

## PROMEMORIA

---

**Till:** Trafikanalys  
**Från:** Jan Stålhandske, SALC Advokatbyrå AB  
**Datum:** 2021-11-23, reviderad 2022-03-31  
**Angående:** Stöd till steg 1 och 2

---

### 1. INLEDNING

#### Fyrstegsprincipen

Fyrstegsprincipen utvecklades i Vägverket under 90-talet som en metod för planering inom transportsystemet. Principen innebär att möjliga förbättringar i transportsystemet ska prövas stegvis. Vägverkets efterföljare Trafikverket ska enligt sin instruktion i den långsiktiga infrastrukturplaneringen stegvis analysera val av åtgärder i enlighet med fyrstegsprincipen. De fyra stegen är följande.

1. Åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt.
2. Åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintlig infrastruktur.
3. Begränsade ombyggnadsåtgärder.
4. Nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder.

#### Uppdrag

Tanken är att genomförandet av åtgärder i de första två stegen i fyrstegsprincipen ("steg 1- och steg 2- åtgärder") ska innebära att de mer kostsamma steg 3- och steg 4-åtgärderna behöver vidtas i mindre utsträckning. Ofta kan det emellertid vara kommuner och regioner som har ansvaret för att genomföra steg 1- och steg 2-åtgärderna, medan staten i stor utsträckning står för steg 3- och steg 4-åtgärder. Besparingen som åtgärderna i de tidigare stegen innebär kommer då inte kommunerna eller regionerna till godo och det ekonomiska incitamentet för att vidta steg 1- och steg 2-åtgärder kan därför saknas. Det finns därför anledning

att se över vilka möjligheter det finns för att ge statlig stimulans till kommuner och regioner för att vidta steg 1- och steg 2-åtgärder.

SALC Advokatbyrå AB ("SALC") har av Trafikanalys fått i uppdrag att analysera hur staten skulle kunna utforma ett stöd till kommuner och regioner för att vidta steg 1- och steg 2-åtgärder. I uppdraget ingår att diskutera hur sådana alternativ kan författningsregleras och institutionaliseras.

SALC:s uppdrag har givits inom ramen för Trafikanalys eget uppdrag från regeringen att analysera transportpolitiska styrmedel och föreslå sådana som är lämpliga för att Sveriges klimatmål ska nås.

### **Avgränsning**

I steg 1- och steg 2-åtgärder ingår reglerande åtgärder, såsom hastighetsregleringar och bestämmelser om skatter och avgifter. Sådana åtgärder behandlas inte i denna promemoria.

Trafikverkets och andra statliga myndigheters egna steg 1- och steg 2-åtgärder berörs inte mer än marginellt i denna promemoria.

Möjligheten för regeringen att ge särskilda uppdrag till Trafikverket och andra (såsom t.ex. "Sverigeförhandlingen") som kan innebära finansiering av steg 1- och steg 2-åtgärder tas inte upp här.

## **2. VAD ÄR STEG 1- OCH STEG 2-ÅTGÄRDER?**

Betydelsen av olika termer inom området, såsom "mobility management", är ofta vaga och difusa. Dessutom finns ingen klar gränsdragning mellan de olika stegen.

### **Steg 1 ("Tänk om")**

Trafikverket exemplifierar i en Riktlinje<sup>1</sup> åtgärder inom steget, som är av intresse här, enligt följande. Information, lokalisering, resplaner/program och samordnad distribution. Det kan handla om att ge bilanvändare möjlighet att prova på kollektivtrafik eller låna en elcykel, eller att ta fram gröna resplaner för resor i tjänsten eller till och från arbetet.

I Riktlinjen anges att resplaner/program utgör mobility management. På andra ställen anger Trafikverket en bredare definition av termen: "Mobility management handlar om att hitta, utveckla och informera om valmöjligheterna för trafikanter att nyttja befintlig infrastruktur på ett mer effektivt och hållbart sätt."<sup>2</sup> Definierad på det sättet omfattar mobility management i princip samtliga åtgärder inom steg 1 och flera inom steg 2.

### **Steg 2 ("Optimera")**

I ovan nämnda riktlinje exemplifieras steg 2-åtgärder som bl.a. omfördelning av ytor, pendlarparkering, busskörfält, signalprioritering, logistiklösningar, ITS-lösning, reseplanerare, särskild drift och ökad turtäthet.

Gränsen mellan steg 2 och steg 3 (begränsade ombyggnadsåtgärder) är oskarp. T.ex. kan åtgärden att vidga ett cykelfält, på bilkörbanans bekostnad, ibland betecknas som en steg 2-åtgärd, även om omfattande och kostsam ombyggnad – t.ex. i form av att flytta ut ett räcke - ingår, ibland som en steg 3-åtgärd.

---

<sup>1</sup> Riktlinje TDOK 2018:0498 "Hantering av steg 1- och 2-åtgärder i transportplaner och investerings- och underhållsplaner".

<sup>2</sup> 2020:084 Kunskapsunderlag om energieffektivisering och begränsad klimatpåverkan.

