



Kommunal medfinansiering av statlig sjöfartsinfrastruktur

Sammanfattning

I betänkandet behandlas regeringens proposition Kommunal medfinansiering av statlig sjöfartsinfrastruktur (prop. 2012/13:153) samt två motioner som väckts med anledning av propositionen (S och V).

I propositionen föreslår regeringen 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 de nuvarande reglerna 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.

Utskottet anser att fördelningen av nyttan av en investering mellan staten och kommunerna, beroende på en bedömning från fall till fall, kan motivera att kommunerna medverkar till att finansiera sådan infrastruktur som staten annars skulle finansiera. Samtidigt som den nu aktuella utvidgningen av kommunernas och landstingens möjlighet att lämna bidrag till att även omfatta investeringar i allmänna farleder kan sägas innebära en viss lättnad i det statliga ansvaret, utgör den enligt utskottet ett logiskt steg inom ett område som redan har öppnats för den kommunala kompetensen. Det finns även ett värde i att kommuners och landstings möjlighet till inflytande över förvaltningen av infrastrukturen blir mer trafikslagsneutral.

Vidare framhåller utskottet att riktlinjerna för Trafikverkets arbete med medfinansiering bl.a. innebär att projekten som huvudregel ska vara samhällsekonomiskt lönsamma samt att medfinansiering inte ska kunna inne-

bära att en kommun eller annan kan ”köpa sig förbi kön”. All medfinansiering ska vara frivillig och de infrastrukturprojekt som genomförs ska bidra till att de transportpolitiska målen nås och som huvudregel vara ekonomiskt lönsamma. Projekten ska också vara oberoende av finansieringsform, och samma utgångspunkter ska gälla för prioritering av objekt oberoende av om det förekommer medfinansiering genom bidrag eller inte. Den föreslagna ändringen är enligt utskottet också nödvändig för att säkerställa förutsättningarna för viktiga satsningar inom den svenska sjöfartsinfrastrukturen.

Sammanfattningsvis tillstyrker utskottet propositionen och avstyrker motionerna.

I betänkandet finns en reservation (S, MP, V).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning	5
Propositionens huvudsakliga innehåll	5
Utskottets överväganden	6
Kommunal medfinansiering av statlig sjöfartsinfrastruktur	6
Propositionen	9
Motionerna	11
Yttrande från trafikutskottet	12
Utskottets ställningstagande	13
Reservation	15
Kommunal medfinansiering av statlig sjöfartsinfrastruktur (S, MP, V)	15
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	17
Propositionen	17
Följdmotionerna	17
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	18
<i>Bilaga 3</i>	
Trafikutskottets yttrande	20

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Kommunal medfinansiering av statlig sjöfartsinfrastruktur

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Därmed bifaller riksdagen proposition 2012/13:153 och avslår motionerna 2012/13:K4 yrkandena 1 och 2 samt 2012/13:K5.

Reservation (S, MP, V)

Stockholm den 15 oktober 2013

På konstitutionsutskottets vägnar

Peter Eriksson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Eriksson (MP), Per Bill (M), Björn von Sydow (S), Andreas Norlén (M), Helene Petersson i Stockaryd (S), Karl Sigfrid (M), Phia Andersson (S), Karin Granbom Ellison (FP), Hans Hoff (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Hans Ekström (S), Kajsa Lunderquist (M), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD), Mia Sydow Mölleby (V), Lena Sommestad (S) och Sedat Dogru (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I propositionen Kommunal medfinansiering till statlig sjöfartsinfrastruktur (2012/13:153) föreslår regeringen att riksdagen antar förslag till ändringar i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter för att ge kommuner och landsting rätt att lämna bidrag till anläggande av allmän farled som staten ansvarar för.

Regeringen redogör i propositionen, i avsnittet ärendet och dess beredning, för ärendets beredning fram till dess att propositionen beslutades. Lagrådet har lämnat förslaget utan erinran.

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår 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 de nuvarande reglerna 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.

Utskottets överväganden

Kommunal medfinansiering av statlig sjöfartsinfrastruktur

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag som innebär att kommuner och landsting ges rätt att lämna bidrag till anläggande av allmänna farleder som staten ansvarar för på samma villkor som gäller för bidrag till byggande av statliga vägar och järnvägar. Riksdagen avslår en motion om vissa tillkännagivanden och en motion om avslag på propositionen.

Jämför reservation (S, MP, V).

Bakgrund

Kort om lokaliseringsprincipen

Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar. En förutsättning för den kommunala kompetensen är alltså att de intressen som kommunen vill tillgodose är lokaliserade i kommunen (Strömberg, Kommunal rätt, 14 uppl. 1992 s. 31). Det är inte nödvändigt, och inte heller tillräckligt, att den verksamhet som kommunen vill främja ska bedrivas inom kommunens gränser. Men intresset av verksamheten måste vara anknutet till kommunen. Vidare omfattar den kommunala kompetensen endast sådana angelägenheter som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Detta regleras i 2 kap. 1 § första stycket kommunallagen (1991:900).

Enligt rättspraxis finns det utrymme för kommuner och landsting att agera på ett sätt som är förenligt med lokaliseringsprincipen även om insatserna sker utanför det geografiska området (prop. 2008/09:21 s. 20). Vid domstolsprövningar där tillämpning av lokaliseringsprincipen varit aktuell har en proportionell intresseavvägning gjorts mellan kostnaden för den aktuella åtgärden och den förväntade nyttan för kommunen eller kommunmedlemmarna; bevisbördan för nyttan med insatsen ligger på den enskilda kommunen. Även en kommuns befogenhet att samverka kan ge ett särskilt innehåll till lokaliseringsprincipen (se vidare prop. 2008/09:21 s. 20).

