

Promemoria

Statsbidrag till enskild väghållning

Förord

Genom beslut den 7 september 2023 uppdrog Regeringskansliet åt juristen Maria Jonsson att göra en översyn av förordningen (1989:891) om statsbidrag till enskild väghållning och lämna förslag till förändringar och upprätta nödvändiga författningsförslag. Från och med den 2 april 2024 har även ämnessakkunniga Annika Jokela arbetat i utredningen.

Härmed överlämnas promemorian *Statsbidrag till enskild väghållning*. Genom promemorian är uppdraget slutfört.

Stockholm i juni 2024

Maria Jonsson

/Annika Jokela

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	5
2	Författningsförslag	6
2.1	Förslag till förordning om statsbidrag till enskild väghållning	6
2.2	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur	12
2.3	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.....	13
3	Uppdraget.....	15
4	Utgångspunkter.....	15
4.1	Det svenska vägnätet	15
4.1.1	Bidrag till enskild väghållning.....	17
4.2	De transportpolitiska målen.....	17
5	Det nuvarande systemet för statsbidrag till enskild väghållning.....	18
5.1	Hur går bidragsgivningen till i praktiken?.....	18
5.1.1	Årligt driftbidrag	18
5.1.2	Särskilt driftbidrag.....	20
5.1.3	Byggnadsbidrag.....	21
5.2	Vilka aktörer är bidragsmottagare?	22
5.3	Hur beräknas bidragens storlek?.....	23
5.3.1	Den rättsliga regleringen	23
5.3.2	Beräkningen av årliga driftbidrag.....	24
5.3.3	Beräkningen av särskilda driftbidrag.....	25
5.3.4	Beräkningen av byggnadsbidrag.....	26
5.4	Ansvarsfördelningen mellan staten, regionerna och kommunerna	26
6	Är bidragssystemet förenligt med EU:s regelverk om statligt stöd?	27
6.1	Bakgrund	27
6.2	Det EU-rättsliga regelverket om statligt stöd	27
6.2.1	Begreppet statligt stöd i förhållande till väginfrastruktur	28
6.3	Omfattas statsbidraget till enskild väghållning av statsstödsreglerna?.....	29
6.3.1	Kan ett visst företag eller en viss produktion gynnas av statsbidrag till enskild väghållning?.....	29
6.3.2	Kan statsbidraget snedvrیدا konkurrensen eller påverka handeln mellan medlemsstaterna?	30
6.3.3	Bidragssystemet omfattas inte av statsstödsreglerna.....	31

7	En uppdaterad bidragsordning	32
7.1	Allmänna iakttagelser och utgångspunkter.....	32
7.2	Bidragsformer och budgetposter	33
7.2.1	Årligt och särskilt vägbidrag	33
7.2.2	Ändamålet för utvecklingsanslaget bör omfatta statsbidrag till både byggande och drift.....	34
7.3	Förutsättningar för årligt vägbidrag.....	35
7.3.1	Enskild väg.....	35
7.3.2	Väg som även är av allmänt intresse	36
7.3.3	En ordnad väghållning.....	39
7.4	Förutsättningar för särskilt vägbidrag	40
7.5	Bidragets storlek och beräkning	41
7.6	Ansökan, prövning och utbetalning.....	42
7.7	Tillsyn och återkrav	44
7.7.1	Tillsyn.....	44
7.7.2	Återkrav.....	47
7.8	Bemyndiganden.....	47
7.9	Överklagande	48
7.10	Plan för byggande av enskilda vägar.....	49
7.10.1	Plan för byggande av enskilda vägar	49
7.10.2	Planeringsunderlag till regionernas länsplaner	49
8	Trafikverkets roll i den enskilda väghållningen.....	50
8.1	Vägledning och stöd till enskilda väghållare.....	50
8.1.1	Bör Trafikverket ge vägledning och stöd till enskilda väghållare?.....	50
8.1.2	Vilket stöd ger Trafikverket till enskilda väghållare i dag?.....	51
8.1.3	Trafikverkets vägledande roll bör framgå av myndighetens instruktion.....	52
9	Utmaningar kring vinterväghållning	53
9.1	Vinterunderhåll av statliga vägar.....	53
9.1.1	Hur beaktas enskilda vägar vid upphandlingarna?	54
9.2	Vinterunderhåll av enskilda vägar.....	55
9.2.1	Tillgången på entreprenörer är begränsad	55
9.2.2	Hur kan enskilda väghållare få bättre tillgång till entreprenörer?	56
10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	59
11	Konsekvenser.....	60

1 Sammanfattning

Sveriges vägnät består av knappt 60 000 mil väg, varav ca 45 000 mil har enskild väghållning. Vissa av de enskilda vägarna fyller en avgörande funktion i den lokala transportinfrastrukturen och är därmed även viktiga ur ett samhällsperspektiv. För väghållningen av sådana enskilda vägar lämnar staten ekonomiska bidrag, i mån av medel.

Olika offentliga bidrag till de enskilda väghållarnas kostnader har utgått under mycket lång tid. För närvarande regleras bidrag till enskild väghållning huvudsakligen i förordningen (1989:891) om statsbidrag till enskild väghållning. Årliga statsbidrag lämnas med stöd av förordningen till ca 22 500 väghållare, avseende ca 7 400 mil enskild väg, samt till tio enskilda vägfärjor. Därutöver lämnas särskilda driftbidrag och byggnadsbidrag i enskilda fall.

Det nuvarande bidragssystemet är väl etablerat och fungerar i grunden bra. Förordningen om statsbidrag till enskild väghållning är dock i stora delar språkligt och strukturellt föråldrad och innehåller dessutom flera paragrafer som förlorat sin betydelse. I promemorian föreslås därför att förordningen ersätts av en ny förordning om statsbidrag till enskild väghållning. Innebörden och effekten av bestämmelserna i den nya förordning som föreslås överensstämmer i mycket stor utsträckning med den ordning som i praktiken tillämpas i dag. Den nya förordningen tydliggör dock ändamålet, förutsättningarna och formerna för statsbidrag. I förslaget klargörs att det är enskilda vägar som även är av allmänt intresse som omfattas av bidragssystemet samt att bidragens ändamål är att främja en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Den nya förordningen föreslås reglera grunderna för bidragssystemet, samtidigt som det lämnas bemyndiganden till Trafikverket att meddela de övriga föreskrifter som behövs. Förslaget innebär förenklingar i fråga om gränsdragningen mellan byggande av väg och särskilda driftåtgärder, en utökad möjlighet att lämna bidrag för särskilda åtgärder om det finns särskilda skäl samt nya bestämmelser om återkrav som stärker systemets legitimitet och minskar risken för missbruk. Ytterligare en förändring jämfört med den nuvarande förordningen är att den nya förordningen inte föreslås innehålla något undantag som hindrar bidrag till enskilda vägar inom detaljplanerat område som ingår i ett kommunalt väghållningsområde.

I promemorian analyseras också Trafikverkets roll i den enskilda väghållningen, vid sidan av bidragsgivningen. Det föreslås att Trafikverkets serviceskyldighet gentemot enskilda väghållare förtydligas, genom en ändring av förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket. Det föreslås även en mindre ändring i förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till förordning om statsbidrag till enskild väghållning

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag till väghållning av enskilda vägar som även är av allmänt intresse.

Bidrag får lämnas i mån av tillgång på medel.

2 § Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Ordförklaringar

3 § I denna förordning avses med

väg:

1. vägbana och övriga väganordningar som behövs för vägens bestånd, drift eller brukande, och

2. till väg ansluten brygga eller färja med färjeläge.

enskild väg: väg som är avsedd för trafik med andra motorfordon än mopeder klass II och som varken utgör allmän väg enligt väglagen (1971:948) eller en sådan väg som en kommun är huvudman för enligt plan- och bygglagen (2010:900).

I övrigt har ord och uttryck i förordningen samma betydelse som i väglagen.

Statsbidragets syfte

4 § Bidrag enligt denna förordning ska främja en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Bidragsformer

5 § Årligt vägbidrag får lämnas för

1. sådant löpande underhåll av en enskild väg som motsvarar de åtgärder som avses i 5 kap. 1 § vägförordningen (2012:707), och

2. att hålla en enskild vägfärja i trafik i den utsträckning som behövs.

Särskilt vägbidrag får lämnas för

1. byggande eller återställande av en enskild väg, och

2. sådana underhålls- och förbättringsarbeten avseende en enskild väg som motsvarar de åtgärder som avses i 5 kap. 1 § 2 och 3 vägförordningen.

Förutsättningar för bidrag

6 § Årligt vägbidrag får lämnas för en enskild väg som kompletterar det allmänna vägnätet och är ändamålsenlig i förhållande till andra vägar, om vägen

1. behövs för transporter till och från en permanentbostad,
2. tillgodoser ett angeläget kommunikationsbehov av väsentlig betydelse för näringslivet eller det rörliga friluftslivet, eller

3. är av väsentlig betydelse

a) som genomfartsväg, eller

b) som uppsamlingsväg för fritidsbebyggelse.

Bidrag för en väg som är kortare än 950 meter får lämnas endast om det finns särskilda skäl.

7 § Årligt vägbidrag får lämnas endast om vägen

1. hålls öppen för allmän trafik, utan avgift, och

2. hålls i ett tillfredsställande skick för sitt ändamål.

Trafikverkets region får i enskilda fall som rör färjeleder besluta om undantag från kravet om avgiftsfrihet i första stycket 1.

8 § Årligt vägbidrag får lämnas endast om väghållningen av den enskilda vägen är ordnad

1. genom en förrättning som har vunnit laga kraft,

2. genom en överenskommelse som har godkänts av Trafikverkets region, eller

3. av fastighetsägaren ensam.

9 § Årligt vägbidrag får inte lämnas för en enskild väg som är belägen inom ett område som omfattas av ett exploateringsavtal enligt plan- och bygglagen (2010:900) eller som i huvudsak betjänar ett sådant område.

10 § Särskilt vägbidrag får lämnas om

1. årligt vägbidrag lämnas för det löpande underhållet av den aktuella vägen, eller

2. det finns särskilda skäl.

Bidragets storlek

11 § Bidrag enligt denna förordning beräknas som en viss andel av de bidragsgrundande kostnaderna för väghållningen.

För en färjeled som omfattas av ett beslut om undantag från kravet på avgiftsfrihet enligt 7 § andra stycket ska även väghållarens möjligheter att täcka kostnaderna med hjälp av avgifter från trafikanterna beaktas vid beräkningen av bidrag.

12 § Trafikverket ska varje år fastställa hur stor andel av de bidragsgrundande kostnaderna som bidraget ska motsvara. Andelen får högst uppgå till

1. 85 procent för färjeleder,

2. 80 procent för vägar som är av väsentlig betydelse som genomfartsvägar,

3. 70 procent för vägar som

a) behövs för transporter till och från permanentbostäder som inte ligger i ett område med sammanhållen bebyggelse, eller

b) tillgodoser ett angeläget kommunikationsbehov av väsentlig betydelse för näringslivet eller det rörliga friluftslivet, och

4. 40 procent för vägar som

a) behövs för transporter till och från permanentbostäder som ligger i ett område med sammanhållen bebyggelse, eller

b) är av väsentlig betydelse som uppsamlingsvägar för fritidsbebyggelse.

För sådana åtgärder som avses i 15 och 16 §§ får det i enskilda fall lämnas bidrag som motsvarar en högre andel av kostnaderna än den som anges i första stycket, om åtgärderna är av väsentlig betydelse för totalförsvaret eller det annars finns särskilda skäl.

Bidragsgrundande kostnader

13 § Som bidragsgrundande kostnader beaktas endast sådana kostnader enligt 14–16 §§ som är skäligen med hänsyn till samhällsnyttan.

14 § Som bidragsgrundande kostnader för löpande underhåll av en enskild väg avses skäligen kostnader för att hålla vägen i ett för ändamålet tillfredsställande skick.

Trafikverket ska vart femte år utreda vilka kostnader som kan anses skäligen för löpande underhåll av enskilda vägar i olika delar av landet och årligen fastställa schablonbelopp, med beaktande av den aktuella prisutvecklingen.

Som bidragsgrundande kostnader för att hålla en färja i trafik avses skäligen kostnader för att upprätthålla en tillfredsställande trafikförsörjning.

15 § Som bidragsgrundande kostnader för byggande av väg avses skäligen kostnader för att

1. anlägga en ny väg,

2. lägga om en väg i ny sträckning, eller

3. bygga om en väg.

De bidragsgrundande kostnaderna enligt första stycket får, utöver kostnader för själva byggnadsarbetet, omfatta sådana kostnader som byggandet medför i fråga om projektering, förrättning och sådan ersättning som väghållaren enligt dom eller myndighetsbeslut ska utge för mark eller intrång.

Kostnader som har uppkommit innan bidrag har beviljats är inte bidragsgrundande, om inte Trafikverkets region i ett enskilt fall medger undantag.