### **3. GÄLLANDE REGLERING AV MEDFINANSIERING**

#### **Statsstöd**

För alla former av stöd gäller EU-fördragets regler om statsstöd, oavsett om detta uttryckligen anges i relevant stödförordning eller inte.

I artikel 107.1 i i fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt ("FEUF") finns ett förbud mot statligt stöd som snedvrider eller hotar snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion och som påverkar handeln mellan medlemsstaterna. En aktör som med offentliga medel vill ge någon form av subvention till ett företag behöver därför utreda om subventionen är ett statsstöd enligt artikel 107.1 och i så fall finna ett regelverk som tillåter detta stöd, eller om något sådant inte finns, anmäla stödet till EU-kommissionen. "Företag" omfattar varje organisation – oavsett juridisk form, ägande eller finansiering – som med eller utan vinstsyfte köper eller säljer varor eller tjänster på en eller flera marknader. Även offentliga aktörer – staten eller kommunala organ – kan alltså bedriva ekonomisk verksamhet.

I artikel 106.2 FEUF anges ett generellt undantag från förbudet mot statsstöd, genom att det föreskrivs att företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, visserligen är underkastade konkurrensreglerna, men endast i den mån tillämpningen av dessa regler inte hindrar att tjänsterna fullgörs. Begreppet tjänst av allmänt ekonomiskt intresse (eng. services of general economic interest) definieras dock inte i FEUF. Av EU-domstolens praxis framgår att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är tjänster som har vissa särdrag jämfört med andra typer av ekonomisk verksamhet. Enligt ett meddelande från

kommissionen<sup>3</sup> ska det vara fråga om tjänster som är riktade till medborgarna eller ligger i hela samhällets intresse.

För att ersättningen inte ska anses oförenlig med artikel 107.1 i FEUF, dvs. utgöra ett otillåtet statsstöd, måste den avse ett särskilt uppdrag att utföra en tjänst som ett företag, om det beaktar sitt eget kommersiella intresse, inte skulle åta sig i samma utsträckning eller på samma villkor. Medfinansiering till kollektivtrafikanläggningar och allmän infrastruktur, vilken ska göras tillgänglig för användning utan kostnad och på ett öppet sätt, kan ofta bedömas inte utgöra ett statligt stöd.

Stöd enligt huvudregeln måste anmälas enligt statsstödsreglerna, om inget undantag är tillämpligt, dvs. antingen är ett stöd enligt ett gruppundantag eller att stödet är av mindre betydelse. De svenska förordningarna på infrastrukturområdet som reglerar stöd hänvisar också ofta till EU-kommissionens allmänna gruppundantagsförordning ("GBER") 651/2014<sup>4</sup> samt till EU-förordningen om stöd av mindre betydelse<sup>5</sup>. Den senare typen av stöd kallas också försumbart stöd eller de minimis-stöd.

I gruppundantagsförordningen anges bl.a. undantag för experimentell utveckling, lokal infrastruktur och energieffektivitetsåtgärder. Tröskelvärden för när stödet inte behöver anmälas anges per undantag.

---

<sup>3</sup> Meddelande från kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2012/C 8/02), p 46.

<sup>4</sup> Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget.

<sup>5</sup> Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

Enligt de-minimis-förordningen anses stöd inte vara statsstöd om det uppgår till maximalt 200 000 euro till ett enda företag under en period av tre beskattningsår.

### **Kollektivtrafikanläggningar**

Enligt förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. ("Förordningen om statlig medfinansiering") kan staten genom Trafikverket medfinansiera regionala kollektivtrafikanläggningar och andra åtgärder som får karakteriseras som steg 3- och steg 4-åtgärder. Enligt 2 § 5 i nämnda förordning får dock statlig medfinansiering beviljas för "transportinformatik eller fysiska åtgärder för förbättrad miljö och trafiksäkerhet på kommunala vägar och gator", vilket i vissa fall torde kunna tolkas utgöra steg 1- eller steg 2-åtgärder. I den följande 3 § stadgas det kryptiska "Statlig medfinansiering får beviljas för investeringar". Då det i 2 § redan angetts att "Statlig medfinansiering får beviljas för..." (bl.a. anges "investeringar" för olika ändamål), är stadgandet i 3 § svårt att tolka, och kan uppfattas som en begränsning till investeringar i fysiska tillgångar.

Enligt 4 § i förordningen ska Trafikverket fördela anslagna medel på grundval av de planer som upprättas enligt nedanstående förordning om länsplaner och förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur ("Förordningen om nationell plan").

### **Länsplaner**

Enligt förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur ("Förordningen om länsplaner") ska varje region upprätta en länsplan *till ledning* när medel för investeringar och förbättringsåtgärder ska fördelas. Planen ska bl.a. omfatta investeringar i statliga vägar, åtgärder där statlig medfinansiering kan beviljas enligt den ovan nämnda Förordning om medfinansiering (3 § 2), men också "åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt samt åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur" (3 § 3), dvs. steg 1- och steg 2-åtgärder. Att de senare åtgärderna inte omfattas av sådant som statlig medfinansiering får ges till, enligt den tidigare punkten, kan tolkas

som att statlig medfinansiering inte är tillåten för sådana åtgärder. (Oklarhet skapas dock av punkten 5 i samma paragraf, där det talas om "bidrag för icke-statliga flygplatser" och det av senare paragrafer framgår att staten ska stå för bidraget.)