Undantag från lokaliseringsprincipen kräver lagstöd. En kortfattad beskrivning av sådana undantag finns i prop. 2008/09:21 s. 21 f. Vissa undantag från lokaliseringsprincipen finns i 2 kap. 1 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

Kommuners befogenhet att lämna bidrag till byggande av statliga vägar och järnvägar

Enligt 2 kap. 1 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter får kommuner och landsting lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för. Därvid krävs, enligt 1 kap. 2 § samma lag, särskilda skäl för undantag från kravet på anknötning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen.

Med särskilda skäl avses (författningskommentaren, prop. 2008/09:21 s. 93) att projektet, till vilket bidraget ges, ska ha regional nytta för ett större område än varje enskild kommun. Den nya trafiklösningen måste även medföra markant förbättrade kommunikationsmöjligheter i området. I den allmänna motiveringen anfördes (prop. 2008/09:21 s. 38) att det exempelvis fortfarande naturligtvis finns en begränsning i att bidrag från en kommun eller ett landsting inte får ges till projekt i en helt annan del av landet. Med rekvisitet särskilda skäl avses att projektet, till vilket bidraget ges, ska ha regional nytta för ett större område än varje enskild kommun. Den nya trafiklösningen måste även medföra markant förbättrade kommunikationsmöjligheter i området. Byggandet av den aktuella vägen eller järnvägen kan t.ex. bidra till kraftigt förbättrade transportmöjligheter som underlättar arbetspendling och skapar större arbetsmarknadsregioner, men också främjar företagsetableringar liksom utvecklingen av befintliga företag. I framför allt storstadsregioner kan det också handla om investeringar som löser upp flaskhalsar i trafiknätet och därmed möjliggör ökat bostadsbyggande och andra exploateringar. Vad som i övrigt kan utgöra särskilda skäl får avgöras genom rättspraxis. Vad som ska ligga i begreppet särskilda skäl kan vid rättstillämpningen också komma att förändras beroende på utvecklingen i samhället.

Konstitutionsutskottet anförde i sitt betänkande (2008/09:KU5 s. 10 f.) att kommuner redan då enligt 9 § väglagen kunde lämna bidrag till byggande av väg. Förskottering från kommuners och landstings sida till Vägarverket har i domstolspraxis ansetts omfattad av begreppet bidrag enligt 9 § väglagen. Avgöranden visar, anförde utskottet vidare, att kommunala bidrag till statliga vägbyggen utanför den egna kommunen och som inte ligger i direkt anslutning kan vara kompetensliga under förutsättning att kommunen kan påvisa nytta antingen för kommunen eller för kommunmedlemmarna och att det ekonomiska arrangemanget står i rimlig proportion till nyttan. I förarbetena till kommunallagen angavs att en kommun kan engagera sig i markinnehav och anläggningar utanför kommunen under förutsättning att anordningarna behövs för den egna kommunen.

Vidare anförde utskottet (s. 11) att när det gällde järnväg saknades i lag eller praxis ett otvetydigt stöd för att kommuner och landsting kan lämna bidrag till byggande av statlig järnväg.

Utskottet delade regeringens bedömning att det behövdes ett förtydligande i lagstiftningen bl.a. för att undanröja oklarheter i rättsläget inför kommande satsningar på infrastrukturen med nya finansieringslösningar. Enligt utskottets mening fanns det behov av en kompetensregel som uttryckligen ger kommuner och landsting befogenheten att lämna bidrag till byggande av både väg och järnväg som staten ansvarar för. Utskottet tillstyrkte att kommuner och landsting med undantag från lokaliseringsprincipen och med begränsningen att det ska finnas särskilda skäl skulle ges sådan befogenhet.

S, V och MP reserverade sig och yrkade avslag på utvidgningen av principiella skäl vilka stärktes av att det enligt reservanterna fanns en betydande osäkerhet om hur staten kommer att organisera sitt ansvar för infrastrukturen i form av vägar och järnvägar (se vidare bet. 2008/09:KU5 s. 30 f.).

Kommunal redovisning av bidrag

I 5 kap. 7 § lagen (1997:614) om kommunal redovisning stadgas bl.a. att 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.

Finansiering av statlig transportinfrastruktur

Statliga investeringar i infrastruktur ska som huvudregel finansieras med anslag, enligt 7 kap. 5 § budgetlagen (2011:203). Riksdagen har emellertid möjlighet att besluta om annan finansiering, enligt 6 § samma kapitel.

Investeringar i sjöfartsinfrastruktur finansieras i enlighet med riksdagens beslut till största delen med avgiftsintäkter från handelssjöfarten. Den nu gällande nationella trafikslagsövergripande planen för utvecklingen av transportsystemet för 2010–2021 innehåller enligt propositionen två investeringsprojekt med anslagsfinansiering, dels förbättringar i farleden till Gävle hamn, dels en ny sluss i Södertälje och förbättringar av den anslutande farleden i Mälaren. I samband med behandlingen av regeringens proposition 2011/12:99 Vårändringsbudget för 2012 beslutade riksdagen om en utökad användning av anslaget 1:2 Banhållning. Beslutet innebär att anslaget även får användas för sjöfartsåtgärder (se prop. 2012/13:153 s. 9 med hänvisningar).

I propositionen Kommunal medfinansiering till statlig sjöfartsinfrastruktur (prop. 2012/13:153 s. 11) uppger regeringen att 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. forskottering, 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.

Riksrevisionens rapport Medfinansiering av statlig infrastruktur

Riksrevisionen har i sin rapport Medfinansiering av statlig infrastruktur (RiR 2011:28) granskat de ca 40 medfinansieringsavtal som fanns inför senaste åtgärdsplaneringen respektive de 15 förskotteringsärenden som hanterats i trafikverken under 2008–2010.

