prop. 2008/09:21 avsnitt 6.2.2) och nu senast vid remissbehandlingen av de förslag som Kapacitetsutredningen och Medfinansieringsutredningen lämnade och som behandlades i propositionen Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem (se prop. 2012/13:35 avsnitt 5.2.1). I den senare propositionen formulerade regeringen bl.a. följande principer för användningen av medfinansiering. De transportpolitiska målen bör vara utgångspunkt för prioritering av objekt oberoende av om det förekommer medfinansiering eller inte. Förskottering av medel för tidigareläggning av projekt som är prioriterade i långsiktplanerna ska även fortsättningsvis vara möjlig. All medfinansiering är frivillig. Vid medfinansiering bör medfinansiärens och samhällets nytta av aktuella åtgärder vara en utgångspunkt och som huvudregel bör initiativ till medfinansiering komma från den medfinansierande parten. Medfinansiering genom bidrag bör främst avse tillägg eller andra förbättringar i förhållande till grundutföranden av åtgärder som helt finansieras med statliga anslag. Överenskommelser om medfinansiering bör som regel betraktas som preliminära fram till dess att regeringen har fattat beslut om att ett projekt ska byggstarta de närmaste tre åren. De avtal som därefter kan ingås bör i regel inte binda staten vid att genomföra åtgärder.

För utveckling av sina överväganden och ställningstaganden i dessa mer övergripande frågor om medfinansiering hänvisas till nämnda propositioner.

4.2.4 Undantag från lokaliseringsprincipen

Regeringens 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 kommunallagen 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.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig särskilt i denna del tillstyrker, eller har inget att erinra mot, förslaget. *Vägvalet* anmärker dock att lokaliseringsprincipen tillkommit i kommuninvånarnas intresse.

Skälen för regeringens förslag: 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 det finns särskilda skäl, 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 när det 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 eller landstinget bör gälla som i fråga om bidrag till byggande av väg och järnväg. I vissa fall kommer en kommunal investering utanför kommunens eller landstingets 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 finns 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 anläggande 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 anförs 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. Ett annat exempel är att det frigörs kapacitet på landinfrastrukturen genom att godstransporter överförs till sjöfarten. Vad som i övrigt kan utgöra särskilda skäl får som anförs i förarbetena avgöras i praxis och kan vid rättstillämpningen också komma att förändras beroende på utvecklingen i samhället.

5 Regler om redovisning

Regeringens bedömning: I fråga om redovisning enligt lagen 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.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Malmö och Södertälje kommuner* och *Sveriges Kommuner och Landsting* instämmer uttryckligen i promemorians bedömning. *Ekonomistyrningsverket (ESV)*, *Rådet för kommunal redovisning (RKR)* och *Stockholms kommun* ser dock problem med hur reglerna om redovisning har utformats, bl.a. mot bakgrund av harmoniseringen inom EU. RKR anser att det saknas argument för en annan redovisningsmässig lösning än den som bygger på bokföringsmässiga grunder. ESV anser att de nuvarande redovisningsreglerna medför att redovisningen av medfinansieringen kan användas som en resultatregleringspost och att möjligheten att välja redovisningsmetod i alla händelser bör begränsas.

Skälen för regeringens bedömning: I samband med förslaget om medfinansiering av infrastruktur i propositionen *Kommunala kompetensfrågor m.m.* (prop. 2008/09:21) uppkom frågan hur kommuner och landsting 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, det fanns 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 kompetenslig möjlighet att medfinansiera. Det kunde då inte uteslutas att de redovisningsregler som dittills hade gällt kunde hämma viljan att delta i finansieringen, oavsett att infrastrukturens utbyggnad 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 § 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 det för varje projekt anges det sammanlagda beloppet och vad bidraget avser. Därutöver ska det 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 5 kap. 7 § lagen om kommunal redovisning tillämpas också på bidrag till anläggande av allmän farled som staten ansvarar för.