### **Stadsmiljöavtalen**

Enligt förordningen (2015:579) om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer ("Stadsmiljöförordningen") får Trafikverket ge stöd till kommuner och regioner för åtgärder som leder till ökad andel persontransporter med kollektivtrafik eller cykel eller till hållbara godstransportlösningar. Stödet får ges till vägar, anläggningar för kollektiv trafik eller cykeltrafik etc. Det innebär i och för sig att stöd i viss mån kan ges till steg 2-åtgärder, såsom att ta en del av ett bilkörfält i anspråk för cykeltrafik. Det intressantaste vad avser steg 1- och steg 2-åtgärder är dock att ett villkor för att ge stöd är att kommunen eller regionen genomför motprestationer i form av andra åtgärder än vad stödet avser och som bidrar till bl.a. ökad andel hållbara transporter. Motprestationerna handlar ofta om steg 1- och steg 2-åtgärder. På så sätt bidrar staten till utveckling av den kommunala delen av transportsystemet, men även till helheten.

### **Klimatklivet**

Enligt förordningen (2015:517) om stöd till lokala klimatinvesteringar kan stöd ges i syfte att varaktigt minska utsläppen av växthusgaser. Stödet får uttryckligen inte ges till åtgärder som huvudsakligen är informationsinsatser, men kommuner och regioner kan söka stöd till insatser inom området för transporter och infrastruktur, om de minskar utsläppet av koldioxid. Naturvårdsverket beslutar om detta stöd.

### **Instruktionen för Trafikverket och dess regleringsbrev**

Som nämnts ovan ska Trafikverket enligt 2 § 16 förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket i den långsiktiga infrastrukturplaneringen tillämpa fyrstegsprincipen. I 2 § 3 anges att verket ska "inhämta och sprida kunskap och information om tillgänglighet, framkomlighet, miljö, hälsa och säkerhet inom sitt

ansvarsområde". Vidare anges i 3 § att "Trafikverket ska samverka med andra aktörer och därvid vidta åtgärder i syfte att nå de transportpolitiska målen".

I gällande regleringsbrev<sup>6</sup> för Trafikverket finns, utöver anslagsposter för investeringar i regional plan m.m., bl.a. en anslagspost för stadsmiljöavtalen (ap.11.2) och för trimning och effektivisering samt miljöinvesteringar (ap.11.1), enligt vilken medel får användas enligt Förordningen om statlig medfinansiering. Enligt anslagsposten Planering, stöd och myndighetsutövning (ap.12.1) får medel användas för åtgärder enligt bl.a. 2 § 3 och 3 § förordningen med instruktion för Trafikverket.

I gällande nationell plan anges att "Trafikverket ska identifiera eventuella problem med att uppfylla regeringens ambition avseende fyrstegsprincipen, särskilt åtgärder enligt steg 1 och steg 2. Om sådana problem identifieras ska Trafikverket omgående redovisa detta till regeringen tillsammans med förslag till lösningar som säkerställer regeringens ambitioner"<sup>7</sup>.

#### **4. TRAFIKVERKETS TILLÄMPNING**

Flera myndigheter inom bl.a. transportområdet hade tidigare begreppet "sektorsansvar" inskrivet i sina instruktioner. Begreppet introducerades på 1980-talet inom miljöområdet för att miljöarbetet skulle kunna bedrivas så effektivt som möjligt med knappa resurser. I prop. 1987/88:85 "Miljöpolitiken inför 90-talet" betonades att alla samhällssektorer har ett miljöansvar inom sitt verksamhetsområde.

Inom vägtransportområdet introducerades begreppet sektorsansvar genom prop. 1995/96:131 "Vägverkets sektorsansvar inom vägtransportsystemet m.m."

---

<sup>6</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Trafikverket.

<sup>7</sup> Rskr 2017/18:278, Nationell planering för transport-infrastrukturen 2018–2029, s. 12.



Regeringen ansåg att Vägverkets sektorsansvar innebar att verket inom befintliga ramar kunde ta ett ekonomiskt ansvar, helt eller delvis, i de fall det inte fanns någon annan huvudman som hade ett entydigt ansvar. Vidare skulle Vägverket i vissa fall kunna bidra ekonomiskt till åtgärder som var av betydande samhällsintresse, även då annan huvudman fanns.

I samband med att Trafikverket bildades togs begreppet sektorsansvar bort i instruktion och regleringsbrev för myndigheterna och skulle ersättas med tydliga uppdrag och styrmedel som regeringen definierade utifrån gällande lagstiftning.