16 § Som bidragsgrundande kostnader för återställande eller förbättring av en enskild väg avses skäligen kostnader för att återställa eller förbättra vägen till ett för ändamålet tillfredsställande skick.

Kostnader som har uppkommit innan bidrag har beviljats är inte bidragsgrundande, om inte Trafikverkets region i ett enskilt fall medger undantag.

Ansökan om bidrag

17 § En ansökan om bidrag ska vara skriftlig och ges in till Trafikverkets region.

En ansökan om särskilt vägbidrag ska ha lämnats in innan arbetet med de åtgärder som ansökan avser har påbörjats.

18 § En ansökan om bidrag ska innehålla

1. uppgifter om väghållaren och den kontaktperson som företräder denna,

2. uppgifter om den väg som bidraget avser, och

3. de uppgifter som behövs för bedömningen av om förutsättningarna för bidrag är uppfyllda.

19 § En ansökan om särskilt vägbidrag ska, utöver det som anges i 18 §, innehålla

1. uppgifter om de åtgärder som planeras,

2. en beskrivning av skälen till att åtgärderna planeras, och

3. en redovisning av de kostnader som de planerade åtgärderna beräknas uppgå till.

Beslut om bidrag

20 § Trafikverkets region prövar frågor om bidrag efter ansökan.

Ett beslut om att lämna årligt vägbidrag gäller tills vidare. Trafikverkets region ska ompröva frågan vid behov, dock minst vart femte år.

21 § Vid prövningen av frågor om särskilt vägbidrag ska Trafikverkets region samråda med den som upprättar och fastställer länsplanen för regional transportinfrastruktur enligt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar, om det i länsplanen har avsatts medel för drift eller byggande av enskilda vägar.

22 § Ett beslut om bidrag ska innehålla uppgifter om

1. de villkor som gäller för bidrag enligt denna förordning, och

2. utbetalning av bidraget.

Ett beslut om årligt vägbidrag ska även innehålla uppgifter om att väghållaren, på begäran av Trafikverkets region, ska lämna de uppgifter som behövs för omprövning av bidraget enligt 20 § andra stycket.

Utbetalning av bidrag

23 § Ett årligt vägbidrag betalas ut till väghållaren i efterskott för kalenderår. Om bidraget avser en färjeled, får bidraget betalas ut i efterskott för kvartal.

24 § Ett särskilt vägbidrag betalas ut till väghållaren efter slutfört arbete eller allteftersom arbetena fortgår. Om arbetena kräver tillstånd av en myndighet, får bidraget inte betalas ut innan väghållaren har försäkrat att tillståndet har meddelats.

25 § Trafikverkets region ska besluta att ett bidrag helt eller delvis inte ska betalas ut, om

1. väghållaren genom oriktiga uppgifter eller på något annat sätt orsakat att bidraget beviljats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget av någon annan orsak beviljats felaktigt eller med för högt belopp och väghållaren skäligen borde ha insett detta, eller

3. villkoren i 7 § inte har följts och avvikelsen är allvarlig eller återkommande.

Återbetalning och återkrav

26 § Väghållaren är återbetalningsskyldig för bidrag som har betalats ut, om

1. väghållaren genom oriktiga uppgifter eller på något annat sätt orsakat att bidraget beviljats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget av någon annan orsak beviljats felaktigt eller med för högt belopp och väghållaren skäligen borde ha insett detta,

3. villkoren i 7 § inte har följts och avvikelsen är uppenbart allvarlig, eller

4. bidraget helt eller delvis inte har använts för det ändamål som det har beviljats för.

På det belopp som ska betalas tillbaka ska ränta enligt räntelagen (1975:635) betalas.

27 § Om en väghållare är återbetalningsskyldig enligt 26 §, ska Trafikverket besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget tillsammans med ränta. Kravet eller räntan får helt eller delvis sättas ned, om det finns särskilda skäl.

Tillsyn

28 § Trafikverkets region utövar tillsyn över att villkoren för beviljade bidrag följs.

Bemyndigande

29 § Trafikverket får meddela föreskrifter om

1. undantag från kravet i 7 § första stycket 1 om att en väg ska hållas öppen för allmän trafik,

2. vilka åtgärder enligt 5 kap. 1 § 2 och 3 vägförordningen (2012:707) som utgör löpande underhåll av väg enligt 5 § första stycket denna förordning och vilka åtgärder som utgör underhålls- och förbättringsarbeten enligt 5 § andra stycket,

3. utbetalning av bidrag till en företrädare för väghållaren, och

4. verkställigheten av denna förordning.

Överklagande

30 § Trafikverkets regions beslut enligt 20 och 25 §§ får överklagas till Trafikverket.

31 § I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än Trafikverkets beslut enligt 27 § får dock inte överklagas.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

2. Genom förordningen upphävs förordningen (1989:891) om statsbidrag till enskild väghållning.

3. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för

a) ärenden där beslut om byggnadsbidrag eller särskilt driftbidrag har fattats före ikraftträdandet, och

b) ärenden om bidrag som avser tid före ikraftträdandet.

4. För ärenden där beslut om årligt driftbidrag har fattats före ikraftträdandet gäller äldre föreskrifter i fem år efter beslutsdagen. Därefter ska beslutet anses avse årligt vägbidrag enligt denna förordning.

5. Bidrag får trots 23 och 24 §§ betalas ut till annan mottagare än väghållaren, om

a) bidragsmottagaren är en kommun som före ikraftträdandet har åtagit sig att ombesörja underhållet av vägen eller att hålla vägfärjan i trafik, och

b) väghållaren inte har framställt invändningar till Trafikverket mot att bidraget betalas ut till kommunen.

En kommun som tar emot bidrag enligt första stycket ska anses vara väghållare vid tillämpningen av 18, 22 och 25–27 §§.

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

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Den nationella planen för transportinfrastruktur får utöver vad som anges i 2 § innehålla åtgärder som ska beviljas statlig medfinansiering eller statsbidrag när det gäller

1. farleder och slussar,
2. drift av icke-statliga flygplatser,
3. regionala kollektivtrafikanläggningar och rullande järnvägsmateriel, samt
4. drift av enskilda vägar.

4. enskild väghållning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

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

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse
2 §¹

Trafikverket ska

1. svara för frågor om väganordningars tekniska utförande,
2. inhämta och sammanställa uppgifter från samtliga infrastruktur-förvaltare och tjänsteleverantörer för att beskriva det samlade svenska järnvägsnätet,
3. inhämta och sprida kunskap och information om tillgänglighet, framkomlighet, miljö, hälsa och säkerhet inom sitt ansvarsområde,
4. utveckla, förvalta och tillämpa metoder och modeller för samhälls-ekonomiska analyser inom transportområdet, inklusive efterkalkylering och successiv kalkylering,
5. ta fram och tillhandahålla aktuella trafikprognoser,
6. genomföra djupstudier av samtliga vägtrafikolyckor som har medfört att någon har avlidit,
7. svara för forskning och innovation som motiveras av myndighetens uppgifter,
8. följa, dokumentera och på regeringens uppdrag finansiera forskning och innovation inom transportområdet,
9. vara infrastrukturförvaltare för det järnvägsnät som tillhör staten, om inte något annat beslutats,
10. i sin roll som beställare särskilt verka för att produktivitet, innovation och effektivitet på marknaderna för investeringar, drift och underhåll ökar,
11. ha väl fungerande rutiner, arbetssätt och samverkansformer som tillvaratar och möjliggör nationellt, regionalt och lokalt inflytande,
12. verka för kollektivtrafikens utveckling, till exempel genom att ge de regionala kollektivtrafikmyndigheterna råd och stöd i fråga om utformningen av de trafikförsörjningsprogram som avses i 2 kap. 8 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik,
13. medverka i genomförandet av det regionala tillväxtarbetet,
14. genom ett särskilt beslutsorgan inom Trafikverket pröva frågor om statligt bidrag till svensk sjöfart,
15. genom överenskommelser med flygplatshållare säkerställa att det finns ett nationellt nät av flygplatser som upprätthåller en grundläggande beredskap för att samhällsviktiga transporter ska kunna utföras, *och*
15. genom överenskommelser med flygplatshållare säkerställa att det finns ett nationellt nät av flygplatser som upprätthåller en grundläggande beredskap för att samhällsviktiga transporter ska kunna utföras,

¹ Senaste lydelse 2017:518.

16. i den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart stegvis analysera val av åtgärder genom att överväga

a) åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt,

b) åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur,

c) begränsade ombyggnationer, och

d) nyinvesteringar eller större ombyggnationer.

16. i den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart stegvis analysera val av åtgärder genom att överväga

a) åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt,

b) åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur,

c) begränsade ombyggnationer, och

d) nyinvesteringar eller större ombyggnationer, och

17. på ett kostnadseffektivt sätt tillhandahålla lättillgänglig, kvalificerad och behovsanpassad information och rådgivning till enskilda väghållare om byggande och drift av vägar som även är av allmänt intresse.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

3 Uppdraget

Enligt beslut den 7 september 2023 uppdrog Regeringskansliet åt en bokstavsutredare att göra en översyn av förordningen (1989:891) om statsbidrag till enskild väghållning och lämna förslag till förändringar och upprätta nödvändiga författningsförslag. I uppdraget ingår även bland annat att analysera Trafikverkets roll i den enskilda väghållningen. Uppdragsbeskrivningen finns i *bilaga 1*. Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2024.

Denna promemoria har utarbetats av bokstavsutredaren inom Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. Under uppdragets genomförande har möten för att hämta in information och synpunkter hållits med bland annat Riksförbundet Enskilda Vägar, Lantbrukarnas Riksförbund, Sveriges Kommuner och Regioner samt tjänstemän vid Trafikverket. Vidare har hänsyn tagits till Trafikverkets förslag till reviderad förordning om statsbidrag till enskild väghållning, som utarbetades 2013 efter samråd med Riksförbundet Enskilda Vägar, Sveriges Kommuner och Landsting, Lantbrukarnas Riksförbund, Lantmäteriet och Skogsindustrierna (N2013/05796).

4 Utgångspunkter

4.1 Det svenska vägnätet

I Sverige finns det knappt 60 000 mil väg. Vägsträckan kan delas in i allmänna vägar och enskilda vägar. Övergripande bestämmelser om det svenska vägnätet finns i väglagen (1971:948), vägförordningen (2012:707) och plan- och bygglagen (2010:900). Definitionen av allmän väg finns i 1 § väglagen. Där framgår att allmän väg är sådan väg som anläggs enligt väglagen eller förändras till allmän genom samma lag. Därutöver är allmän väg sådan för allmän samfärdslös upplåten väg som av ålder ansetts som allmän eller enligt äldre bestämmelser anlagts som eller förändrats till allmän och som den 1 januari 1972 hölls av staten eller en kommun. Någon legaldefinition av vad som utgör en enskild väg finns inte. De vägar som inte är allmänna enligt väglagen får således betraktas som enskilda (jfr prop. 1996/97:92 s. 24).

Totalt finns det i landet ca 9 850 mil allmän väg. De allmänna vägarna är enligt 1 § vägförordningen riksvägar eller länsvägar. Det är staten, genom Trafikverkets region, som är väghållare för de allmänna vägarna, men om det främjar en god och rationell väghållning får regeringen besluta att en kommun ska vara väghållare inom kommunen eller för vissa vägar eller inom vissa områden i kommunen (5 § väglagen). Trafikverket får besluta om ändring av ett kommunalt väghållningsområde (2 kap. 2 § vägförordningen). Utgångspunkten i övrigt är att kommunerna ansvarar för väghållningen av gator och vägar på allmänna platser inom detaljplanerat område (1 § väglagen, 1 kap. 4 § och 6 kap. 21 § plan- och bygglagen). En väg som upplåts till allmänt begagnade som gata upphör

enligt 1 § andra stycket väglagen att vara allmän väg. Sådana vägar som en kommun är väghållare för brukar kallas kommunala vägar.

Med väghållning avses enligt 4 § väglagen byggande av väg och drift av väg. Med byggande av väg avses enligt 10 § väglagen att anlägga en ny väg och att bygga om en väg. Statens väghållaransvar för de allmänna vägarna innebär alltså enligt väglagen att staten ansvarar för både investeringar och underhåll. Det nationella stamvägnätet, riksvägarna, uppgår till ca 800 mil. För dessa vägar är det Trafikverket som både planerar och utför investeringar. När det gäller övriga vägar som ligger under statens väghållaransvar, dvs. länsvägarna eller det regionala vägnätet, är det i stället regionerna som ansvarar för investeringsplaneringen. Detta regleras inte i väglagen, utan i förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur. Av 1 § och 3 § 1 i den förordningen framgår att det inom varje region ska upprättas en länsplan, som ska avse tolv år och bland annat omfatta investeringar i statliga vägar som inte ingår i stamvägnätet. Trafikverket ska enligt 7 § lämna underlag till planen. I 3 a § andra stycket anges att länsplanen även får avse byggande och drift av enskilda vägar.