Bland annat ESV och RKR har framfört kritiska synpunkter på de nuvarande reglerna om redovisning av kommunal medfinansiering. Det är i allt väsentligt samma synpunkter som dessa instanser framförde i samband med att reglerna infördes och som regeringen då tog ställning till. Vad särskilt gäller ESV:s synpunkt att möjligheten att välja mellan att redovisa bidraget i balansräkningen eller i resultaträkningen bör begränsas, vill regeringen framhålla att denna valmöjlighet infördes på riksdagens initiativ (se bet. 2009/10:FiU15 s. 10–11). Regeringen har inte för avsikt att nu föreslå några ändringar i regelverket.

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

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 december 2013.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Inga synpunkter i denna del.

Skälen för regeringens förslag: 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 lagrådsremiss 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 för både staten och kommunerna. 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 det egna 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 lagrådsremiss syftar till att komma till rätta med är att det med dagens bestämmelser inte rymms 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 stat och kommun 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 sjöfartsåtgärder 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 investeringar i statliga farleder. Dessutom kan statens budget påverkas (se vidare nedan).

7.4 Kostnadmässiga och andra väsentliga konsekvenser i stat och kommun

Kommunal medfinansiering till statlig sjöfartsinfrastruktur kan motiveras utifrån olika typer av positiva effekter för berörda kommuner och landsting, 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, landsting 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. Som Sjöfartsverket framhållit, och som nyss berörts, kan dock investeringar i infrastruktur åtminstone på lång sikt skapa bättre ekonomiska förutsättningar för den kommunala verksamheten. De sammantagna effekterna varierar med naturlighet från fall till fall. Det är därför av stor betydelse dels att berörda kommuner och landsting gör väl avvägda bedömningar där fördelarna vägs mot nackdelarna sett till kommunen eller landstinget 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 prop. 2012/13:25 Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem 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 lagråds-

remiss, 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 anläggande 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 lagrådsremiss 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.

Umeå universitet har efterfrågat en analys av konsekvenserna i fråga om sådana investeringar där medfinansiering genom bidrag från aktörer i den privata sektorn förekommer. Medfinansiering från andra än kommunala intressenter ligger dock utanför ämnet för denna lagrådsremiss.

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 staten och kommunerna 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 § förevarande lag, 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 anläggande av allmän farled som staten ansvarar för.

Paragrafen har behandlats 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 definition 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 behandlats i avsnitt 4.2.3.

Sammanfattning av promemorian Kommunal medfinansiering av statlig sjöfartsinfrastruktur (N2013/316/TE)

Bilaga 1

I promemorian 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 anläggande av viss sjöfartsinfrastruktur (allmän farled). För bidrag till byggande av statlig väg och järnväg finns i dag möjlighet att, om det finns särskilda skäl, göra undantag från kravet i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) på anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar. Samma villkor föreslås gälla för bidrag till anläggande av allmän farled 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.

Promemorians lagförslag

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 §¹

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.

2 kap.

Bidrag till byggande av statlig väg och järnväg

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

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. *Bidrag får även lämnas till anläggande av allmän farled som staten ansvarar för.*

¹ Senaste lydelse 2012:417.

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.

Förteckning över remissinstanser

Riksdagens ombudsmän (JO), Kammarrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Stockholm, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Ekonomistyrningsverket, Statskontoret, Umeå universitet, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Sjöfartsverket, Trafikanalys, Trafikverket, Transportstyrelsen, Regelrådet, Sveriges Kommuner och Landsting, Skåne läns landsting, Gävleborgs läns landsting, Värmlands läns landsting, Stockholms kommun, Malmö kommun, Göteborgs kommun, Huddinge kommun, Nacka kommun, Lerums kommun, Trollhättans kommun, Karlskrona kommun, Västerås kommun, Luleå kommun, Gnesta kommun, Mörbylånga kommun, Ödeshögs kommun, Åtvidabergs kommun, Östhammars kommun, Strömstads kommun, Oxelösunds kommun, Köpings kommun, Strömsunds kommun, Övertorneå kommun, Motala kommun, Härnösands kommun, Haparanda kommun, Karlsborgs kommun, Gävle kommun, Södertälje kommun, Trelleborgs kommun, Sveriges Hamnar, Svenska Transportarbetareförbundet, Transportgruppen, Rådet för kommunal redovisning, Vägvalet.