Viss oklarhet torde inledningsvis ha rått inom Trafikverket i vilken utsträckning verket kunde stödja t.ex. mobility management-åtgärder. Det förekom att Trafikverket finansierade testcykelkampanjer, bearbetning av företag och prova-på-kampanjer för kollektivtrafik<sup>8</sup>. För att ensa Trafikverkets agerande fastslogs i ett beslut den 13 juni 2018<sup>9</sup> "vilka åtgärder som kan finansieras inom Trafikverkets uppdrag, så att avgränsningen blir tydlig inom hela Trafikverkets organisation". Där framgår dels att det endast är fråga om mobility management *i byggskedet* då Trafikverket genomför en om- eller nybyggnad, dels att Trafikverket "huvudsakligen ska finansiera fysiska åtgärder eller andra åtgärder med direkt koppling till vår anläggning". Annars bör kommunen, kollektivtrafikmyndighet eller "annan möjlig ansvarig" stå för finansieringen.

Trafikverket har i sin ovan nämnda Riktlinje för steg 1- och 2-åtgärder i viss mån redovisat sin tolkning av vilka befogenheter Trafikverket har att finansiera steg 1- och steg 2-åtgärder. Där anges bl.a. att samverkan med andra aktörer är viktigt, men att i sådana samarbeten finansierar parterna sina respektive åtaganden inom sina respektive ansvarsområden för att gemensamt nå effekt. Vidare anges att information till åtgärder som Trafikverket har vidtagit "är ok", men att när

---

<sup>8</sup> 2020:084 Kunskapsunderlag om energieffektivisering och begränsad klimatpåverkan.

<sup>9</sup> TRV 2018/71076.

projektet är avslutat så ska information upphöra. Enligt riktlinjen ska Trafikverket inte bidra till finansiering av åtgärder för samordnad distribution eller själva delta i eventuella påverkansprojekt. När det gäller mobility management i form av resplaner och program sägs att sådana åtgärder ska endast utföras under byggskedet när Trafikverket genomför infrastrukturprojekt. Utöver den statliga medfinansiering som kommuner kan söka från regional plan finns enligt riktlinjen ingen möjlighet för staten att genomföra eller bekosta åtgärder avseende busskörfält på en infrastruktur som inte förvaltas av staten. Om ITS-lösningar sägs att Trafikverket inte ska bidra till finansiering av fysiska åtgärder utanför statligt vägnät, utöver de möjligheter som finns till statlig medfinansiering från regional plan. På temat logistiklösningar anges också att Trafikverket inte ska delta i eventuella påverkansprojekt.

I Trafikverkets utbildningsmaterial "Hantering av statlig medfinansiering –till regionala kollektivtrafikanläggningar samt åtgärder för förbättrad miljö och trafiksäkerhet på det kommunala vägnätet"<sup>10</sup> anges följande.

"Statlig medfinansiering kan inte beviljas för exempelvis:

- statlig anläggning eller åtgärd som staten har ett kostnadsansvar för
- drift- och underhållsåtgärder
- reinvestering föranledd av eftersatt underhåll
- påverkansåtgärder
- enbart projektering, utredningar och inventeringar
- kostnader för revisioner"

Samtidigt beskriver Trafikverket i sitt inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen<sup>11</sup> att "Många regioner efterfrågar en förändring

---

<sup>10</sup> 2016:169.

<sup>11</sup> Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2022 – 2033 och 2022 – 2037, TRV 2020/73376, s. 124.

för att möjliggöra statlig finansiering från både nationella planen och länstransportplanerna av åtgärder enligt steg 1–2 i fyrstegsprincipen. Flera regioner anser att Trafikverket bör få ett tydligt uppdrag att arbeta med åtgärder enligt steg 1–2, vilket i dag inte är möjligt enligt gällande tolkning av styrande förordningar. Ansvar för att genomföra vissa åtgärder enligt steg 1–2 ligger i dag hos kommuner, regioner och privata aktörer utan möjlighet till finansiering från nationella planen eller länstransportplanerna. Flera regioner belyser betydelsen av fyrstegsprincipens två första steg för att på ett kostnadseffektivt sätt påverka efterfrågan av transporter och omfördela resor till hållbara trafikslag.”

## 5. ANALYS

Gällande reglering karaktäriseras av viss oklarhet kring vad som får göras och vad som inte får göras. Exempelvis hänvisas i 3 § 2 i Förordningen om länsplaner till vad som får göras enligt Förordningen om statlig medfinansiering, samtidigt som 4 § i sistnämnda förordning anger att Trafikverket fördelar medel på grundval av de planer som fastställs i den förstnämnda förordningen, som i exempelvis 3 § 3 kan tolkas som att steg 1- och steg 2-åtgärder omfattas. Det blir då oklart huruvida statlig medfinansiering får ges avseende ”åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt samt åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur”, eller vilka åtgärder som avses.

En annan oklarhet i Förordningen om länsplaner är att det i dess 3 a § anges att ”länsplanen får avse investeringar och förbättringsåtgärder för vilka Trafikverket har ansvaret enligt förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur”. Eftersom Förordningen om nationell plan inte innehåller några bestämmelser om vad Trafikverket ansvarar för är bestämmelsen förbryllande. Stadgandet inger tveksamhet om huruvida det innebär en begränsning av, eller en ytterligare möjlighet till, vad länsplanen får innehålla.