De enskilda vägarna uppgår till ca 45 000 mil. En stor andel av denna vägsträcka utgörs dock av skogsbilvägar och andra privata vägar som inte är öppna för allmän motorfordonstrafik.

Staten ansvarar inte för väghållningen av de enskilda vägarna. Det finns inte heller någon genom lag eller med stöd av lag föreskriven offentlig-rättslig skyldighet för någon annan att bygga, bibehålla eller underhålla en väg, utöver det ansvar som kommunen har enligt plan- och bygglagen eller 5 § väglagen. Däremot kan det finnas civilrättsligt bindande åligganden för ägaren av den fastighet där en enskild väg är belägen att behålla vägen i gott skick, till exempel på grund av ett servitut som belastar fastigheten (14 kap. 1 § jordabalken). Väghållningen av enskilda vägar ombesörjs alltså, i förhållande till det allmänna, på frivillig basis av ett stort antal olika enskilda subjekt.

Flertalet enskilda vägar sköts av den fysiska eller juridiska person som äger marken där vägen är belägen. När en väg tjänar flera fastigheter är dock väghållningen som regel organiserad i någon form, ofta med stöd av äldre lagstiftning. Lagen (1939:608) om enskilda vägar, som upphörde att gälla vid utgången av 1997, skilde mellan tre typer av enskilda vägar – enskilda vägar i allmänhet, vissa vägar inom områden med tätare bebyggelse (tätortsvägar) och skogsvägar. Tätortsvägar skulle förvaltas av s.k. vägföreningar, medan övriga enskilda vägar skulle förvaltas av s.k. vägsamfälligheter. Numera inrättas i stället en gemensamhetsanläggning, som enligt anläggningslagen (1973:1149) är samfällid för de fastigheter som deltar i anläggningen. Samfälligheten förvaltas enligt lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter antingen direkt av delägarna (delägarförvaltning) eller av en särskilt bildad samfällighetsförening (föreningsförvaltning).

Vägar som omfattas av en samfällighets väghållning enligt äldre bestämmelser ska enligt 2 § lagen (1997:620) om upphävande av lagen (1939:608) om enskilda vägar anses utgöra en gemensamhetsanläggning bildad vid förrättning enligt anläggningslagen. Av 9 § upphävandelagen framgår vidare att en vägsamfällighet eller vägförening som har bildats enligt lagen om enskilda vägar eller motsvarande äldre bestämmelser och

som kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter ska anses som en samfällighetsförening enligt lagen om förvaltning av samfälligheter. Samfälligheten eller föreningen får behålla den firma den hade vid utgången av år 1997. Det finns därför alltjämt många enskilda vägar som förvaltas av organisationer som benämns vägförening eller vägsamfällighet. I fråga om vägsamfällighet som har bildats enligt äldre bestämmelser och som inte kan förvärva rättigheter eller ikläda sig skyldigheter gäller i stället bestämmelserna om delägarförvaltning i lagen om förvaltning av samfälligheter.

4.1.1 Bidrag till enskild väghållning

Offentliga bidrag till enskild väghållning i Sverige har utgått under mycket lång tid och kan bland annat motiveras med att väghållarna utför en samhällstjänst, till gagn även för andra än de som äger del i den aktuella vägen. De enskilda vägarna gör det nämligen möjligt för medborgare och andra samhällsaktörer att få tillgång till platser som svårigen skulle kunna nås om vägarna inte fanns. Att stödja väghållningen genom offentliga bidrag har uppenbarligen bedömts vara en samhällsekonomiskt mer effektiv lösning för att göra en större del av landet tillgängligt än att överföra väghållningsansvaret för de enskilda vägarna till staten, regionerna eller kommunerna. Genom det statliga bidraget till väghållningen har det också skapats en möjlighet för det allmänna att ställa krav på den enskilda väghållningen. För att vara berättigad till bidrag måste väghållaren nämligen sköta vägen så att den uppfyller en viss standard och därmed kan utnyttjas för allmän trafik.

Regionala och kommunala bidrag till enskild väghållning förekommer, men det offentliga stödet lämnas i dagsläget huvudsakligen i form av statsbidrag, med stöd av förordningen (1989:891) om statsbidrag till enskild väghållning och Vägverkets föreskrifter om statsbidrag till enskild väghållning (VVFS 1990:4). För närvarande är det ca 22 500 väghållare som årligen uppbär statsbidrag för väghållningen av sammanlagt cirka 7 400 mil enskild väg. Statsbidrag lämnas även till tio enskilda vägfärjor.

4.2 De transportpolitiska målen

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Detta mål har gällt oförändrat sedan år 1998 (prop. 1997/98:56, rskr. 1997/98:266) och fastställdes senast av riksdagen år 2009 (prop. 2008/09:93, rskr. 2008/09:257). Det övergripande målet preciseras genom ett funktionsmål om tillgänglighet och ett hänsynsmål om säkerhet, miljö och hälsa. Funktionsmålet anger att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Vidare anges att transportsystemet ska vara jämställt, dvs. likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov. Hänsynsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till

att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa.

Enligt förordningen (2010:186) med instruktion för Trafikanalys ska myndigheten Trafikanalys varje år till regeringen redovisa en uppföljning av de transportpolitiska målen.

5 Det nuvarande systemet för statsbidrag till enskild väghållning

5.1 Hur går bidragsgivningen till i praktiken?

Bidrag enligt förordningen om statsbidrag till enskild väghållning lämnas i form av byggnadsbidrag, årligt driftbidrag och särskilt driftbidrag. Prövningen sker av Trafikverkets region, efter ansökan från väghållaren. Trafikverkets regions beslut kan överklagas till Trafikverket. Trafikverkets region handlägger årligen ca 6 500 ansöknings- och omprövningsärenden. Under 2023 överklagades 69 beslut till Trafikverket.

Gemensamt för de tre bidragsformerna är att bidragsgivningen i relativt stor utsträckning har utvecklats genom Trafikverkets, och tidigare Vägverkets, praxis. De handläggningsrutiner och kriterier för bidrag som tillämpas beskrivs utförligt i Trafikverkets *Handbok Statsbidrag till enskild väghållning*, men är bara delvis reglerade i förordningen eller myndighetens föreskrifter. I synnerhet när det gäller byggnadsbidrag finns det dessutom bestämmelser i förordningen som saknar koppling till hur bidragsgivningen går till i praktiken. Ärendehandläggningen och de kriterier för bidrag som tillämpas skiljer sig åt mellan de olika bidragsformerna och redovisas därför var för sig.

5.1.1 Årligt driftbidrag

Årliga driftbidrag lämnas till åtgärder för att hålla enskilda vägar i ett tillfredsställande skick. Med sådana åtgärder avses både barmarksunderhåll – till exempel grusning, hyvling, dammbindning och sladdning – och vinterunderhåll – såsom snöplogning, halkbekämpning och ishyvling. Ansökan om årligt driftbidrag ska göras skriftligen. Blankett för ansökan finns på Trafikverkets webbplats. För att bidrag ska beviljas måste följande förutsättningar vara uppfyllda:

- Vägen ska tillgodose ett kommunikationsbehov för fastboende, näringslivet eller det rörliga friluftslivet. Vägen kan också ha väsentlig betydelse som genomfartsväg eller uppsamlingsväg för fritidsbebyggelse.
- Vägen ska vara sammanhängande och ha en sträckning som uppgår till minst 950 meter, mätt från anslutningen till allmän väg fram till fastboende, näringslivet eller det rörliga friluftslivet. Vägar som är kortare än så, dock minst 500 meter, kan beviljas bidrag om vägen bara betjänar enstaka bostäder och fastighetsägarnas egna kostnader för

väghållningen är betungande eller om vägen tillgodoser ett klart allmänt intresse, till exempel om vägen leder till en inrättning av betydelse för allmänheten eller av kulturhistoriskt värde och årsdygns-trafiken överskrider 50 fordon.

- Vägen ska vara ändamålsenlig med hänsyn till övriga vägar. Med detta avses att vägen utgör ett komplement till det allmänna vägnätet och att den har en standard som är anpassad till vägens funktion och trafikbelastning. Bidrag lämnas alltså inte när det finns en annan väg som lika bra eller bättre kan tillgodose det aktuella trafikbehovet.
- Kostnaderna för väghållningen ska vara skäliga med hänsyn till nyttan. Vid bidragsberäkningen beaktas inte sådana kostnader som överstiger två prisbasbelopp per permanentbostad och år. Långa utfartsvägar, som kan kosta mer än så att underhålla, beviljas alltså inte bidrag i full omfattning. Något motsvarande takbelopp tillämpas dock inte på andra vägkategorier än de som avser vägar för fastboende.
- Väghållningen ska vara ordnad i någon form av organisation eller genom en överenskommelse som godkänts av Trafikverkets region.
- Vägen får inte ligga inom ett område med detaljplan enligt plan- och bygglagen där en kommun är väghållare enligt 5 § väglagen, dvs. inom ett s.k. kommunalt väghållningsområde.

Årliga driftbidrag kan även lämnas för att hålla enskilda vägfärjor i trafik. Det är dock i dagsläget endast tio färjeleder som ingår i bidragssystemet.

Årliga driftbidrag beslutas och beviljas för en femårsperiod i taget. När en väg har beviljats årligt driftbidrag ställs det krav på att vägen hålls öppen för allmän trafik och underhålls väl. Om förutsättningarna ändras under pågående bidragsperiod kan beslutet komma att omprövas. Om en väg stängs för trafik utan Trafikverkets regions medgivande eller om vägens underhåll är eftersatt kan Trafikverkets region alltså besluta att beviljat årligt driftbidrag inte ska betalas ut.

En skriftlig ansökan krävs bara inför den första prövningen av om vägen ska omfattas av rätt till årligt driftbidrag. Därefter prövar Trafikverkets region vart femte år frågan om fortsatt bidrag på eget initiativ, utan att väghållaren behöver ansöka på nytt. Omprövningen sker genom s.k. ordinarie tillsyn, där Trafikverkets region kontrollerar drift och underhåll samt att bidragsförutsättningarna alltså är uppfyllda.

När den senast beviljade femårsperioden börjar närma sig sitt slut uppmanar Trafikverket väghållaren att fylla i och returnera en vägdeklaration, där väghållaren redovisar eventuella förändringar som skett, jämfört med sin ansökan eller tidigare inlämnade vägdeklarationer. Trafikverket upplyser i detta sammanhang även om att tillsyn av vägen kommer att ske, utan att väghållaren blir kallad att delta, samt att bidrag kan utebli om vägdeklarationen inte lämnas in inom föreskriven tid.

Inom ramen för den ordinarie tillsynen gör Trafikverkets region oftast en inspektion på plats för att kontrollera att vägen är väl underhållen. För ca 20 procent av de vägar som omfattas av omprövning ett visst år sker emellertid endast en s.k. skrivbordstillsyn. I de fall tillsynsbesök genomförs är det numera upp till den ansvariga utredaren att avgöra huruvida väghållaren ska ges möjlighet att delta eller inte, vilket skiljer sig från den ordning som gällde tidigare. Skälet till att väghållaren inte längre regel-

mässigt kallas till besöket är att detta då ofta kan genomföras på kortare tid. Varje utredare kan därmed hinna med att kontrollera fler vägar på plats och det blir enklare att tidsplanera arbetet.

Efter avslutad tillsyn skickar Trafikverkets region ut ett protokoll till väghållaren, där myndigheten redovisar sitt omdöme över vägens skick samt sin syn på vad underhållsarbetet bör inriktas mot under kommande femårsperiod. Protokollet ligger till grund för beslut om årligt driftbidrag för de kommande fem åren. Om vägen saknar brister eller endast är behäftad med mindre brister godkänns vägen. Om tillsynen påvisar flera mindre brister eller påtagliga brister underkänns vägen, men väghållaren ges möjlighet att inom skälig tid återställa vägen till bidragsmässigt skick. Om vägen har flera påtagliga eller återkommande brister underkänns vägen och årets driftbidrag återförs, vilket innebär att det beviljade bidraget inte betalas ut för det året. Som exempel på skäl för återförande av bidrag nämns i Trafikverkets handbok återkommande brister, större underhållsbrister, att förbudsskyltar eller bom har satts upp eller att det finns allvarliga trafiksäkerhetsbrister. En indragning av bidraget, dvs. att vägen helt förlorar rätten till årliga bidrag, kan initieras från och med nästkommande årsskifte.

Årligt driftbidrag betalas ut i efterskott för kalenderår. Bidragets storlek beräknas utifrån en schablon för skäliga driftskostnader som Trafikverket fastställer. Schablonen baseras på en utredning av driftskostnaderna som gjordes 2012–2014 och har därefter årligen indexreglerats. Varje år fastställer Trafikverket också, utifrån tillgången på medel, hur stor andel av de bidragsgrundande kostnaderna som bidraget ska motsvara för olika vägkategorier (bidragsprocent). Bidragsprocenten får dock inte överstiga de taknivåer som anges i förordningen.