I rapporten drar Riksrevisionen följande övergripande slutsatser (s. 101). Medfinansieringssatsningen har inneburit ett nettobidrag till den statliga investeringsramen och förhandlingar om medfinansiering har lett till att man kunnat samordna och förbättra statliga och lokala investeringar. Riksrevisionen ser emellertid ett antal problem med medfinansiering och förskotteringar. När det gäller medfinansieringssatsningen så hade själva processen kring satsningen – från idé till genomförande – brister i en rad hänseenden. När det gäller satsningens utfall såg Riksrevisionen också ett antal faktorer som leder till minskad effektivitet. Den viktigaste faktorn i det sammanhanget är att intressenter har kunnat köpa sig förtur till den nationella åtgärdsplanen, vilket inneburit att den samhällsekonomiska utväxlingen av hela satsningen minskat. Riksrevisionen drar även den övergripande slutsatsen att systemet med förskotteringar inte har använts ändamålsenligt under den granskade perioden och att även detta medfört att intressenter kunnat köpa sig förbi den samhällsekonomiska prioriteringsordningen.

Propositionen

Regeringen föreslår i propositionen ändringar i lagen om vissa kommunala befogenheter som innebär att de befogenheter att lämna bidrag till anläggande av byggande av statliga vägar och järnvägar som kommuner och landsting har utvidgas till att även omfatta viss sjöfartsinfrastruktur. Samma villkor föreslås gälla för bidrag till anläggande av allmän farled som staten ansvarar för. Förslaget innebär enligt propositionen att de nuvarande reglerna för kommunal redovisning av bidrag till statlig infrastruktur även kommer att omfatta bidrag för medfinansiering av anläggande av allmän farled.

Enligt förslaget ges kommuner och landsting möjlighet att lämna bidrag till anläggande av allmän farled som staten ansvarar för. En definition av anläggande av farled införs i 2 kap. 1 § andra stycket lagen om vissa kommunala befogenheter: att anlägga en ny farled och att i farled göra fysiska ingrepp som utgör förbättringar av den ursprungliga anläggningen.

Regeringen anför i propositionen (s. 16) att 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 i särklass högst investeringskostnad. Utanför betydelsen faller andra åtgärder som ingår i farledshållning men som snarare gäller att hålla farleden i stand och i farbart skick. Inte heller bör nedläggning av farled omfattas av vad som kan bli föremål för medfinansiering (nedläggning torde inte heller omfattas av byggande av väg eller järnväg).

När det gäller kommunal nytta som motiverar kommunal medfinansiering anför regeringen (s. 12) att det i likhet med förhållandena på väg- och järnvägsområdena kan finnas en kommunal nytta av statliga sjöfartsinvesteringar som kan motivera en möjlighet till kommunal medfinansiering. När det gäller väg- och järnvägsområdena uppmärksammas ett uttalande av finansutskottet angående statens styrning av kommunerna (bet. 2003/04: FiU22 s. 15 f.).

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. Staten har emellertid ingen möjlighet att formellt ålägga kommuner eller landsting att delta i finansieringen av den nationella infrastrukturen.

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.

Regeringen anför att uttalandet ger stöd för uppfattningen att fördelningen av nyttan av en investering mellan staten och kommunerna, beroende på en bedömning från fall till fall, kan motivera att kommunerna medverkar till att finansiera sådan infrastruktur som staten annars skulle finansiera ensam.

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, enligt regeringen (s. 14), sägas

utgöra ett logiskt steg inom ett område som redan har öppnats för den kommunala kompetensen. Regeringen framhåller att det från såväl statligt som kommunalt håll finns 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.

Regeringen konstaterar att något lagstöd för en rätt för kommuner och landsting att lämna finansiella bidrag till statlig sjöfartsinfrastruktur inte finns i dag. Trots den återhållsamhet som bör iaktas finns det, enligt regeringen, skäl att låta en sådan rätt ingå i den kommunala kompetensen på samma sätt som i fråga om statlig väg- och järnvägsinfrastruktur (prop. s. 14).

Vidare kan nämnas att regeringen (s. 17) hänvisar till att man i propositionen *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem* (prop. 2012/13:25 avsnitt 5.2.1) formulerade 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 långsiktsplanerna ska även fortsättningsvis vara möjlig. All medfinansiering är frivillig. Vid medfinansiering bör medfinansierarens 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.

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, anför regeringen, på motsvarande sätt finnas för bidrag till anläggande av allmän farled som staten ansvarar för. Även för sådant bidrag ska gälla att det endast får lämnas om det finns särskilda skäl. (Beträffande innebörden av särskilda skäl, se ovan s. 6 f.)

Motionerna

Björn von Sydow m.fl. (S) yrkar i motion 2012/13:K5 avslag på förslaget. Motionärerna anför bl.a. att infrastruktursatsningar ska styras utifrån nationella behov på en samhällsekonomiskt rationell grund, inte av enskilda kommuners eller regioners ekonomiska styrka och möjligheter till politisk påtryckning. Det statliga ansvaret för en sammanhållen planering av utbygg-

naden av Sveriges infrastruktur riskerar att påverkas negativt av propositionens förslag. Statens prioriteringar ska inte på det föreslagna sättet kunna påverkas av vilka kommuner som kan skjuta till ett bidrag. Risken finns att frivilligheten för kommunerna att lämna bidrag blir en "frivillighet" att skjuta investeringen på framtiden eller helt avstå från den. I dag kan kommuner lämna bidrag till anläggning av allmän farled som staten ansvarar för genom s.k. förskottering. Systemet med förskotteringar har i huvudsak fungerat väl och motionärerna ser ingen anledning att föreslå lagändringar som påverkar den praxis som vuxit fram kring det systemet.