Bestämmelsen synes ha anpassats till myndighets- och förordningsändringar utan att någon analys gjorts av vad anpassningarna inneburit. Den ursprungliga bestämmelsen löd ”Länsplanen kan avse investeringar och förbättringsåtgärder

för vilka Banverket och Vägverket har ansvaret enligt förordningen (1989:67) om plan för stomjärnvägar och förordningen (1997:262) om nationell väghållningsplan”, dvs. lagrummet utgjorde endast ett angivande av ett tillägg om att länsplanerna även kunde avse åtgärder på det statliga väg- och järnvägsnätet.

För att göra förordningarna än mer oklara har i 2 § Förordningen om nationell plan – vilken paragraf som i övrigt bara avser det statliga nätet – ”sektorsåtgärder för väg och järnväg” ersatts med ”åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt samt åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur”, utan att det klargörs om detta endast avser det statliga väg- och järnvägsnätet eller även det nät som kommuner och regioner ansvarar för.

Det är också oklart vad som avses med ”inriktningen på sektorsåtgärder” i 4 § första stycket 4 i samma förordning, då sektorsansvaret inte längre är aktuellt.

Klart är dock att Trafikverket tolkar sitt mandat restriktivt. Oklarheten i ”ordergivningen” från riksdag och regering tolkas som att den statliga medfinansiering som inte uttryckligen regleras är inte tillåten. Det finns inte anledning att kritisera denna hållning principiellt, då statens medel givetvis inte får användas på annat sätt än riksdagen bestämt.

Det tycks finnas en gemensam önskan från myndigheter<sup>12</sup>, kommuner och regioner om att staten i ökad grad bör kunna medfinansiera steg 1- och steg 2-åtgärder som kommuner och regioner har ansvar för, för att på det viset ”spara in” på de betydligt dyrare steg 3- och steg 4-åtgärderna. Även regering och riksdag har talat sig varma för fyrstegsprincipen<sup>13</sup>. Det har dock inte i budgetbeslut från riksdag och regering tydligt getts ett generellt mandat att statliga medel kan användas för att finansiera andra huvudmäns steg 1- och steg 2-åtgärder, utöver

---

<sup>12</sup> Se t.ex. Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet, ER 2017:07.

<sup>13</sup> Se t.ex. bet. 2016/17:TU4 och prop. 2011/12:118, bet. 2011/12:TU13, rskr. 2011/12:257.

vad som framgått i ovan redovisade förordningar, även om regeringen i den gällande klimatpolitiska handlingsplanen angett att "Regeringen avser att i större utsträckning prioritera kostnadseffektiva åtgärder som påverkar transportefterfrågan och val av transportsätt (steg 1) samt åtgärder som medför ett mer effektivt nyttjande av befintlig infrastruktur (steg 2)"<sup>14</sup> och riksdagen tillkännagivit "att regeringens arbete för att minska transportsektorns klimatpåverkan bör grunda sig på samhällsekonomiskt och miljömässigt effektiva åtgärder"<sup>15</sup>.

I den senaste budgetpropositionen<sup>16</sup> sägs att anslaget 1:1 "Utveckling av statens transportinfrastruktur" får användas för utgifter för "statlig medfinansiering till byggande av regionala kollektivtrafikanläggningar (inklusive tillgänglighetsanpassningsbidrag), statlig medfinansiering till cykelvägar, särskild statlig medfinansiering till storstädernas trafiksystem, statlig medfinansiering via länsplanerna till drift och byggande av enskilda vägar samt miljö- och trafiksäkerhetsåtgärder på kommunala vägar, samt åtgärder för ökad samordning av godstransporter och omlastning av gods till transporter med låga utsläpp". Det är inte självklart att i detta läsa in att det finns ett generellt mandat för staten att medfinansiera andras steg 1 och steg 2-åtgärder. Inte heller riksdagens beslut i anledning av infrastrukturpropositionen<sup>17</sup> innehåller ett sådant tydligt mandat.

Inom ramen för detta begränsade uppdrag har inte funnits tid eller resurser att närmare utreda frågor om gränsdragningen för kommuner och regioners ansvar (jfr formuleringen i 1 § 4 Förordningen om statlig medfinansiering – "... i den mån dessa åtgärder går utöver vad som omfattas av gällande kommunalt ansvar i dessa hänseenden"). Även om de förordningsändringar som föreslås här

---

<sup>14</sup> Prop. 2019/20:65, En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan, s. 120.

<sup>15</sup> Bet. 2017/18:TU13.

<sup>16</sup> Prop. 2020/21:1, Utgiftsområde 22, s. 42.

<sup>17</sup> Prop. 2020/21:151.

förutsätter att kommuner, regioner eller regionala kollektivtrafikmyndigheter alltjämt har ett ansvar för de åtgärder som delvis ska finansieras statligt, bör en noggrann analys göras av om, och i så fall på vilket sätt, det kommunala självstyret påverkas. .