Det årliga driftbidraget utgör den klart största posten av de olika bidragsformerna. Under 2023 handlade Trafikverkets region ca 4 600 omprövningsärenden och 390 ansökningar om årligt driftbidrag avseende nya vägar. Kostnaden för de årliga driftbidragen uppgick samma år till drygt 1,2 miljarder kronor, dvs. ca 91 procent av det sammantagna anslaget för drift av enskilda vägar. I den redovisade kostnaden för de årliga driftbidragen ingår statsbidrag till de tio enskilda färjelederna med sammanlagt ca 136 miljoner kronor, varav ca 70 miljoner kronor avser en av dessa färjor.

5.1.2 Särskilt driftbidrag

Särskilt driftbidrag kan lämnas för att återställa eller förbättra en enskild vägs standard. Om särskilt driftbidrag lämnas för att iordningställa en väg eller vägdel till basstandard för årligt driftbidrag kallas bidraget för iståndsättningsbidrag. Ansökan om särskilt driftbidrag ska göras skriftligen, innan de arbeten som ansökan avser påbörjas. Blankett för ansökan finns på Trafikverkets webbplats. Under 2023 tog Trafikverket emot drygt 1 400 ansökningar om särskilt driftbidrag.

Särskilt driftbidrag lämnas enligt praxis endast till vägar som har beviljats årligt driftbidrag, om inte bidraget avser upprustning av en ny bidragsväg. Iståndsättningsbidrag lämnas dock inte för en väg som tidigare har omfattats av årligt driftbidrag, men där underhållet varit eftersatt.

Vidare lämnas bidrag inte i full omfattning om kostnaden är orimligt hög i förhållande till nyttan. Bidrag lämnas inte heller till åtgärder som ingår i det årliga driftbidraget. I Trafikverkets handbok anges vilka åtgärder som kan läggas till grund för särskilt driftbidrag och inte. Till exempel anges att bidrag kan ges för broreparation, målning av kant- och mittlinje och vändplats, men däremot inte för belysning, kantskärning eller marklösen. Vissa av de åtgärder som enligt listan inte är bidragsgrundande omfattas i stället av det årliga driftbidraget eller kan läggas till grund för ett byggnadsbidrag. Särskilt driftbidrag beviljas i första hand för planerade åtgärder, men undantag kan enligt handboken göras för akuta åtgärder.

Ett särskilt driftbidrag som beviljats betalas ut när arbetet har färdigställts och avsynats av Trafikverkets region samt kostnadsredovisningen har kontrollerats och godkänts.

Det ekonomiska utrymmet för att lämna särskilda driftbidrag bestäms utifrån hur stor andel av anslaget för drift av enskild väg som behövs för att täcka de årliga driftbidragen. Mot bakgrund av att de schablonmässigt beräknade kostnaderna för löpande vägunderhåll har ökat de senaste åren har bidragsutrymmet för särskilda åtgärder minskat. Under 2023 avsattes knappt 120 miljoner kronor för särskilda driftbidrag, motsvarande ca 9 procent av det sammantagna anslaget. Detta kan jämföras med år 2021, då drygt 300 miljoner kronor kunde avsättas för särskilda driftbidrag. Under år 2022 beviljades särskilda driftbidrag med drygt 230 miljoner kronor, motsvarande ca 18 procent av det sammantagna anslaget för drift av enskilda vägar. I budgetpropositionen för 2024 (prop. 2023/24:1, utgiftsområde 22, anslag 1:2) har det dock gjorts en satsning på förstärkt underhåll i det enskilda vägnätet. För detta syfte har medel tillförts med 100 miljoner kronor under 2024 och ytterligare 100 miljoner kronor föreslås under 2025.

5.1.3 Byggnadsbidrag

Byggnadsbidrag, även kallat investeringsbidrag, utgör bidrag till en investeringsåtgärd som innebär nybyggnation av en del av en väg eller rekonstruktion av en befintlig väg. Ansökan ska göras skriftligen, genom blanketten för ansökan om särskilt driftbidrag. Sökanden behöver således inte själv ta ställning till om den planerade åtgärden utgör en investering eller en särskild driftåtgärd. Byggnadsbidrag kan endast aktualiseras om objektet omfattas av det anslag som är kopplat till regionens länsplan för regional transportinfrastruktur. I annat fall kan ansökan leda till att särskilt driftbidrag beviljas, om det finns medel och förutsättningarna är uppfyllda.

Byggnadsbidrag lämnas inte till en väg inom ett exploateringsområde eller som i huvudsak betjänar ett sådant område. Vidare kan bidrag inte påräknas i full omfattning om kostnaderna är orimligt höga i förhållande till nyttan. Inkomna ansökningar prioriteras utifrån åtgärdens angelägenhetsgrad. Ett beviljat byggnadsbidrag betalas ut när arbetet har färdigställts och såväl arbetet som kostnadsredovisningen har kontrollerats och godkänts av Trafikverkets region.

Anslagen i länsplanerna för byggande av enskilda vägar varierar stort mellan regionerna och åren. För år 2020 avsatte 14 av landets regioner sammanlagt ca 41,8 miljoner kronor, men av detta belopp var det endast

ca 25,6 miljoner kronor som utnyttjades. För år 2021 avsatte samma regioner ca 26,6 miljoner kronor, varav 20,7 miljoner kronor utnyttjades. De övriga sju regionerna avsatte för dessa två år inga medel alls för investeringar i enskilda vägar. För 2022 var det ytterligare fyra regioner som inte avsatte några medel för enskilda vägar i sin länsplan. Av de drygt 1 400 ansökningar om särskilt driftbidrag som kom in under 2023 beviljades byggnadsbidrag i endast 21 fall.

5.2 Vilka aktörer är bidragsmottagare?

Trafikverket skiljer mellan tio olika typer av bidragsmottagare:

- Bolag
- Delägarförvaltning
- Ekonomisk förening
- Ensam väghållare
- Frivillig överenskommelse
- Ideell förening
- Kommun
- Samfällighetsförening
- Vägförening
- Vägsamfällighet

Indelningen baseras på de uppgifter den sökande själv har lämnat och är inte alltid korrekt. Av tabellen nedan, som avser utbetalda bidrag under 2022, framgår att det främst är olika typer av formella eller informella sammanslutningar mellan berörda intressenter som tar emot statsbidrag för enskild väghållning. Ungefär 4,2 procent av bidragsbeloppet, avseende ca 4,9 procent av den sammanlagda väglängden, betalas dock ut till bolag och ensamma väghållare. Det kan emellertid antas att en betydande del av de bidrag som lämnas till bolag eller ensamma väghållare avser sådana vägar som i själva verket är samfälliga eller omfattas av servitut, men att den fastighetsägare som har störst del i vägen, till exempel ett skogsbolag, har åtagit sig att självständigt ta hand om väghållningen. Vidare betalas ca 3,3 procent av bidragsbeloppet, avseende ca 3,4 procent av den sammanlagda väglängden, ut till kommuner. Detta är en följd av att dessa kommuner har åtagit sig att ta hand om väghållningen av vissa enskilda vägar i kommunen, inklusive administrationen av statsbidraget.

Organisationsform	Väglängd	Bidragens fördelning mellan olika aktörer		
		Andel av total väglängd	Bidrag	Andel av totalt bidrag
Bolag	3 474 757	4,7%	44 615 240	4,1%
Delägarförvaltning	8 261 810	11,1%	118 120 282	10,9%
Ekonomisk förening	55 900	0,1%	680 670	0,1%
Ensam väghållare	127 375	0,2%	1 197 405	0,1%
Frivillig överenskommelse	8 621 345	11,6%	118 390 325	11,0%
Ideell förening	1 887 267	2,5%	28 979 757	2,7%
Kommun	2 545 282	3,4%	36 050 812	3,3%
Samfällighetsförening	29 002 341	39,1%	431 383 533	40,0%
Vägförening	1 196 007	1,6%	11 289 282	1,0%
Vägsamfällighet	19 016 086	25,6%	288 861 986	26,8%
Totalt	74 188 170	100%	1 079 569 292	100%

5.3 Hur beräknas bidragens storlek?

5.3.1 Den rättsliga regleringen

Enligt 16 § första stycket förordningen om statsbidrag till enskild väghållning anges att årliga driftbidrag lämnas för skäligen kostnader för sådana arbeten och verksamheter som avses i 45 § och 46 § första stycket vägkungörelsen (1971:954), dvs. för vissa särskilt angivna åtgärder. Vidare framgår att bidragets andel av kostnaderna bestäms av vägens angelägenhetsgrad samt att särskild hänsyn då får tas till färjeleder. Enligt tredje stycket samma paragraf kan särskilt driftbidrag lämnas för att rusta upp vägar som inte är i ett tillfredsställande skick, om kostnaden är skälig.

Byggnadsbidrag lämnas enligt 12 § förordningen om statsbidrag till enskild väghållning med högst 75 procent av kostnaderna. Har det i totalförsvarets intresse beslutats en viss åtgärd i fråga om ett vägobjekt ska dock staten ersätta hela kostnaden för den. I 13 och 14 §§ specificeras vilka byggnadskostnader som ska ligga till grund för beräkningen av bidrag.

Bedömningen av vilka kostnader som ska anses skäliga för de åtgärder som omfattas av det årliga driftbidraget sker med stöd av en schablonberäkning. Av 5 § i Vägverkets föreskrifter om statsbidrag till enskild väghållning framgår att det till grund för fastställande av årligt driftbidrag ska ligga en beräknad skälig driftskostnad, som normalt utreds vart femte år. Vidare anges att kostnaderna årligen ska regleras enligt index, som numera fastställs av Trafikverket.

Bestämmelsen i 17 § förordningen om statsbidrag till enskild väghållning begränsar hur stor andel av kostnaderna för driften som årliga driftbidrag får lämnas med. Till färjeleder får bidrag lämnas med högst 85 procent av kostnaderna, till genomfartsvägar högst 80 procent, till vägar som tillgodoser ett kommunikationsbehov för fast boende utanför bebyggelseområdet eller är av väsentlig betydelse för näringslivet eller det rörliga friluftslivet högst 70 procent och till övriga vägar högst 40 procent. Den högsta bidragsprocenten bestäms dock i praktiken, enligt 6 § i Vägverkets föreskrifter, av vilken vägkategori från A till F som vägen ska hänföras till enligt tabell 1 till föreskrifterna, se tabellen nedan. Om en väg eller del av väg har olika funktioner enligt tabellen bestäms kategori efter den funktion som alstrar mest trafik. I tabellen till föreskrifterna görs en

delvis annorlunda skärning mellan olika vägkategorier än den som anges i 17 § förordningen.

Enligt 7 § i föreskrifterna bestäms även särskilda driftbidrag för mindre förbättringsarbeten och för förnyelse av beläggningar utifrån de procentsatser som anges i tabellen, förutom när det gäller vägkategori C där bidragsprocenten får uppgå till högst 70.

Tabell 1 till Vägverkets föreskrifter

Vägkategori	Funktion	Bidragsprocent (högst)
A	Väg för fast boende inom landsbygdsområde.	70
B	Väg för fast boende inom bebyggelseområde och där vägen inte har funktionen enbart som lokalväg (bostadsgata).	40
C	Genomfartsväg för andra än dem som bor utmed eller har del i vägen och som till övervägande del alstrar trafiken. Årsdygnstrafiken ska normalt vara större än 25 fordon.	80
D	Väg för det rörliga friluftslivet och som inte är av betydelse för fast boende inom landsbygdsområde (Vägkategori A). Vägens årsdygnstrafik ska normalt vara större än 25 fordon.	50
E	Väg för normalt minst 25 fritidshus och där vägen utgör uppsamlingsväg för bebyggelsen.	40
F	Väg för näringslivet. Vägens årsdygnstrafik ska normalt vara större än 25 fordon.	70

5.3.2 Beräkningen av årliga driftbidrag

Från och med den 1 januari 2014 tillämpar Trafikverket en modell för beräkning av det årliga driftbidraget till enskilda vägar som innebär att de bidragsgrundande kostnadernas storlek bestäms utifrån schablonkostnader för drift av väg per kilometer, i kombination med den specifika vägens trafikklass (hur hårt trafikerad vägen är) och slitlager (grus eller beläggning) samt i vilken av tre geografiskt avgränsade klimatzoner som vägen ligger. För broar och liknande byggnadsverk påförs därutöver ett bidragsgrundande tillägg. Om vägghållaren inte är momsredovisningsskyldig och därmed inte kan göra avdrag för ingående moms, multipliceras den bidragsgrundande summan därefter med 1,25. De parametrar som påverkar beräkningen av de bidragsgrundande kostnaderna beskrivs närmare i Trafikverkets informationsblad *Ny beräkningsmodell för årligt driftbidrag till enskilda vägar*.