I motion 2012/13:K4 yrkar Ulla Andersson m.fl. (V) att riksdagen gör tillkännagivanden till regeringen dels om att kommuners och landstings medfinansiering till sjöfartsinfrastruktur inte ska vara en förutsättning för genomförande av statliga projekt, dels om att kommuners och landstings förmåga till medfinansiering av sjöfartsinfrastruktur inte ska tillåtas påverka den nationella infrastrukturplaneringen. Motionärerna anför bl.a. att Vänsterpartiet inte är principiellt motståndare till medfinansiering men avvisar ett förfaringssätt som både riskerar att förändra prioritetsordningen för nationella infrastrukturprojekt och påföra kostnader från staten till lokala och regionala företrädare.

Yttrande från trafikutskottet

Trafikutskottet har yttrat sig över propositionen och motionerna (2013/14: TU1y, se bilaga 5).

Inledningsvis påminde trafikutskottet om Riksrevisionens rapport Medfinansiering av statlig infrastruktur (RiR 2011:28) som visar att den medfinansieringspolitik som regeringen har tillämpat under senare år uppvisar klara brister. Trafikutskottet hade också i betänkande 2012/13:TU2 om Transportsystemets inriktning riktat stark kritik mot regeringens politik för medfinansiering. Trafikutskottet uttalade i det betänkandet att Riksrevisionens granskning tydligt påvisat att regeringens medfinansieringspolitik har haft stora brister och att infrastrukturesatsningar ska styras utifrån samhälls-ekonomisk nytta, inte av enskilda kommuners eller regioners ekonomiska styrka och möjligheter till politisk påtryckning. Trafikutskottet anförde vidare att om inte denna utveckling bryts finns det risk att mer resurssvaga kommuner och regioner inte kommer att få ta del av statliga investeringsmedel i samma utsträckning som tidigare, vilket ytterligare försämrar förutsättningarna för tillväxt i dessa områden. Trafikutskottet ansåg, vilket riksdagen också gav regeringen till känna (rskr. 2012/13:119), att regeringen borde utarbeta tydliga principer för medfinansiering för att komma till rätta med de brister som Riksrevisionens granskning har visat.

Trafikutskottet anförde vidare att som tydligt framgår av Riksrevisionens granskning har vissa kommuners och regioners vilja till medfinansiering gjort att samhällsekonomiskt mindre lönsamma projekt har fått förtur framför samhällsekonomiskt mer lönsamma. Trafikutskottet ville i detta

sammanhang åter understryka att infrastruktursatsningar ska styras utifrån nationella behov på en samhällsekonomiskt rationell grund, inte av enskilda kommuners eller regioners ekonomiska styrka och möjligheter till politisk påtryckning. Det statliga ansvaret för en sammanhållen planering av utbyggnaden av Sveriges infrastruktur riskerar att påverkas negativt av propositionens förslag. Statens prioriteringar ska inte på det föreslagna sättet kunna påverkas av vilka kommuner som kan skjuta till ett bidrag. Enligt trafikutskottets mening finns då risken att frivilligheten för kommunerna att lämna bidrag blir till en ”frivillighet” att skjuta investeringen på framtiden eller helt avstå från den.

Vidare noterade trafikutskottet visserligen att regeringen i uppdraget med att ta fram förslag till en nationell trafikslagsövergripande plan m.m. för 2014–2025 (rskr. 2012/13:119) den 20 december 2012 beslutade att Trafikverkets arbete med medfinansiering genom bidrag ska genomföras enligt vissa riktlinjer (N2012/6395/TE). Enligt trafikutskottets mening är detta emellertid inte tillräckligt för att stilla de farhågor som nämnts ovan.

Mot denna bakgrund anser trafikutskottet att konstitutionsutskottet bör tillstyrka motion 2012/13:K5 av Björn von Sydow m.fl. (S) om att avslå regeringens proposition.

I trafikutskottets yttrande finns en avvikande mening (M, FP, C, KD).

Utskottets ställningstagande

Utskottet delar den uppfattning som framförs i propositionen att fördelningen av nyttan av en investering mellan staten och kommunerna, beroende på en bedömning från fall till fall, kan motivera att kommunerna medverkar till att finansiera sådan infrastruktur som staten annars skulle finansiera. Samtidigt som en utvidgning av kommunernas och landstingens befintliga möjlighet att lämna bidrag till statliga infrastruktursinvesteringar till att även omfatta investeringar i allmänna farleder kan sägas innebära en viss lättnad i det statliga ansvaret, utgör det ett logiskt steg inom ett område som redan har öppnats för den kommunala kompetensen. Det finns enligt utskottets mening även ett värde i att kommuners och landstings möjlighet till inflytande över förvaltningen av infrastrukturen blir mer trafikslagsneutral.

Vidare instämmer utskottet i huvudsak med vad som anförts i den avvikande meningen i trafikutskottet. De riktlinjer för Trafikverkets arbete med medfinansiering som regeringen beslutat om innebär bl.a. att projekten som huvudregel ska vara samhällsekonomiskt lönsamma samt att medfinansiering inte ska kunna innebära att en kommun eller annan kan ”köpa sig förbi kön”. Det betonas vidare att all medfinansiering ska vara frivillig och att de infrastrukturprojekt som genomförs ska bidra till att de transportpolitiska målen nås och som huvudregel vara ekonomiskt lönsamma. Pro-

jekten ska också vara oberoende av finansieringsform, och samma utgångspunkter ska gälla för prioritering av objekt oberoende av om det förekommer medfinansiering genom bidrag eller inte.

Den föreslagna ändringen är också, som framförts i den avvikande meningen i trafikutskottet, nödvändig för att säkerställa förutsättningarna för viktiga satsningar inom den svenska sjöfartsinfrastrukturen. Det pågår för närvarande flera sådana satsningar där medfinansiering utgör en viktig del i processen.