Uppfattningen bland kommuner, regioner och myndigheter tycks vara att Stadsmiljöförordningen inte i tillräcklig grad medför att statligt stöd för steg 1- och steg 2-åtgärder kan ges. Emellertid kan konkurrens uppstå mellan stöd enligt Stadsmiljöförordningen och nedan föreslagna möjlighet att ge stöd enligt Förordningen om medfinansiering, vilket kan urholka de incitament som Stadsmiljöförordningen är tänkt att utgöra. Den begränsning som föreslås här är att endast steg 1- och steg 2-åtgärder som kan leda till ett minskat behov av *statliga* steg 3- och steg 4-åtgärder ska kunna medfinansieras via Förordningen om medfinansiering (vilket inte hindrar att även andra sådana åtgärder bör anges i länsplanerna). Möjligtvis kan stöd enligt Förordningen om medfinansiering för steg 1- och steg 2-åtgärder begränsas till att endast ges till mindre resursstarka regioner och kommuner (t.ex. efter invånarantal), medan större städer, som har egna resurser att utreda och initiera steg 1- och steg 2-åtgärder, får hålla sig till stöd enligt Stadsmiljöförordningen.

I denna promemoria ges förslag till ändringar av fyra förordningar som innebär ett tydligare uttryckt mandat för Trafikverket och en ökad möjlighet till statlig medfinansiering av identifierade brister på annat sätt än genom att bygga eller bygga om fysiska anläggningar. Förslagen förutsätter att mandat faktiskt finns eller skaffas från riksdagen att använda statens medel på detta sätt och att den konkurrens som kan uppstå med Stadsmiljöförordningen inte betraktas om ett hinder. Utöver detta kan man givetvis tänka sig att ange särskilda potter för steg 1- och steg 2-åtgärder i den nationella planen eller omstrukturering av budgetpropositionen och Trafikverkets regleringsbrev – exempelvis att anslagsstrukturen baseras på fyrstegsprincipen. Inte heller detta ryms inom ramen för detta begränsade uppdrag.

Det har vidare framskyttat att ett hinder mot att steg 1- och steg 2-åtgärder vidtas är att det är så personal-, tids- och arbetskrävande att utreda och initiera

åtgärderna att mindre kommuner inte har utrymme att ens inventera vilka åtgärder som skulle kunna göras. Ett sätt att åstadkomma att fler sådana åtgärder vidtas är därför att Trafikverket utöver medfinansiering också mer aktivt bistår i framtagandet och initiativet till steg 1- och steg 2-åtgärder, dvs agerar mer aktivt i enlighet med 6 § Förordningen om länsplaner ("Trafikverket ska bistå regionen när länsplanen upprättas") och 8 § 1 förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket. Här föreslås att Trafikverket ska lämna förslag till åtgärder i underlaget till länsplanen.

Ett sådant ökat engagemang från Trafikverket, som har en nationell överblick, kan också bidra till att höja kvaliteten på de steg 1- och steg 2-åtgärder som vidtas, särskilt om det i instruktionen för verket kombineras med ett ansvar att också följa upp de lokala åtgärderna och dess påverkan på steg 3- och steg 4-åtgärder.

## 6. FÖRSLAG

(Förslaget tar fasta på "m.m." i förordningen om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.)

### **Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.**

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. att 1 och 2 §§ ska ha följande lydelse.

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
--------------------------	---------------------------

#### **1 §<sup>18</sup>**

Denna förordning innehåller bestämmelser om statlig medfinansiering till

1. regionala kollektivtrafikmyndigheter enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik för investeringar i

a) regionala kollektivtrafikanläggningar,

b) rullande materiel för regional kollektivtrafik på järnväg, tunnelbana och spårväg med de begränsningar som framgår av 2 § 9, samt

c) fartyg som i regional kollektivtrafik transporterar personer och gods,

2. regionala kollektivtrafikmyndigheter för åtgärder som ökar tillgängligheten för funktionshindrade resenärer utöver vad som följer av de föreskrifter om handikappanpassning som Trafikverket har meddelat med stöd av 4 § förordningen (1980:398) om handikappanpassad kollektivtrafik eller de krav i

---

<sup>18</sup> Senaste lydelse 2011:1130.



fråga om tillgänglighet som kan ställas med stöd av plan- och bygglagen (2010:900),

3. kommuner eller andra organ för byggande av flygplatsanläggningar med annan huvudman än staten,

4. kommuner för åtgärder för förbättrad miljö och trafiksäkerhet på kommunala vägar och gator i den mån dessa åtgärder går utöver vad som omfattas av gällande kommunalt ansvar i dessa hänseenden.	4. kommuner för åtgärder för förbättrad miljö och trafiksäkerhet på kommunala vägar och gator i den mån dessa åtgärder går utöver vad som omfattas av gällande kommunalt ansvar i dessa hänseenden,  <i>5. kommuner, regioner och regionala kollektivtrafikmyndigheter för åtgärder som innebär förbättringar av transportsystemet, syftande till att varaktigt minska utsläppen av växthusgaser.</i>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## 2 §<sup>19</sup>

Statlig medfinansiering får beviljas för

1. byggande av väg- och gatuanläggningar för regional kollektivtrafik som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov,

2. byggande av spåranläggningar för regional kollektivtrafik som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov,

3. byggande av stationer, terminaler, vänthallar, hållplatser och andra liknande anläggningar för trafikanternas behov vid regionalt kollektivt resande,

4. byggande av flygplatsanläggningar som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov,

---

<sup>19</sup> Senaste lydelse 2011:1130.