De schablonkostnader som används i beräkningsmodellen utgår från en prislista för olika underhållsåtgärder, gemensam för hela landet, som togs fram 2012–2014 på basis av en marknadsundersökning bland 500 slumpvis utvalda vägghållare. Prislistan indexregleras årligen enligt driftindex för vägghållning i Trafikverkets infrastrukturindex, men är för närvarande också föremål för en generell översyn. I september 2023 initierade Trafikverket nämligen en ny marknadsundersökning, i syfte att uppdatera den prislista som används. Denna gång har 6 000 vägghållare i de tre klimatzonerna tillfrågats om sina driftskostnader för de åtgärder som beaktas vid bidragsgivningen. Ungefär 44 procent av vägghållarna har besvarat enkäten. För flertalet underhållsåtgärder visar undersökningen att

kostnadsökningen för enskild väghållning har varit högre än infrastrukturindex. Sammanställningen av svaren är dock ännu inte helt klar.

Det årliga driftbidraget för en enskild väg bestäms slutligen som en viss andel av de bidragsgrundande kostnaderna, den s.k. bidragsprocenten. Bidraget är således inte avsett att fullt ut kompensera väghållaren för driftkostnaderna. Vid införandet av beräkningsmodellen 2014 beslutade Trafikverket att tillämpa tre olika bidragsprocentnivåer: 30, 60 och 80 procent. Dessa nivåer har använts sedan dess, enligt Trafikverkets årliga beslut om vilka procentsatser som ska gälla. Det kan noteras att detta innebär att den andel av kostnaderna som ersätts är lägre än de högsta nivåer som anges i förordningen om statsbidrag för enskild väghållning respektive Vägverkets föreskrifter, förutom när det gäller vissa genomfartsvägar. Det finns alltså en marginal som möjliggör beslut om högre bidragsprocent och därmed högre årliga driftbidrag, för det fall att anslaget i statens budget ett visst år skulle höjas mer än infrastrukturindex.

De procentsatser för årligt driftbidrag som enligt Trafikverkets beslut gäller för 2024 framgår av tabellen nedan. De olika vägkategoriernas funktion benämns annorlunda i de årliga besluten än i Vägverkets föreskrifter, men innebörden är densamma. För färjedrift är bidragsprocenten för 2024 högst 80 procent.

2024 års procentsatser för årligt bidrag		
Väggategori	Funktion	Bidragsprocent (högst)
A	Utfartsväg för fast boende inom landsbygdsområde	60
B	Väg för fast boende inom bebyggelseområde	30
C	Genomfartsväg	80
D	Väg för det rörliga friluftslivet	60
E	Väg för fritidsbebyggelse	30
F	Väg för näringslivet	60

5.3.3 Beräkningen av särskilda driftbidrag

Det särskilda driftbidraget beräknas, till skillnad från det årliga, utifrån faktiska kostnader. Av Trafikverkets handbok framgår att kostnaden för arbetet inte bör understiga 5 000 kronor exklusive moms. Huruvida bidrag kan beviljas och hur stort det blir avgörs dock av tillgången på medel och hur angelägen åtgärden är. Hur stor andel av kostnaderna som bidraget maximalt får motsvara för olika vägkategorier bestäms årligen av Trafikverket, med beaktande av den taknivå, 70 procent, som anges i förordningen. Iståndsättningsbidrag lämnas dock med högst två prisbasbelopp per kilometer väg. Särskilda driftbidrag för mindre förbättringsarbeten och för förnyelse av beläggningar utgår från de procentsatser som anges i tabellen till Vägverkets föreskrifter, förutom när det gäller väggategori C där bidragsprocenten får uppgå till högst 70.

De procentsatser för bidrag till underhåll och rekonstruktioner (särskilda driftåtgärder) som enligt Trafikverkets beslut gäller för 2024 framgår av tabellen nedan. Det kan noteras att bidragsprocenten för särskilda driftåtgärder är högre än den som gäller för årliga driftbidrag, förutom i fråga om väggategori C där bidragsprocenten i stället är lägre. Detta överens-

stämmer med den begränsning som gäller enligt förordningen och Vägverkets föreskrifter.

		2024 års procentsatser för särskilt bidrag
Väggategori	Funktion	Bidragsprocent (högst)
A	Utfartsväg för fast boende inom landsbygdsområde	70
B	Väg för fast boende inom bebyggelseområde	40
C	Genomfartsväg	70
D	Väg för det rörliga friluftslivet	70
E	Väg för fritidsbebyggelse	40
F	Väg för näringslivet	70

5.3.4 Beräkningen av byggnadsbidrag

Byggnadsbidrag beräknas, precis som särskilda driftbidrag, utifrån faktiska kostnader. Av Trafikverkets beslut om 2024 års procentsatser för bidrag till enskild väghållning framgår att bidragsprocenten till byggnadsåtgärder, i respektive länsplan för regional transportinfrastruktur, normalt ska följa väggategoriindelningens högsta procentsats för årligt driftbidrag avseende den aktuella vägen, utom för väggategori C som normalt får 70 procent. Särskilda skäl ska föreligga om annan procentsats än den normala ska tillämpas. Högsta bidragsprocent vid särskilda skäl för byggande är enligt beslutet 75 procent.

5.4 Ansvarsfördelningen mellan staten, regionerna och kommunerna

Det är staten, genom Trafikverkets region, som ansvarar för ärendehanläggning, prövning och utbetalning av bidrag enligt förordningen om statsbidrag till enskild väghållning. I fråga om byggnadsbidrag ska dock en samordning ske med berörd region. Finansieringen av de byggnadsbidrag som Trafikverkets region beviljar och betalar ut sker nämligen enbart via anslagen för de länsplaner som regionerna ska upprätta enligt förordningen om länsplaner för regional transportinfrastruktur. Regionernas länsplaner ska omfatta investeringar i statliga vägar som inte ingår i stamvägnätet. Länsplanerna får även avse byggande och drift av enskilda vägar, men det är inte något krav.

Det finns ingenting som hindrar en region eller kommun från att på eget initiativ lämna bidrag till enskild väghållning, så länge detta bidrag är förenligt med likställighetsprincipen och övriga bestämmelser i kommunallagen (2017:725). En region eller kommun får till exempel genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller regionen, men individuellt riktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det. Möjligheten att få statsbidrag för byggande eller drift av en enskild väg påverkas inte av om vägen omfattas av ett regionalt eller kommunalt stöd.

6 Är bidragssystemet förenligt med EU:s regelverk om statligt stöd?

Bedömning: Det nuvarande systemet för statsbidrag till enskild väghållning, såsom det tillämpas, utgör inte statligt stöd i EU-rättslig mening.

6.1 Bakgrund

Offentligt stöd till enskild väghållning i Sverige har lämnats under mycket lång tid. Inom ramen för uppdraget att genomföra en översyn av förordningen om statsbidrag till enskild väghållning finns det anledning att särskilt genomlysna bidragssystemets förenlighet med det EU-rättsliga regelverket om statligt stöd.

6.2 Det EU-rättsliga regelverket om statligt stöd

Bestämmelserna om statsstöd finns i artiklarna 107–109 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Bestämmelserna omfattar stöd från offentliga aktörer såsom stat, kommun eller landsting till en verksamhet som bedrivs på en marknad. Ett stöd omfattas av statsstödsreglerna om det uppfyller följande fyra kriterier:

- 1) stödet gynnar ett visst företag eller en viss produktion,
- 2) stödet finansieras direkt eller indirekt genom offentliga medel,
- 3) stödet snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen, och
- 4) stödet påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

I bedömningen om kriterierna är uppfyllda ska åtgärdens ekonomiska effekter snarare än syften beaktas.

Av artikel 107.2 och 107.3 i EUF-fördraget framgår att Europeiska kommissionen (kommissionen) kan tillåta vissa slags statsstöd som är eller kan anses vara förenliga med den inre marknaden. Även bestämmelserna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i artikel 106.2 kan utgöra grund för kommissionen att tillåta ett statsstöd.

Artikel 108 i EUF-fördraget innehåller bestämmelser om kommissionens granskning av statsstöd. Enligt artikel 108.3 ska medlemsstaterna anmäla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder till kommissionen. En åtgärd får inte genomföras förrän den godkänts av kommissionen. Detta förbud kallas för genomförandeförbudet. Bestämmelser om förfarandet finns i rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Med stöd av artikel 109 i EUF-fördraget har kommissionen bemyndigats att anta förordningar om undantag från anmälningsskyldigheten i artikel 108.3. Bemyndigandet finns i rådets förordning (EU) 2015/1588 av den 13 juli 2015 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på vissa slag av övergripande statsstöd. Kommissionen har med stöd av bemyndigandet antagit flera s.k. grupp-

undantagsförordningar, som undantar vissa grupper av stöd från anmälningsplikten. Kommissionen har också antagit ett antal förordningar som undantar vissa stöd av mindre betydelse (s.k. de minimis-stöd).

6.2.1 Begreppet statligt stöd i förhållande till väginfrastruktur

Det är inte alltid lätt att bedöma om en planerad åtgärd utgör ett statligt stöd i den mening som avses i EUF-fördraget och därför ska anmälas till kommissionen. I Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01) klargörs dock nyckelpunkterna vad gäller begreppet statligt stöd. När det gäller vägar konstaterar kommissionen, i punkt 220, att vägar som kostnadsfritt ställs till allmänhetens förfogande utgör allmän infrastruktur. Den offentliga finansieringen av dem omfattas därför inte av reglerna om statligt stöd. Annorlunda förhåller det sig enligt kommissionen med driften av tullbelagda vägar, som i många fall utgör en ekonomisk verksamhet. Kommissionen har vidare gett mer detaljerad vägledning om begreppet statligt stöd när det gäller vägar, broar, tunnlar och kanaler i ett arbetsdokument, *Infrastructure analytical grid for roads, bridges, tunnels and inland waterways*, som publicerades år 2017.

Om det inte finns någon potentiell påverkan på handeln eller snedvridning av konkurrensen är det EU-rättsliga regelverket om statligt stöd inte tillämpligt. Kommissionen konstaterar i punkterna 7–9 i arbetsdokumentet att vägnäten vanligtvis utgör naturliga monopol som inte konkurrerar med annan infrastruktur av samma karaktär samt att en offentlig finansiering därför vanligtvis inte snedvrider konkurrensen eller påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Detta förutsätter att privat finansiering av vägnätet är obetydligt i den aktuella medlemsstaten och att infrastrukturen inte är utformad för att selektivt gynna ett specifikt företag eller sektor utan ger fördelar för samhället i stort.

I punkt 14 i arbetsdokumentet uttalar kommissionen att icke avgiftsbelagda vägar som är tillgängliga utan kostnad för alla användare inte utgör en ekonomisk verksamhet. Finansiering av byggandet av sådan väginfrastruktur är därmed i princip undantagen från tillämpningen av statligt stöd. Om väginfrastrukturen inte är avsedd för en specifik användare och alla användare har lika och icke-diskriminerande tillgång till infrastrukturen innebär ett stöd till driften av vägen inte heller någon ekonomisk fördel på användarnivå, se punkt 26. Även i det fallet anser kommissionen att en tillämpning av statsstödsreglerna kan uteslutas.

Vid bedömningen av om kriterierna är uppfyllda för att ett offentligt bidrag ska utgöra ett statligt stöd i EUF-fördragets mening ska åtgärdens ekonomiska effekter snarare än dess syften beaktas. Det är därför centralt att utreda om ett offentligt stöd skulle kunna ses som en indirekt subventionering eller en korssubventionering av en annan verksamhet än den som stödet tar sikte på. Trots att offentlig finansiering av vägar som kostnadsfritt ställs till allmänhetens förfogande normalt inte omfattas av reglerna om statligt stöd finns det därför skäl att göra en närmare analys av det svenska statsbidraget till enskild vägghållning i förhållande till EU:s statsstödsregler.

6.3 Omfattas statsbidraget till enskild väghållning av statsstödsreglerna?

Huvudregeln i artikel 107 i EUF-fördraget anger att stöd som ges av en medlemsstat och som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion är oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Att det statsbidrag som lämnas till enskild väghållning i Sverige ges av en medlemsstat är uppenbart. Huruvida stödordningen direkt eller indirekt kan anses gynna vissa företag eller viss produktion är däremot inte lika tydligt. På motsvarande sätt behöver det analyseras om statsbidraget kan snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen och om det kan påverka handeln mellan medlemsstaterna. Endast om samtliga dessa kriterier är uppfyllda utgör statsbidraget ett statligt stöd i EUF-fördragets mening.

6.3.1 Kan ett visst företag eller en viss produktion gynnas av statsbidrag till enskild väghållning?

Reglerna om statligt stöd gäller endast om stödmottagaren är ett ”företag”. Med företag avses enheter som bedriver ”ekonomisk verksamhet”, oberoende av deras rättsliga ställning och hur de finansieras. Det spelar alltså ingen roll vilken rättslig form som enheten har enligt nationell lagstiftning. Tillämpningen av reglerna om statligt stöd är inte heller beroende av om enheten har upprättats i vinstsyfte. Även en vägförening, vägsamfällighet eller samfällighetsförening skulle således kunna utgöra ett företag i EU-rättslig mening, om den kan anses bedriva ekonomisk verksamhet.