Sammanfattningsvis tillstyrker utskottet propositionen och avstyrker motionerna.

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

Kommunal medfinansiering av statlig sjöfartsinfrastruktur (S, MP, V)

av Peter Eriksson (MP), Björn von Sydow (S), Helene Petersson i Stockaryd (S), Phia Andersson (S), Hans Hoff (S), Hans Ekström (S), Mia Sydow Mölleby (V) och Lena Sommestad (S).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag. Därmed bifaller riksdagen motion 2012/13:K5 och avslår proposition 2012/13:153 och motion 2012/13:K4 yrkandena 1 och 2.

Ställningstagande

Sedan 2009 har den kommunala kompetensen vidgats, vilket innebär att bidrag får lämnas till byggande av väg och järnväg som staten svarar för. Propositionens förslag innebär att den kommunala kompetensen vidgas till att även omfatta möjligheten att lämna bidrag till anläggande av allmänna farleder som staten ansvarar för.

Vi anser att infrastruktursatsningar ska styras utifrån nationella behov på en samhällsekonomiskt rationell grund, inte av enskilda kommuners eller regioners ekonomiska styrka och möjligheter till politisk påtryckning. Det finns risk för att det statliga ansvaret för en sammanhållen planering av utbyggnaden av Sveriges infrastruktur påverkas negativt av de lagändringar som regeringen föreslår. Statens prioriteringar ska inte kunna påverkas av vilka kommuner som kan skjuta till ett bidrag. Risken finns att en frivillighet för kommunerna att lämna bidrag i praktiken blir att val mellan antingen att bidra eller att skjuta investeringen på framtiden eller t.o.m. helt avstå från den.

I det sammanhanget vill vi särskilt uppmärksamma att Riksrevisionen i sin rapport Medfinansiering av statlig infrastruktur (RiR 2011:128) har pekat på stora brister i regeringens medfinansieringspolitik och betonat att infrastruktursatsningar ska styras utifrån samhällsekonomisk nytta, inte av enskilda kommuners eller regioners ekonomiska styrka och möjligheter till politisk påtryckning. Riksdagen tillkännagav också för regeringen att den borde utarbeta tydliga principer för medfinansiering för att komma till rätta med bristerna. Regeringens beslut den 20 december 2012 (N2012/6395/

TE) att Trafikverkets arbete med medfinansiering genom bidrag ska genomföras enligt vissa riktlinjer är enligt vår mening inte tillräckligt för att stilla de farhågor som Riksrevisionens rapport väckt.

Det förtjänar vidare att framhållas att redan med dagens system kan kommuner lämna bidrag till anläggning av allmänna farleder som staten ansvarar för genom s.k. förskottering, ett system som i huvudsak har fungerat väl. Vi ser inte skäl att tillstyrka förslag till lagändringar som påverkar den praxis som vuxit fram kring det systemet.

Sammanfattningsvis avstyrker vi propositionen.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2012/13:153 Kommunal medfinansiering av statlig sjöfartsinfrastruktur:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

Följdmotionerna

2012/13:K4 av Ulla Andersson m.fl. (V):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att kommuners och landstings medfinansiering av sjöfartsinfrastruktur inte ska vara en förutsättning för att genomföra statliga projekt.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att kommuners och landstings förmåga till medfinansiering av sjöfartsinfrastruktur inte ska tillåtas påverka den nationella infrastrukturplaneringen.

2012/13:K5 av Björn von Sydow m.fl. (S):

Riksdagen avslår regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

BILAGA 2

Regeringens 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 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 anknötning 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 anknötning.

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

2 kap.**Bidrag till byggande av statlig väg och järnväg****Bidrag till byggande av statlig väg och järnväg *och till anläggande av statlig farled***

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

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.

BILAGA 3

Trafikutskottets yttrande 2013/14:TU1y

Kommunal medfinansiering av statlig sjöfartsinfrastruktur

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet gav den 18 juni 2013 trafikutskottet tillfälle att yttra sig över propositionen Kommunal medfinansiering av statlig sjöfartsinfrastruktur (prop. 2012/13:153) och två följdmotioner.

Trafikutskottet yttrar sig över de delar av ärendet som berör utskottets beredningsområde.

Trafikutskottet framhåller i yttrandet bl.a. att det statliga ansvaret för en sammanhållen planering av utbyggnaden av Sveriges infrastruktur riskerar att påverkas negativt av propositionens förslag. Trafikutskottet anser därmed att konstitutionsutskottet bör tillstyrka motion 2012/13:K5 av Björn von Sydow m.fl. (S) om att avslå regeringens proposition. I yttrandet finns en avvikande mening (M, FP, C, KD).

Utskottets överväganden

Bakgrund

Den 29 mars 2010 fattade regeringen beslut om en nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021 (N2009/6374/TE, N2008/8869/TE). Ett antal av de investeringsåtgärder som avser 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.

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 en nationell plan framkom ett uttalat intresse från ett antal kommuner för att även kunna medverka i medfinansiering av sjöfartens infrastruktur. För att skapa förutsättningar för kommuner att medverka i transportslagsövergripande infrastrukturprojekt meddelade regeringen redan 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) meddelade regeringen sin avsikt att återkomma med förslag till riksdagen för att öka förutsättningarna för kommunerna att medverka i finansieringen av statlig transportinfrastruktur.

Propositionen

I propositionen föreslås lagändringar för att ge kommuner och landsting rätt att lämna bidrag till anläggande av allmänna farleder som staten ansvarar för. Förslaget innebär att kommunernas och landstingens befogenheter att lämna bidrag till byggande av statliga vägar och järnvägar utvidgas till att även omfatta viss sjöfartsinfrastruktur. För bidrag till byggande av statliga vägar och järnvägar 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 allmänna farleder som staten ansvarar för.