5. transportinformatik eller fysiska åtgärder för förbättrad miljö och trafiksäkerhet på kommunala vägar och gator,

6. åtgärder för ökad tillgänglighet i kollektivtrafiken för funktionshindrade resenärer i fråga om kollektivtrafikfordon, terminaler, hållplatser eller andra anläggningar i anslutning till dessa samt investeringar i reseinformationsanläggningar som underlättar funktionshindrades resor,

7. byggande av kajanläggningar för fartyg som i regional kollektivtrafik transporterar personer och gods och som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov,

<p>8. investeringar i fartyg som i regional kollektivtrafik transporterar personer och gods och som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov, <i>samt</i></p> <p>9. investeringar i sådan rullande materiel för regional kollektivtrafik på järnväg, tunnelbana eller spårväg som utpekats i den banhållningsplan som fastställts för 2004-2015 så länge det finns kvar anslagna medel för ändamålet.</p>	<p>8. investeringar i fartyg som i regional kollektivtrafik transporterar personer och gods och som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov,</p> <p>9. investeringar i sådan rullande materiel för regional kollektivtrafik på järnväg, tunnelbana eller spårväg som utpekats i den banhållningsplan som fastställts för 2004-2015 så länge det finns kvar anslagna medel för ändamålet, <i>samt</i></p> <p><i>10. åtgärder som kan minska behovet av statliga om- och nybyggnadsåtgärder genom att påverka transportefterfrågan och val av transportsätt eller genom att ge effektivare användning av befintlig infrastruktur.</i></p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Medfinansiering enligt första stycket 6 får beviljas under förutsättning att nödvändig samordning skett mellan ett trafikförsörjningsprogram för den regionala kollektivtrafiken och ett trafikförsörjningsprogram för färdtjänst och riksfärdtjänst.

Medfinansiering enligt första stycket 9 får beviljas för investeringar, miljöförbättrande åtgärder i fråga om emission och buller samt hyreskostnader.

Medfinansiering till anläggningar, kollektivtrafikfordon och fartyg får beviljas för investeringar, förbättringsåtgärder och hyreskostnader.

**Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur**

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur att 2, och 4 §§ ska ha följande lydelse.

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
--------------------------	---------------------------

**2 §<sup>20</sup>**

Den nationella planen för transportinfrastruktur ska avse tolv år och får omfatta

1. investeringar och förbättringar i det statliga stamvägnätet och tillhörande gång- och cykelvägar,
2. drift och underhåll samt tjälsäkring, bärighet och rekonstruktion för hela det statliga vägnätet och tillhörande gång- och cykelvägar,
3. drift, underhåll, rekonstruktion och investeringar i det statliga järnvägsnätet, stationer och terminaler,
4. åtgärder för förbättrad miljö längs de befintliga statliga väg- och järnvägsnäten,
5. räntor och amorteringar för lånefinansierade investeringar,

6. åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt samt åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur,	6. åtgärder som, oavsett koppling till det statliga väg- och järnvägsnätet, kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt samt åtgärder som ger effektivare användning av befintlig statlig, regional och kommunal infrastruktur,
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

---

<sup>20</sup> Senaste lydelse 2022:43.

7. investeringar i och förbättringar av busshållplatser längs det statliga vägnätet om hållplatserna ingår i ett nationellt prioriterat nät för kollektivtrafik som ska vara användbart för personer med funktionsnedsättning,

8. infrastrukturobjekt som en länsstyrelse ska ha rätt till ersättning för arbete med enligt förordningen (2022:41) om ersättning till en länsstyrelse för arbete med ett omfattande infrastrukturobjekt.

#### 4 §

Planen ska ange

1. den inriktning på investeringar och förbättringsåtgärder som bedöms ha störst effekt för att uppnå de transportpolitiska målen,

2. inriktningen på drift och underhåll inklusive åtgärder för tjälsäkring, bärighet och rekonstruktion,

3. inriktningen på åtgärder för förbättrad miljö i anslutning till de statliga väg- och järnvägsnäten,

4. inriktningen på <i>sektorsåtgärder</i> ,	4. inriktningen på <i>åtgärder enligt 2 § 6</i> ,
5. inriktningen på investeringar i sådana anläggningar och rullande materiel som avses i 2 § 2, 3 och 9 förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar,	5. inriktningen på investeringar i sådana anläggningar och rullande materiel som avses i 2 § 2, 3 och 9 förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar <i>m.m.</i> ,

6. en redovisning av inverkan på de transportpolitiska målen.

Planen ska innehålla en tydlig beskrivning av de förväntade effekterna för transportsystemet som helhet samt en redogörelse för strategiska överväganden när det gäller vad som anges i första stycket 1–4.

**Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur**

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur att 3 och 7 §§ ska ha följande lydelse.