All verksamhet som går ut på att erbjuda varor och tjänster på en marknad utgör ekonomisk verksamhet. Huruvida det finns en marknad för vissa tjänster kan bero på hur dessa tjänster organiseras i den berörda medlemsstaten och kan således variera mellan de olika medlemsstaterna och kan dessutom komma att ändras över tid.

I kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd (punkt 201) konstateras att den offentliga finansieringen av infrastruktur traditionellt har ansetts falla utanför tillämpningsområdet för reglerna om statligt stöd, eftersom byggandet och driften av infrastrukturen ansetts utgöra allmänna åtgärder inom ramen för den offentliga politiken och inte en ekonomisk verksamhet. Även om utrymmet för kommersiellt utnyttjande av infrastruktur har ökat på senare tid, är offentlig finansiering av infrastruktur som inte är tänkt att drivas kommersiellt i princip undantagen från tillämpningen av reglerna om statligt stöd. Detta gäller enligt kommissionen bland annat infrastruktur som inte används för att tillhandahålla varor eller tjänster på en marknad, såsom vägar som kostnadsfritt ställs till allmänhetens förfogande. Sådan verksamhet är inte av ekonomisk art och faller således utanför tillämpningsområdet för reglerna om statligt stöd, vilket följaktligen även gäller för offentlig finansiering av tillhörande infrastruktur (punkt 203).

Man måste köpa biljett för att åka färja på Ekeröleden och Visingsöleden, vilka utgör enskilda färjeleder som Ekerö kommun respektive Jön-

köpings kommun har hand om. Kommersiellt utnyttjande av enskilda vägar genom till exempel vägavgifter och dylikt förekommer dock inte i Sverige, med undantag för Öresundsbron som finansieras genom väg- och tågavgifter. Rätten att använda en vanlig enskild väg erbjuds alltså inte på en marknad. Enskild väghållning utgör därmed inte i sig en ekonomisk verksamhet.

Det är dock inte ovanligt att en enskild väg behövs för en verksamhet som, till skillnad från själva väghållningen, är av ekonomisk karaktär. Det kan till exempel handla om att det längs vägen finns en industri som är beroende av transportmöjligheter eller att vägen är nödvändig för att kunna bedriva ett rationellt jord- eller skogsbruk på berörda fastigheter. I vissa fall kan det kommersiella utnyttjandet av vägen vara mer än obetydligt, och ibland är det till och med större än det nyttjande som är av renodlat icke-ekonomisk natur eller förorsakar i vart fall mer kostsamma underhållsåtgärder än vad som annars hade behövts. I ett sådant fall skulle ett statsbidrag till väghållningen kunna anses gynna det eller de företag som nyttjar vägen. Statsbidraget skulle nämligen kunna ses som en korssubventionering eller indirekt subventionering av den ekonomiska verksamheten som väghållaren själv, någon av medlemmarna i samfällighetsföreningen eller en tredje part bedriver.

Å andra sidan kan det konstateras att flertalet svenska företag i stället är belägna intill en allmän väg och därmed helt kostnadsfritt har tillgång till nödvändig väginfrastruktur för sina transportbehov. En sådan förmån utgör inte statligt stöd i EU-rättslig mening. Den omständigheten att vissa företag inte åtnjuter den förmånen är en följd av det sätt på vilket det svenska vägnätet har organiserats, vilket i sin tur har historiska och geografiska orsaker och även hör samman med den varierande befolkningstäthet som råder i landet. Det hade utan hinder av EU-rätten varit möjligt för staten att ta fullt ansvar för hela vägnätet, i stället för att endast delvis finansiera den enskilda väghållningen medelst bidrag.

6.3.2 Kan statsbidraget snedvrída konkurrensen eller påverka handeln mellan medlemsstaterna?

Även om statsbidraget till enskild väghållning skulle anses gynna vissa företag eller vissa verksamheter, indirekt eller genom korssubventionering, är det inte tillräckligt för att EU:s statsstödsbestämmelser ska vara tillämpliga. För detta krävs även att statsbidraget kan snedvrída konkurrensen eller påverka handeln mellan medlemsstaterna. Om det inte finns någon potentiell påverkan på handeln eller snedvrídning av konkurrensen är det EU-rättsliga regelverket om statligt stöd inte tillämpligt.

Någon marknad för transportinfrastruktur som konkurrerar med det enskilda vägnätet i Sverige existerar inte. Vägnätet utgör ett s.k. naturligt monopol, dvs. en sådan investering som det vore oekonomiskt att ha flera utav. Det finns inte heller några andra färdmedel som skulle kunna uppfylla det transportbehov som tillgodoses genom motorfordonstrafiken på de enskilda vägarna. Därmed är det uteslutet att statsbidraget skulle kunna snedvrída konkurrensen eller påverka handeln inom transport- eller infrastruktursektorn. Det behöver däremot undersökas om statsbidraget till

enskild väghållning indirekt skulle kunna leda till en snedvridning av konkurrensen eller en påverkan av handeln mellan medlemsstaterna inom andra sektorer. En sådan situation skulle möjligen kunna anses uppstå om företag längs enskilda vägar kan tillhandahålla sina varor och tjänster till lägre priser, tack vare statsbidraget.

Längs de enskilda vägarna runt om i landet, i glesbygd såväl som i tätort, finns företag av allehanda slag – butiker, verkstäder, industrier och tjänsteföretag. Många av dessa företag agerar uteslutande på en lokal eller regional marknad där förekomsten av gränsöverskridande handel är marginell. Statsbidraget har då en rent lokal påverkan och följaktligen ingen effekt på handeln mellan medlemsstaterna. På landsbygden finns dock också både små och större företag vars verksamhet har sin grund i den svenska naturen och dess resurser, såsom jord och skog, vatten och vind eller naturmiljö. De varor och tjänster som dessa företag producerar utgör en del av den europeiska eller globala handeln, även om företagen inte själva gör affärer utanför rikets gränser. Det skulle därmed kunna hävdas att ett statsbidrag till enskild väghållning, som indirekt gynnar dessa företag, skulle kunna snedvrida konkurrensen eller påverka handeln mellan medlemsstaterna.

Inledningsvis förtjänar det att påpekas att systemet med statsbidrag till enskild väghållning inte är utformat för att stödja en viss sektor eller vissa företag. Tvärtom är utgångspunkten att stödet till det enskilda vägnätet ska gynna samhället i stort. För statsbidrag krävs enligt förordningen om statsbidrag till enskild väghållning att vägen tillgodoser ett kommunikationsbehov för de fast boende, näringslivet eller det rörliga friluftslivet. Bidrag lämnas också för vägar som är av väsentlig betydelse som genomfartsvägar eller som uppsamlingsvägar för fritidsbebyggelse. Vidare lämnas bidrag endast för sådana vägar som är ändamålsenliga med hänsyn till övriga vägar och om kostnaderna är skäliga med hänsyn till nyttan.

Företag på landsbygden skapar arbetstillfällen för de människor som bor i området, bidrar genom skatter till statens finanser och står för viktiga delar av svensk och europeisk försörjningsberedskap. Statsbidraget till enskild väghållning medför alltså inte bara en fördel för de enskilda medborgare och företag som nyttjar vägarna, utan stärker förutsättningarna för samhället i stort. Det enskilda vägnätet är helt enkelt en förutsättning för att Sverige ska fungera och mot den bakgrunden framstår ett statsbidrag närmast som en minimiåtgärd. Eftersom statsbidraget inte fullt ut täcker kostnaderna för väghållningen har systemet en mer begränsad konkurrenspåverkande effekt än om staten hade tagit ansvar för det svenska vägnätet i dess helhet, vilket hade kunnat ske utan att aktualisera en tillämpning av statsstödsreglerna.

6.3.3 Bidragssystemet omfattas inte av statsstödsreglerna

Vägar som kostnadsfritt ställs till allmänhetens förfogande utgör allmän infrastruktur som utan hinder av EU:s statsstödsregler kan finansieras med offentliga medel. Den omständigheten att företag som bedriver ekonomisk verksamhet inom andra sektorer än transportinfrastruktursektorn drar fördel av väginfrastrukturen medför inte att statsstödsreglerna blir tillämp-

liga, förutsatt att den offentliga finansieringen inte selektivt gynnar vissa företag eller verksamheter, snedvrider konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Det nuvarande systemet för statsbidrag, så som det tillämpas, medför inte ett sådant selektivt gynnande av vissa företag eller verksamheter, snedvrider inte konkurrensen och påverkar inte handeln mellan medlemsstaterna.

Väghållning av enskilda vägar som uppfyller kriterierna i förordningen om statsbidrag för enskild väghållning, kostnadsfritt hålls öppna för allmän trafik och därmed även tillgodoser ett allmänt intresse utgör i grunden en icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse. Statsbidrag till sådan väghållning omfattas därmed inte av EU-fördragets bestämmelser om statligt stöd. Detsamma gäller det statsbidrag som för närvarande lämnas till enskilda vägfärjor, trots att en avgift i två fall tas ut av trafikanterna, eftersom bidraget har en rent lokal påverkan och följaktligen ingen effekt på handeln mellan medlemsstaterna.

7 En uppdaterad bidragsordning

Förslag: Den nuvarande förordningen om statsbidrag till enskild väghållning ska ersättas av en ny förordning med samma namn. Förordningen ska innehålla bestämmelser om statsbidrag till väghållning av enskilda vägar som även är av allmänt intresse.

Bidrag ska få lämnas i mån av tillgång på medel.

Statsbidragets syfte ska vara att främja en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

7.1 Allmänna iakttagelser och utgångspunkter

Den allra största delen av Sveriges vägnät består av enskilda vägar. Vissa av dessa fyller en avgörande funktion i den lokala transportinfrastrukturen och är därmed även viktiga ur ett samhällsperspektiv. För väghållningen av sådana enskilda vägar lämnar staten ekonomiska bidrag, i mån av medel.

Det nuvarande bidragssystemet har utvecklats över lång tid och är nu väl etablerat. Den omständigheten att antalet vägobjekt och bidragsmottagare är stort, samtidigt som varje enskilt bidragsärende avser ett relativt litet belopp, kräver att systemet är enkelt och administreras effektivt. I stort fungerar den nuvarande ordningen bra. Det finns mot den bakgrunden ingen anledning att förändra systemet i grunden.

Den nuvarande förordningen om statsbidrag till enskild väghållning är emellertid i stora delar språkligt och strukturellt föråldrad och innehåller dessutom flera paragrafer som förlorat sin betydelse och bör utgå. Det finns därför skäl att ersätta förordningen med en ny förordning med bestämmelser om statsbidrag till väghållning av enskilda vägar som även är av allmänt intresse. I den nya förordningen bör det tydliggöras att statsbidragets syfte är att främja en samhällsekonomiskt effektiv och lång-

siktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Ändamålet med bidragssystemet är alltså att öka möjligheterna att uppfylla det transportpolitiska målet.

Även i sak finns det anledning att göra vissa förändringar, jämfört med den nuvarande regleringen. I flertalet fall handlar det endast om att kodifiera etablerad praxis, men det bör även övervägas vissa justeringar och tillägg som skiljer sig från hur systemet tillämpas i dag. Det handlar bland annat om förenklingar i fråga om gränsdragningen mellan byggande av väg och särskilda driftåtgärder, en utökad möjlighet att lämna bidrag för särskilda åtgärder om det finns särskilda skäl samt nya bestämmelser som stärker systemets legitimitet och minskar risken för missbruk. De substantiella förändringar som föreslås beskrivs närmare i de följande avsnitten.

Enligt den nuvarande förordningen är det Trafikverkets region som pekas ut för de myndighetsutövande uppgifterna kring beslutsfattande och tillsyn avseende statsbidrag till enskild väghållning. Detta säkerställer en regional förankring som bör kvarstå även vid tillämpningen av den nya förordningen.

7.2 Bidragsformer och budgetposter

Förslag: Årligt driftbidrag ska benämnas årligt vägbidrag. Bidragsformerna särskilt driftbidrag och byggnadsbidrag ska ersättas av särskilt vägbidrag.

Ändamålet för anslaget 1:2 Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur, utgiftsområde 22, ska ändras på så sätt att anslaget får användas till utgifter för statsbidrag till enskild väghållning. Förordningen om en nationell plan för transportinfrastruktur ska ändras på motsvarande sätt, så att planen får innehålla åtgärder som ska beviljas statsbidrag när det gäller enskild väghållning.

7.2.1 Årligt och särskilt vägbidrag

Den etablerade ordningen med schablonmässigt beräknade, årliga statsbidrag till det löpande underhållet av enskilda vägar fungerar bra och bör kvarstå. Bidraget bör dock benämnas *årligt vägbidrag*, som tydligare än driftbidrag klargör att bidraget avser väghållning. Årligt vägbidrag ska på motsvarande sätt som enligt gällande praxis få ges för sådant löpande underhåll av väg som avses i 5 kap. 1 § och 2 § första stycket första meningen vägförordningen, dvs. för sådana åtgärder som utgör drift av väg respektive som innefattar att hålla vägfärjor i trafik i den utsträckning som behövs.