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

I propositionen föreslås att kommuner och landsting ges möjlighet att lämna bidrag till anläggande av allmänna farleder som staten ansvarar för. En definition av anläggande av farled införs i lag. Därmed avses att anlägga en ny farled och att i farleden göra fysiska ingrepp som utgör förbättringar av den ursprungliga anläggningen.

Regeringen konstaterar i propositionen att det finns ett brett intresse hos lokala och regionala aktörer att påverka planeringen och utformningen 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 kan 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. Enligt propositionen 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 kommuners och landstings möjlighet till inflytande över förvaltningen av infrastrukturen blir mer trafikslagsneutral.

I propositionen anges att en 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.

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 regeringen inte kunnat konstatera.

När det slutligen gäller vilken sorts åtgärder som bör kunna omfattas av rätten att lämna bidrag konstaterar regeringen att den nuvarande kompetensregeln i 2 kap. 1 § lagen om vissa kommunala befogenheter omfattar byggande av statliga vägar och järnvägar. Vad som avses med byggande av väg och järnväg definieras i 10 § väglagen (1971:948) respektive 2 § lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Någon motsvarande legaldefinition finns inte när det gäller sjöfarten. I propositionen framhålls att 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 enligt regeringen 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.

Undantag från lokaliseringsprincipen

I propositionen föreslås att möjligheten att lämna bidrag till byggande av statliga vägar och järnvägar utan att det finns en sådan anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar som avses i kommunallagen ska finnas på motsvarande sätt för bidrag till anläggande av allmänna farleder som staten ansvarar för. Även för sådana bidrag gäller att de endast får lämnas om det finns särskilda skäl.

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 vägar och järnvägar 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 §. När regeringen nu föreslår att möjligheten till kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur utvidgas till allmänna farleder framstår det enligt regeringen 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 vägar och järnvägar.

Regler om redovisning

I fråga om redovisning enligt lagen om kommunal redovisning bedömer regeringen att samma villkor bör gälla för bidrag till anläggande av allmänna farleder som staten ansvarar för som redan gäller för bidrag till byggande av vägar och järnvägar som staten ansvarar för.

Ikraftträdande

Av propositionen framgår att det finns aktuella sjöfartsinvesteringsobjekt som skulle kunna bli föremål för kommunal medfinansiering. Här kan exempelvis nämnas Gävle farled och Södertälje sluss. Byggstart för projektet i Gävle ägde rum under 2012 med finansiering med statliga anslagsmedel. Den inriktning som Trafikverket och Gävle kommun kommit överens om är att kommunen, om det finns lagliga förutsättningar för det, 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.

Mot denna bakgrund anges i propositionen att det skulle vara av värde om förslaget kan genomföras inom en relativt snar framtid. De föreslagna lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 december 2013.

Motionerna

I motion 2012/13:K5 av Björn von Sydow m.fl. (S) yrkas att riksdagen ska avslå regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Motionärerna pekar på Riksrevisionens rapport Medfinansiering av statlig infrastruktur (RIR 2011:28) som visar att den medfinansiering som regeringen har tillämpat under senare år har klara brister. Bland annat har vissa kommuners och regioners vilja till medfinansiering gjort att samhällsekonomiskt mindre lönsamma projekt har fått förtur framför samhällsekonomiskt mer lönsamma. Motionärerna anför att infrastruktursatsningar ska styras utifrån nationella behov på en samhällsekonomiskt rationell grund, inte av enskilda kommuners eller regioners ekonomiska styrka och möjligheter till politisk påtryckning. Statens prioriteringar ska inte på det föreslagna sättet kunna påverkas av vilka kommuner som kan skjuta till ett bidrag. Risken finns att frivilligheten för kommunerna att lämna bidrag blir till en ”frivillighet” att skjuta investeringen på framtiden eller helt avstå från den. Det statliga ansvaret för en sammanhållen planering av utbyggnaden av Sveriges infrastruktur riskerar enligt motionärerna därför att påverkas negativt av propositionens förslag.

I motion 2012/13:K4 av Ulla Andersson m.fl. (V) yrkande 1 framförs att kommuners och landstings medfinansiering av sjöfartsinfrastruktur inte ska vara en förutsättning för att genomföra statliga projekt. Motionärerna anför att investeringar i infrastruktur i hög grad är, och bör förbli, en huvudsakligen statlig angelägenhet. I motionen framhålls vidare att Vänsterpartiet inte är principiellt motståndare till medfinansiering men att partiet avvisar ett förfaringsätt som riskerar att både förändra prioritetsordningen för nationella infrastrukturobjekt och påföra kostnader från staten till lokala och regionala företrädare. I samma motion yrkande 2 anförs vidare att kommuners och landstings förmåga till medfinansiering av sjöfartsinfrastruktur inte ska tillåtas påverka den nationella infrastrukturplaneringen.

Trafikutskottets ställningstagande

I den aktuella propositionen föreslår regeringen att den kommunala kompetensen utvidgas ytterligare till att även omfatta möjligheten att lämna bidrag till anläggande av allmänna farleder som staten ansvarar för.