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
--------------------------	---------------------------

**3 §<sup>21</sup>**

Länsplanen ska avse tolv år och omfatta

1. investeringar i statliga vägar som inte ingår i stamvägnätet,

2. åtgärder i sådana anläggningar m.m. för vilka statlig medfinansiering kan beviljas enligt 2 § förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.,	2. byggande, investeringar och åtgärder för vilka statlig medfinansiering kan beviljas enligt 2 § förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.,
3. åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt samt åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur,	3. andra åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt samt åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur,

4. åtgärder i andra icke statligt finansierade anläggningar av betydelse för det regionala transportsystemet som bör redovisas i planen, och

5. bidrag för icke-statliga flygplatser som bedöms vara strategiskt viktiga för regionen.

---

<sup>21</sup> Senaste lydelse 2019:667.

**3 a §<sup>22</sup>**

Länsplanen får avse investeringar och förbättringsåtgärder för vilka Trafikverket har ansvaret <i>enligt förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur.</i>	Länsplanen får <i>också</i> avse investeringar och förbättringsåtgärder <i>i det statliga väg- och järnvägsnätet</i> för vilka Trafikverket har ansvaret.
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Länsplanen får även avse byggande och drift av enskilda vägar.

**7 §<sup>23</sup>**

Trafikverket ska lämna underlag till länsplanen. Underlaget ska avse gällande nationella planeringsförutsättningar och ange inriktningsmål inom respektive trafikslag samt vilka särskilda regionala aspekter som bör beaktas. Trafikverket ska dessutom lämna förslag till vilka regionala infrastrukturobjekt som bör genomföras och lämna en redovisning av objektens beräknade kostnader.	Trafikverket ska lämna underlag till länsplanen. Underlaget ska avse gällande nationella planeringsförutsättningar och ange inriktningsmål inom respektive trafikslag samt vilka särskilda regionala aspekter som bör beaktas. Trafikverket ska dessutom lämna förslag till vilka regionala infrastrukturobjekt <i>och åtgärder enligt 2 § första stycket 10 förordningen om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.</i> som bör genomföras och lämna en redovisning av objektens beräknade kostnader.
Regionen ska <i>också</i> begära in förslag om vilka objekt som bör utföras i länet från regionala kollektivtrafikmyndigheter, kommuner, länsstyrelsen och andra berörda myndigheter.	Regionen ska <i>också</i> begära in förslag om vilka objekt <i>och åtgärder</i> som bör utföras i länet från regionala kollektivtrafikmyndigheter, kommuner, länsstyrelsen och andra berörda myndigheter.

---

<sup>22</sup> Senaste lydelse 2010:137

<sup>23</sup> Senaste lydelse 2019:1029

**Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket**

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket att 4 § ska ha följande lydelse.

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
--------------------------	---------------------------

**4 §<sup>24</sup>**

Trafikverket ska

1. årligen till regeringen redovisa produktiviteten för drift-, underhålls- och byggåtgärder inom det egna ansvarsområdet,
2. årligen följa upp och till regeringen redovisa genomförda åtgärder i den nationella planen för transportinfrastruktur samt i länsplaner för regional transportinfrastruktur i de delar verket ansvarar för genomförandet,

	<i>2 a. Årligen följa upp och bedöma om åtgärder enligt 2 § 16 a) och b) i länsplanerna lett till ett minskat behov av åtgärder enligt 2 § 16 c) och d).</i>
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

3. årligen bistå Trafikanalys i dess uppgift att till regeringen redovisa en uppföljning av de transportpolitiska målen,
4. årligen till regeringen rapportera kostnad per identifierad avgiftsbelagd passage som nyckeltal för vägavgiftssystem,
5. bistå Trafikanalys när det gäller användningen av databaser och analysverktyg,

---

<sup>24</sup> Senaste lydelse 2017:305.



6. när det gäller det transeuropeiska transportnätet TEN-T och Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE)

a) ansvara för Sveriges del i förvaltningen av det tekniska informationssystemet för det transeuropeiska transportnätet (TENtec),

b) bistå regeringen i beredning, kvalitetssäkring och samordning av bidragsansökningar samt i uppföljning av projekt som beviljats bidrag,

c) bistå regeringen i arbetet gällande de europeiska korridorer som anges i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1315/2013 av den 11 december 2013 om unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet,

7. årligen rapportera hur kraven på försäkringar för ett fartyg och dess drift och utbildningsplatser ombord enligt förordningen (2001:770) om sjöfartsstöd uppfyllts,

8. vartannat år genomföra och till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap redovisa ett identifieringsarbete av potentiella europeiska kritiska infrastrukturer inom transportsektorn enligt rådets direktiv 2008/114/EG av den 8 december 2008 om identifiering av, och klassificering som, europeisk kritisk infrastruktur och bedömning av behovet att stärka skyddet av denna, i den ursprungliga lydelsen, och

9. i syfte att bedöma behov av underhåll och investeringar i järnvägsnätet samt behov av finansiering av sådana åtgärder upprätta och föra register över de järnvägsanläggningar Trafikverket förvaltar.