Överskjutande medel under anslaget 1:2 Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur, anslagsposten 1.3, bör precis som nu användas för statsbidrag till sådana åtgärder som inte behöver vidtas varje år. Det finns däremot ingen anledning att behålla den nuvarande uppdelningen mellan särskilt driftbidrag och byggnadsbidrag, eftersom denna uppdelning i praktiken är svår att upprätthålla, se avsnitten 5.1.2 och 5.1.3. En angelägen och ändamålsenlig investering i en enskild väg som även är av

allmänt intresse bör i mån av medel kunna stödjas genom ett statligt bidrag, oavsett om investeringen har en avskrivningstid på ett fåtal eller åtskilliga år. Detta bidrag bör benämnas *särskilt vägbidrag*. Särskilt vägbidrag bör få lämnas för byggande eller återställande av enskild väg och för sådana underhålls- och förbättringsarbeten som avses i 5 kap. 1 § 2 och 3 vägförordningen. Det bör således även fortsättningsvis ankomma på Trafikverket att närmare precisera vilka slags underhålls- och förbättringsarbeten som kan anses utgöra löpande underhåll av väg, och därmed läggas till grund för årligt vägbidrag, och vilka som i stället bör stödjas genom särskilda vägbidrag.

7.2.2 Ändamålet för utvecklingsanslaget bör omfatta statsbidrag till både byggande och drift

Finansieringen av de byggnadsbidrag som Trafikverkets region beviljar och betalar ut enligt den nuvarande förordningen sker via anslagen för länsplanerna. Någon annan möjlighet att stödja sådana åtgärder som inte utgör drift av enskilda vägar finns inte i statens budget. Medan anslaget 1:1 Utveckling av statens transportinfrastruktur, utgiftsområde 22, bland annat får användas för statlig medfinansiering via länsplanerna till både drift och byggande av enskilda vägar får anslaget 1:2 Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur, utgiftsområde 22, i fråga om enskilda vägar endast användas till utgifter för statsbidrag till drift. Trafikverket disponerar därmed inte över några medel för statsbidrag till behövliga investeringar i det enskilda vägnätet.

Som framgår av avsnitt 5.1.3 finns stora skillnader mellan regionernas länsplaner när det gäller planeringen för byggande av enskilda vägar. I många av länsplanerna nämns inte enskilda vägar överhuvudtaget, och det avsätts inte heller några medel för dessa, medan det i andra länsplaner finns en något mer utvecklad planering för investeringar i det enskilda vägnätet.

Det finns ett värde i att den långsiktiga investeringsplaneringen för det enskilda vägnätet sker samordnat med planeringen avseende allmänna vägar, eftersom dessa vägnät kompletterar varandra och tillsammans utgör en helhet. Å andra sidan är nybyggnation av enskilda vägar som uppfyller kriterierna för statsbidrag mycket sällsynt förekommande. Det händer visserligen emellanåt att en enskild väg får en delvis ny sträckning, till exempel för att undvika att den allmänna trafiken måste passera en gårdsplan. Vanligare är dock att en väg eller väganordning, till exempel en bro, behöver rekonstrueras för att syftet med vägen ska tillgodoses. Gränsen för när en sådan åtgärd ska betraktas som byggande av väg och inte en underhållsåtgärd är mycket flytande. I praktiken avgörs gränsdragningen av huruvida den aktuella regionen har avsatt medel i länsplanen för enskilda vägar eller inte.

Beslutet att undersöka förutsättningarna för eller genomföra en ny- eller ombyggnation av en enskild väg ligger hos den enskilda väghållaren, även om behovet av åtgärden i vissa fall kan ha påtalats av Trafikverkets region som en förutsättning för fortsatt statsbidrag. När Trafikverkets region får kännedom om den konkreta planeringen, till exempel genom att väghållaren lämnar in en ansökan om särskilt driftbidrag, ligger åtgärden som

regel relativt nära i tiden. Ur Trafikverkets perspektiv blir planeringshorisonten därför alltför kort för att projektet ska kunna beaktas i underlaget för den berörda länsplanen. Detta gör det svårt för Trafikverket och regionerna att hantera investeringsplaneringen för enskilda vägar på samma sätt som för allmänna vägar.

En länsplan måste inte omfatta byggande av enskilda vägar. Det är alltså upp till den beslutande regionen att avgöra om medel ska avsättas för detta ändamål. Detta skulle kunna medföra en risk för olikheter inom landet när det gäller möjligheten för de enskilda väghållarna att få statsbidrag till byggande av väg, till följd att angelägna investeringar i ett län uteblir samtidigt som mindre angelägna åtgärder i ett annat län kommer till stånd. Det är svårt att hitta samhällsekonomiska eller andra skäl för sådana konsekvenser.

Ändamålet för anslaget 1:2 Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur bör därför vidgas så att det anslaget kan användas till utgifter för statsbidrag som avser såväl drift som byggande av enskilda vägar, på motsvarande sätt som redan gäller för medfinansiering via länsplanerna i fråga om anslaget 1:1 Utveckling av statens transportinfrastruktur. Justeringen kan enklast åstadkommas genom att ändamålet för anslaget 1:2 Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur ändras till att ange att anslaget får användas till utgifter för statsbidrag till enskild väghållning. Särskilda vägbidrag bör dock även kunna finansieras via länsplanerna, inom ramen för anslaget 1:1 Utveckling av statens transportinfrastruktur, om medel för drift eller byggande av enskilda vägar har avsatts i dessa.

Ändringen av ändamålet aktualiserar en ändring i 3 § 4 förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur. Där anges i dag att den nationella planen får innehålla åtgärder som ska beviljas statlig medfinansiering eller statsbidrag när det gäller drift av enskilda vägar. Bestämmelsen bör ändras i linje med vad som anges ovan avseende ändamålet för anslaget 1:2 Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur.

7.3 Förutsättningar för årligt vägbidrag

Förslag: Den nya förordningen ska inte innehålla någon bestämmelse som hindrar bidrag till en enskild väg inom ett detaljplanerat område som ingår i ett kommunalt väghållningsområde, dvs. där kommunen är väghållare för allmänna vägar. I övrigt ska förutsättningarna för årligt bidrag enligt den nya förordningen i sak överensstämma med de kriterier som tillämpas i dag.

7.3.1 Enskild väg

Begreppet enskild väg används i flera lagar och förordningar, men har ingen legaldefinition. En förklaring till vad som avses med begreppet i den nya förordningen bör införas för att undvika missförstånd.

Med *väg* bör avses detsamma som i 46 § anläggningslagen, dvs. vägbana och övriga väganordningar som behövs för vägens bestånd, drift eller brukande samt till väg ansluten brygga eller färja med färjeläge.

Begreppet *enskild väg* bör endast omfatta väg som är avsedd för trafik med andra motorfordon än mopeder klass II. Renodlade cykelbanor, ridvägar och liknande bör alltså inte heller framöver omfattas av bidragssystemet, även om väghållningen är enskild. Utformningen av definitionen, i två steg, innebär att förordningens bestämmelser som avser *enskild väg* också är tillämpliga avseende vägfärjor, om inte annat anges.

Med *enskild väg* bör inte avses sådan väg som utgör allmän väg enligt väglagen. Vilka vägar som är allmänna vägar följer av väglagen. Av 5 § väglagen följer att det som utgångspunkt är staten som är väghållare för de allmänna vägarna, men regeringen kan inom en kommun inrätta ett s.k. kommunalt väghållningsområde. Ett sådant beslut innebär att kommunen ska ansvara för väghållningen av vissa eller samtliga allmänna vägar inom det aktuella området. Om ett väghållningsområde har inrättats får Trafikverket besluta om ändring av väghållningsområdet.

Även plan- och bygglagen pekar ut kommunen som väghållare för vissa vägar. Begreppet *enskild väg* bör därför inte avse en sådan väg som en kommun är huvudman för enligt plan- och bygglagen. Av 1 kap. 4 § plan- och bygglagen framgår att med allmän plats avses bland annat en gata, en väg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov. Enligt huvudregeln i 4 kap. 7 § samma lag ska kommunen vara huvudman för allmänna platser. Kommunen får dock enligt samma bestämmelse, om det finns särskilda skäl för det, i detaljplanen bestämma att huvudmannaskapet i stället ska vara enskilt. Om en detaljplan föreskriver att vägarna i området ska ha enskilt huvudmannaskap tillämpas bestämmelserna i anläggningslagen rörande inrättande av anläggning och om underhåll av vägar och andra allmänna platser, se 6 kap. 1 § plan- och bygglagen. Den föreslagna definitionen av begreppet *enskild väg* innebär att vägar med enskilt huvudmannaskap inom detaljplanerade områden även fortsättningsvis ska omfattas av bestämmelserna om statsbidrag till *enskild väghållning*.

7.3.2 Väg som även är av allmänt intresse

En förutsättning för att en *enskild väg* ska få del av statliga medel bör också fortsättningsvis vara att vägen även är av allmänt intresse. Vägen måste alltså tillgodose ett berättigat transportbehov och vara till nytta för samhället. På så sätt främjas det transportpolitiska målet om en samhälls-ekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Liksom i den nuvarande förordningen bör detta komma till uttryck genom flera olika kriterier som måste vara uppfyllda för att statsbidrag ska aktualiseras.

Vägen måste uppfylla ett berättigat transportbehov

Det är av allmänt intresse att även sådana områden som inte ligger i direkt anslutning till en statlig eller kommunal väg kan användas för bostadsändamål. För att det transportpolitiska målet ska uppnås bör det vara möjligt för alla medborgare att ta sig till och från sitt hem. Med bostäder

följer också annan trafik än den som de bosatta själva står för, såsom sophämtning, post- och varuleveranser och besök av hemtjänsten. Även räddningstjänst, polis och ambulanspersonal kan behöva ta sig fram till bostäder med motorfordon. Det är rimligt att staten bidrar till de kostnader som väghållningen medför och på så sätt minskar incitamenten för utflyttning av ekonomiska skäl. Det bör således vara möjligt att få vägbidrag för en sådan väg som behövs för transporter till och från en permanentbostad. Den formuleringen bedöms vara något tydligare än den som används i den nuvarande förordningen – väg som tillgodoser ett kommunikationsbehov för de fast boende. Någon skillnad i sak är dock inte avsedd. Huruvida en bostad utgör grund för statsbidrag till enskild väghållning bör alltså även fortsättningsvis avgöras utifrån uppgifterna i folkbokföringsdatabasen.

Inom vissa yrken har det under de senaste åren blivit allt vanligare att helt eller delvis arbeta på distans. Detta har medfört att fler vistas i sina fritidshus även under arbetstid, vilket givetvis ökar slitaget på och underhållskostnaderna för de enskilda vägar som berörs. Mot den bakgrunden har det bland annat från Riksförbundet Enskilda Vägar framförts att det inte längre är adekvat att utesluta vägar som behövs för transporter till och från fritidsbostäder från bidragssystemet.

Det vore dock administrativt komplicerat och kostsamt, i vart fall med nuvarande teknik, att utreda längs vilka vägar som fritidsbostäder genererar en trafikmängd som indikerar permanent bosättning. Det bör vidare noteras att man enligt folkbokföringslagen (1991:481) ska vara folkbokförd på den fastighet där man är att anse som bosatt, dvs. där man regelmässigt tillbringar sin dygnsvila eller får anses ha sin egentliga hemvist. Den som huvudsakligen vistas på sitt lantställe ska följaktligen anmäla flyttning för folkbokföring där, vilket medför att lantstället utgör en permanentbostad.

För att främja det transportpolitiska målet är det nödvändigt att bidragssystemet fortsatt ger utrymme för statsbidrag till vissa vägar som tillgodoser ett kommunikationsbehov för näringslivet eller det rörliga friluftslivet, även i de fall vägen inte behövs för bostadsändamål. I praktiken tillämpas dock de befintliga bestämmelserna om detta med relativt stor restriktivitet. Alla enskilda vägar som leder till en blåbärsskog eller en fastighet där det bedrivs näringsverksamhet ingår givetvis inte i bidragssystemet och bör inte heller göra det. Annorlunda förhåller det sig med vägar som leder till populära naturreservat eller platser av särskilt kulturhistoriskt värde eller till en arbetsplats av stor vikt för den lokala sysselsättningen. Mot den bakgrunden finns det anledning att i den nya förordningen ange att kommunikationsbehovet ska vara angeläget och av väsentlig betydelse för näringslivet eller det rörliga friluftslivet. Någon begränsning i förhållande till Trafikverkets praxis är inte avsedd.

Vidare är det alltså relevant att bidrag kan lämnas till sådana vägar som är av väsentlig betydelse som genomfartsvägar eller som uppsamlingsvägar för fritidsbebyggelse. I denna del överensstämmer förslaget även språkligt med nuvarande förordning.