Inledningsvis vill utskottet påminna om Riksrevisionens rapport Medfinansiering av statlig infrastruktur (RiR 2011:28) som visar att den medfinansieringspolitik som regeringen har tillämpat under senare år uppvisar klara brister. Trafikutskottet riktade också i betänkande 2012/13:TU2 om Transportsystemets inriktning stark kritik mot regeringens politik för medfinansiering. Utskottet uttalade i betänkandet att Riksrevisionens granskning tydligt påvisat att regeringens medfinansieringspolitik har haft stora brister och att infrastruktursatsningar ska styras utifrån samhällsekonomisk nytta, inte av enskilda kommuners eller regioners ekonomiska styrka och möjligheter till politisk påtryckning. Utskottet anförde vidare att om inte denna utveckling bryts finns det risk att mer resurssvaga kommuner och regioner inte kommer att få ta del av statliga investeringsmedel i samma utsträckning som tidigare, vilket ytterligare försämrar förutsättningarna för tillväxt i dessa områden. Utskottet ansåg, vilket riksdagen också gav regeringen till känna (rskr. 2012/13:119), att regeringen borde utarbeta tydliga principer för medfinansiering för att komma till rätta med de brister som Riksrevisionens granskning har visat.

Som tydligt framgår av Riksrevisionens granskning har vissa kommuners och regioners vilja till medfinansiering gjort att samhällsekonomiskt mindre lönsamma projekt har fått förtur framför samhällsekonomiskt mer lönsamma. Utskottet vill i detta sammanhang åter understryka att infrastruktursatsningar ska styras utifrån nationella behov på en samhällsekonomiskt rationell grund, inte av enskilda kommuners eller regioners ekonomiska styrka och möjligheter till politisk påtryckning. Det statliga ansvaret för en sammanhållen planering av utbyggnaden av Sveriges infrastruktur riskerar att påverkas negativt av propositionens förslag. Statens prioriteringar ska inte på det föreslagna sättet kunna påverkas av vilka kommuner som kan skjuta till ett bidrag. Enligt utskottets mening finns då risken att frivilligheten för kommunerna att lämna bidrag blir till en "frivillighet" att skjuta investeringen på framtiden eller helt avstå från den.

Utskottet noterar visserligen att regeringen i uppdraget med att ta fram förslag till en nationell trafikslagsövergripande plan m.m. för 2014–2025 (rskr. 2012/13:119) den 20 december 2012 beslutade att Trafikverkets arbete med medfinansiering genom bidrag ska genomföras enligt vissa riktlinjer (N2012/6395/TE). Enligt utskottets mening är detta emellertid inte tillräckligt för att stilla de farhågor som nämnts ovan.

Mot denna bakgrund anser trafikutskottet att konstitutionsutskottet bör tillstyrka motion 2012/13:K5 av Björn von Sydow m.fl. (S) om att avslå regeringens proposition.

Stockholm den 1 oktober 2013

På trafikutskottets vägnar

Anders Ygeman

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anders Ygeman (S), Jan-Evert Rådström (M), Eliza Roszkowska Öberg (M), Jessica Rosencrantz (M), Lars Mejern Larsson (S), Sten Bergheden (M), Suzanne Svensson (S), Lars Tysklind (FP), Leif Pettersson (S), Anders Åkesson (C), Lars Johansson (S), Edward Riedl (M), Stina Bergström (MP), Annelie Enochson (KD), Tony Wiklander (SD), Kerstin Nilsson (S) och Bengt Berg (V).

Avvikande mening

Kommunal medfinansiering av statlig sjöfartsinfrastruktur (M, FP, C, KD)

Jan-Evert Rådström (M), Eliza Roszkowska Öberg (M), Jessica Rosencrantz (M), Sten Bergheden (M), Lars Tysklind (FP), Anders Åkesson (C), Edward Riedl (M) och Annelie Enochson (KD) anför:

Inledningsvis vill vi understryka att frågan om att utvidga den kommunala kompetensen när det gäller bidrag till statlig sjöfartsinfrastruktur i hög grad är aktuell och angelägen. Ett genomförande av regeringens lagförslag är enligt vår mening nödvändigt för att säkerställa förutsättningarna för viktiga satsningar inom den svenska sjöfartsinfrastrukturen. För att klargöra detta vill vi i sammanhanget framhålla att det för närvarande pågår flera sådana satsningar där medfinansiering utgör en viktig del i processen. Det gäller exempelvis Gävle farled och Södertälje sluss där byggstart för projektet i Gävle ägde rum under 2012 med finansiering med statliga anslagsmedel. Den inriktning som Trafikverket och Gävle kommun kommit överens om är att kommunen, om det finns lagliga förutsättningar för det, 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.

Om riksdagen avslår regeringens proposition skulle detta innebära ett dråpslag för möjligheterna att förbättra svensk sjöfartsinfrastruktur. Utskottsmajoritetens föreslagna avslag skulle få allvarliga konsekvenser för förutsättningarna att utveckla och bedriva sjöfart i vårt land och går dessutom stick i stäv mot riksdagspartiernas ofta uttalade stöd till initiativ för att stärka sjöfartens konkurrenskraft. Det är enligt vår mening angeläget att de lagändringar som regeringen föreslår genomförs och kan träda i kraft den 1 december 2013.

Vi vill påminna om att trafikutskottet i betänkande 2009/10:TU24 om åtgärdsplanering för transportsystemet 2010–2021 m.m. välkomnade en av regeringen välbehövlig ambitionshöjning på infrastrukturuområdet och det betydande tillskott som regeringen har tillfört planeringssystemet i form av frivillig medfinansiering. Ett enigt trafikutskott har även som underlag (2011/12:TU4y) till riksdagens beslut (rskr. 2011/12:282) om att vidga anslaget 1:2 Banhållning till att även omfatta vissa åtgärder inom sjöfarten betonat vikten av att ett trafikslagsövergripande synsätt genomsyrar planeringen av transportinfrastruktur. Utskottet framhöll samtidigt att detta synsätt fått genomslag i den nationella trafikövergripande planen för utveckling av transportsystemet 2010–2021 genom satsningarna på Gävle farled och Södertälje sluss och att det är viktigt att planen genomförs i sin helhet. Vidare har trafikutskottet vid ett flertal tillfällen behandlat motioner om medfinansiering, bl.a. i betänkande 2011/12:TU13 om planeringssyste-

met för transportinfrastrukturen. Där framhöll utskottet att frivillig medfinansiering kan vara ett angeläget sätt att öka investeringsvolymen och att ökat samarbete också kan ge en bättre utformning av åtgärderna och skapa utrymme för fler förbättringar av den statliga infrastrukturen.

I detta sammanhang vill vi samtidigt uppmärksamma att Riksrevisionens rapport Medfinansiering av statlig infrastruktur (RiR 2011:28) under 2012 behandlades i betänkandet om Transportsystemets inriktning (bet. 2012/13: TU2). I rapporten riktades kritik mot regeringens politik för medfinansiering. Utskottsmajoriteten uttalade i betänkandet att Riksrevisionens granskning tydligt påvisat att regeringens medfinansieringspolitik har haft brister och att infrastruktursatsningar ska styras utifrån samhällsekonomisk nytta, inte av enskilda kommuners eller regioners ekonomiska styrka och möjligheter till politisk påtryckning. Utskottet ansåg, vilket riksdagen också gav regeringen till känna (rskr. 2012/13:119), att regeringen borde utarbeta tydliga principer för medfinansiering för att komma till rätta med de brister som Riksrevisionens granskning har visat.

Vi har därefter med tillfredsställelse konstaterat att regeringen i uppdraget med att ta fram förslag till en nationell trafikslagsövergripande plan m.m. för 2014–2025 (rskr. 2012/13:119) den 20 december 2012 beslutade att Trafikverkets arbete med medfinansiering genom bidrag ska genomföras enligt tydliga riktlinjer (N2012/6395/TE). I beslutet framhåller regeringen bl.a. att arbetet ska utgå från att de transportpolitiska målen ska vara utgångspunkt för urvalet av projekt, vilket bl.a. innebär att projekten som huvudregel ska vara samhällsekonomiskt lönsamma samt att medfinansiering inte ska kunna innebära att en kommun eller annan kan ”köpa sig förbi i kön”. Det betonas vidare att all medfinansiering ska vara frivillig och att de infrastrukturprojekt som genomförs ska bidra till att de transportpolitiska målen nås och som huvudregel vara samhällsekonomiskt lönsamma. Projekten ska också vara oberoende av finansieringsform, och samma utgångspunkter ska gälla för prioritering av objekt oberoende av om det förekommer medfinansiering genom bidrag eller inte. Vi välkomnar att regeringen har beaktat riksdagens tillkännagivande och den kritik som Riksrevisionen riktat mot den förda medfinansieringspolitiken.

Beträffande förslaget i den aktuella propositionen och fördelningen av nyttan av en investering mellan staten och kommunerna kan denna 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 inte orimligt att det kommunala skattekollektivet bidrar till en sådan investering. 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). Följaktligen finns det också ett brett intresse hos lokala och regionala aktörer att påverka planeringen och utformningen av samhällets infra-

struktur. 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 banhållning ska ses.

En utvidgning av kommunernas och landstingens befintliga möjlighet att lämna bidrag till statliga infrastrukturinvesteringar till att även omfatta investeringar i farleder kan sägas innebära en viss ytterligare lättnad i det statliga ansvaret. Samtidigt kan det 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. Vi delar denna uppfattning. Det finns även ett värde i att kommuners och landstings möjlighet till inflytande över förvaltningen av infrastrukturen blir mer trafikslagsneutral. Här vill vi särskilt framhålla att Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) i sitt remissyttrande till näringsdepartementet (N2013/316/TE) den 8 mars 2013 tillstyrker regeringens förslag till lagändring för att möjliggöra för kommuner att medfinansiera statlig sjöfartsinfrastruktur. SKL lyfter i yttrandet fram att sjöfartsinfrastruktur vid ett genomförande av förslaget skulle få samma möjligheter till medfinansiering som när det gäller vägar och järnvägar.

Vi vill vidare framhålla att det samtidigt som det finns skillnader mellan de olika trafikslagen även finns stora likheter i fråga om fördelning av nyttan av infrastrukturen mellan staten och kommunerna. På samma sätt som när det gäller vägar och järnvägar 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 detta sammanhang vill vi påpeka att det inte är helt tydligt var gränsen närmare går för sjöfartsinfrastruktur som staten ansvarar för. 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 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 enskild hamn baserat på de speciella förhållanden som av historiska eller andra skäl har kommit att råda för den hamnen.

Vidare finns det ofta en direkt koppling mellan behovet av investeringar i statliga farleder och 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. Eftersom sjöfarten även i hög grad är sammankopplad med övrig infrastruktur är det av stor vikt för genomförandet av viktiga övergripande infrastruktur-satsningar att lagstiftningen när det gäller kommunal medfinansiering är trafikslagsneutral. Att utesluta sådan medfinansiering när det gäller sjöfartsinfrastruktur skulle på ett allvarligt sätt motverka en positiv utveckling av hela det svenska transportsystemet.

Avslutningsvis vill vi åter understryka vikten av att regeringens lagförslag bör genomföras och påminna om att ett avslag på propositionen kan få långtgående följder för såväl planerade och kommande infrastruktursatsningar inom sjöfartsområdet som för förutsättningarna att bedriva sjöfart.

Mot bakgrund av det anförda föreslår vi att konstitutionsutskottet tillstyrker regeringens förslag i proposition 2012/13:153. Följaktligen föreslås vidare att konstitutionsutskottet avstyrker motionerna 2012/13:K5 av Björn von Sydow m.fl. (S) och 2012/13:K4 av Ulla Andersson m.fl. (V) yrkan-
dena 1 och 2.