Vägen får inte vara av obetydlig längd

I den nuvarande förordningen (2 §) anges att bidrag lämnas för vägar som inte är av obetydlig längd. Enligt fast praxis utesluter denna begränsning bidrag för vägar som är kortare än 950 meter, om det inte finns särskilda skäl. Detta bör framgå uttryckligen av den nya förordningen. Precis som i dag bör alltså en kortare väg endast i vissa fall kunna ingå i bidragssystemet, exempelvis om den korta vägen behövs för transporter från en bidragsberättigad väg till allmän väg eller om den leder till en välbesökt plats av allmänt intresse.

Vägen måste vara öppen för allmänheten

För att en väg ska kunna anses vara även av allmänt intresse måste andra än väghållaren ha möjlighet att nyttja vägen. En förutsättning för statsbidrag bör därför fortsatt vara att vägen hålls öppen för allmän trafik och alltså inte, annat än tillfälligtvis och på goda grunder, är avstängd med vägbom eller liknande. I vilka fall en väg inte behöver hållas öppen för allmän trafik bör närmare regleras genom myndighetsföreskrifter, se avsnitt 7.8.

Det skulle kunna ifrågasättas om en avgiftsbelagd väg som drivs med vinstsyfte kan uppfylla kravet på att vara av allmänt intresse, i den mening som motiverar statsbidrag för väghållningen. I Sverige finns det i dagsläget endast en kommersiellt bedriven enskild väg där vägtullar tas ut av trafikanterna, nämligen Öresundsbron, men det kan inte uteslutas att fler tillkommer. Den typen av kommersiellt bedrivna vägar bör inte omfattas av möjligheten till statsbidrag. Det finns dock enskilt bedrivna färjeleder där resenärerna måste köpa biljett. Bidrag bör i de fallen inte uteslutas, om avgiftsuttaget sker utan vinstsyfte. Prövning bör dock ske från fall till fall och även påverka bidragets storlek.

Det bör sammanfattningsvis anges i den nya förordningen att vägen ska hållas öppen för allmän trafik, utan avgift. Trafikverkets region bör dock ges befogenhet att i enskilda fall som rör färjeleder besluta om undantag från kravet på avgiftsfrihet.

Vägen måste vara ändamålsenlig

Om transportbehovet kan tillgodoses av andra vägar är vägen onödig och kan därmed inte heller anses vara av allmänt intresse. Ett grundläggande krav bör därför vara att vägen är ändamålsenligt placerad i förhållande till övriga vägar. Därmed säkerställs att bidragssystemet gynnar landets samlade väginfrastruktur, genom att stödja enskilda vägar som kompletterar det allmänna vägnätet.

För att en väg ska vara ändamålsenlig krävs också att den har en standard som dels motsvarar transportbehovet, dels gör det möjligt för allmänheten att nyttja vägen med vanlig personbil eller cykel. Vägen ska alltså vara i ett tillfredsställande skick för sitt ändamål. Någon förändring jämfört med gällande rätt är inte avsedd.

En väg som ligger inom ett område med detaljplan där kommunen ansvarar för allmänna vägar kan också vara av allmänt intresse

I den nuvarande förordningen (3 §) finns en bestämmelse som anger att bidrag inte lämnas till vägar inom områden med detaljplan där en kommun är väghållare enligt 5 § väglagen. Undantaget är således tillämpligt endast om båda förutsättningarna är uppfyllda. Om regeringen har beslutat att en kommun inom ett visst område ska vara väghållare enligt 5 § väglagen är det kommunen, i stället för staten, som ansvarar för väghållningen av de allmänna vägarna. Området kallas för ett kommunalt väghållningsområde, men beslutet innebär inte att kommunen också ansvarar för väghållningen av de enskilda vägarna. Tvärtom finns det i dag ca 1 650 mil väg med enskild väghållning inom kommunala väghållningsområden. Inte heller en detaljplan behöver nödvändigtvis peka ut kommunen som huvudman för alla vägar inom det detaljplanerade området. För närvarande finns det ca 1 700 mil enskild väg inom detaljplanerat område.

Det ligger inte inom ramen för denna utredning att bedöma huruvida huvudmannaskapet för vägarna inom ett detaljplanerat område bör vara kommunalt eller enskilt. Det kan dock konstateras att enbart den omständigheten att en väg ligger inom ett detaljplanerat område inte i dag diskvalificerar vägen från möjligheten till statsbidrag. På motsvarande sätt kan sådana vägar som ligger inom ett kommunalt väghållningsområde, utan att området omfattas av en detaljplan, vara berättigade till statsbidrag.

För närvarande finns det ca 430 mil vägar med enskild väghållning som ligger inom ett område som både omfattas av en detaljplan och ingår i ett kommunalt väghållningsområde. Det kan inte uteslutas att vissa delar av denna sträcka även är av allmänt intresse, i den mening som berättigar till statsbidrag. Varför just dessa vägar ska undantas från möjligheten till statsbidrag är svårbegripligt. Någon motsvarighet till undantaget i 3 § nuvarande förordning bör därför inte tas in i den nya förordningen.

Däremot finns det alltså skäl att undanta vägar inom exploateringsområden eller som i huvudsak betjänar ett sådant område från möjligheten till bidrag (nuvarande 10 §). I denna del föreslås därför ingen ändring i sak jämfört med den nuvarande förordningen. Bestämmelsen upphör att vara tillämplig så snart de anläggningar som omfattas av exploateringsavtalet är utförda. Undantaget är således i praktiken bara relevant i fråga om särskilt vägbidrag för byggande av enskild väg och påverkar inte möjligheten för väghållaren att senare beviljas årligt vägbidrag för det löpande underhållet.

7.3.3 En ordnad väghållning

För att statsbidrag ska kunna beviljas måste det vara tydligt vem som ansvarar för väghållningen och för att de uppgifter som lämnas i samband med ansökan och tillsyn är korrekta. Huruvida denna aktör, dvs. väghållaren, är en fysisk eller en juridisk person saknar däremot betydelse. Ofta utgör väghållaren en formell sammanslutning av de närmast berörda, till exempel en samfällighetsförening bildad genom en förrättning som har vunnit laga kraft. Men om en enskild fastighetsägare tar på sig väghållansvaret genom en överenskommelse med övriga berörda, till exempel boende längs vägen, bör detta kunna godkännas även fortsättningsvis. En

sådan överenskommelse bör i normalfallet förnyas inför varje omprövning, men även äldre överenskommelser bör kunna godtas i enskilda fall. Vidare bör det även fortsatt vara möjligt för den som har alla andelar i vägen, dvs. som är ensam fastighetsägare, att få bidrag för väghållningen av en enskild väg, förutsatt att alla kriterier för bidrag är uppfyllda.

7.4 Förutsättningar för särskilt vägbidrag

Förslag: Särskilt vägbidrag ska få lämnas om årligt vägbidrag lämnas för det löpande underhållet av den aktuella vägen eller om det finns särskilda skäl.

I den nuvarande förordningen anges endast att särskilt driftbidrag kan lämnas för att rusta upp vägar som inte är i ett tillfredsställande skick, om kostnaden är skälig (16 § tredje stycket). Av fast praxis framgår dock att en förutsättning för särskilt driftbidrag, som huvudregel, är att vägen i fråga redan ingår i bidragssystemet, dvs. att årligt driftbidrag utgår. Denna huvudregel bör framgå uttryckligen av den nya förordningen.

Det bör dock även fortsättningsvis finnas möjlighet att i mån av medel lämna särskilt vägbidrag till en väg som inte omfattats av årligt bidrag, om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl bör rimligen endast anses föreligga om vägen har en ordnad väghållning och även är av allmänt intresse, dvs. om den redan uppfyller förutsättningarna för årligt bidrag eller, efter att de åtgärder som det särskilda vägbidraget avser har vidtagits, kan förväntas uppfylla dessa. Särskilt bidrag bör alltså även fortsättningsvis kunna lämnas för att väghållaren ska göra en upprustning som medför att vägen framöver kan beviljas årligt bidrag (s.k. iståndsättningsbidrag, enligt Trafikverkets nuvarande praxis). Särskilda skäl bör dock aldrig anses föreligga om vägen är belägen inom ett område som omfattas av ett exploateringsavtal enligt plan- och bygglagen eller som i huvudsak betjänar ett sådant område. Särskilt vägbidrag för byggande av en sådan väg bör således inte medges med stöd av den föreslagna bestämmelsen, vilket överensstämmer med nuvarande ordning.

En ventil som tillåter särskilt vägbidrag om det finns särskilda skäl skulle även undantagsvis kunna aktualiseras om en väg som inte omfattas av årligt vägbidrag, men som är av allmänt intresse, har försämrats eller förstörts av orsaker utanför väghållarens kontroll. En sådan situation kan till exempel uppstå om vägen har använts för omledning av trafik från allmän väg, utan att väghållaren fått annan ersättning av Trafikverket. Ett annat exempel är att vägen har förstörts på grund av extrema väderhändelser eller tunga militära transporter eller om det är angeläget att vidta klimatanpassningsåtgärder i förebyggande syfte. Man kan också tänka sig att särskilda skäl i något fall skulle kunna föreligga om en enskild väg eller en bro behöver rustas upp av beredskaps- eller brandskyddsskäl eller för att undvika kostsam och trafikhindrande omlastning av sådana tyngre transporter som måste ske via den aktuella vägen. Mot bakgrund av att bidrag endast får lämnas i mån av tillgång på medel kan det dock konstateras att utrymmet för bidrag på grund av särskilda skäl kan bli

mycket begränsat, om inte särskilda medel tillförs för ett eller flera specifika ändamål.

7.5 Bidragets storlek och beräkning

Förslag: Grunderna för beräkningen av bidragets storlek och de bidragsgrundande kostnaderna ska framgå av förordningen och huvudsakligen överensstämja med de som tillämpas i dag. Särskilt vägbidrag ska dock i enskilda fall få beräknas utifrån en högre andel av de bidragsgrundande kostnaderna, om åtgärderna är av väsentlig betydelse för totalförsvaret eller det annars finns särskilda skäl. Vidare ska Trafikverket vart femte år utreda vilka kostnader som kan anses skäliga för löpande underhåll av enskilda vägar i olika delar av landet.

Den grundläggande principen om att bidraget ska beräknas utifrån skäliga kostnader bör kvarstå. Skäligheten bör bedömas utifrån den samhällsnytta som vägen och de åtgärder som kostnaderna avser har. I den nuvarande förordningen och i myndighetens föreskrifter, som preciseras genom Trafikverkets årliga beslut, finns bland annat bestämmelser om hur stor andel av kostnaderna som ett bidrag som högst får motsvara, i fråga om olika typer av vägar. Det har inte framkommit några skäl att föreslå sakliga förändringar i denna del. Det bör dock i den nya förordningen uttryckligen anges att Trafikverket varje år ska fastställa hur stor andel av de bidragsgrundande kostnaderna som bidraget ska motsvara. Andelen får högst uppgå till vissa taknivåer, vilka föreslås vara desamma som i dag. Det bör noteras att bidragets faktiska andel av kostnaderna för olika vägtyper alltså även fortsättningsvis kommer att bero på hur mycket medel som årligen avsätts i statens budget och hur Trafikverkets årliga beslut utformas.

Regleringen kring hur bidragets storlek ska fastställas i praktiken är i den nuvarande förordningen relativt knäpphändig. Den modell som har tillämpats under det senaste decenniet är dock numera väl etablerad och fungerar i allt väsentligt bra. Grunderna för beräkningen av bidragets storlek och de bidragsgrundande kostnaderna bör därför, för ökad tydlighet, föras in i den nya förordningen. De närmare bestämmelser som behövs för tillämpningen av bidragssystemet bör meddelas i form av myndighetsföreskrifter, se avsnitt 7.8.

Enligt den nuvarande förordningen ska staten, genom byggnadsbidrag, stå för kostnaden om det i totalförsvarets intresse har beslutats en viss åtgärd i fråga om ett vägobjekt (12 § andra stycket). Rimligen bör sådana åtgärder kunna aktualiseras även om det endast är ett återställande eller en förbättring av en befintlig väg som krävs. I enskilda fall bör det således vara möjligt att lämna ett särskilt vägbidrag som motsvarar en högre andel av kostnaderna än de taknivåer som gäller, om åtgärderna är av väsentlig betydelse för totalförsvaret. Det kan noteras att om en väg är av synnerlig vikt för totalförsvaret kan vägen enligt 21 § väglagen i stället förändras till allmän väg.

Det kan även i andra, enstaka fall finnas anledning för staten att bidra i högre grad till investeringar och förbättringar av sådana enskilda vägar

som även är av allmänt intresse, eftersom den del av kostnaden som väghållaren själv måste finansiera annars skulle bli orimligt betungande. Det typiska exemplet torde vara särskilt kostsamma åtgärder på broar. Det är givetvis angeläget att sådana väganordningar renoveras eller byts ut vid behov, inte minst ur ett trafiksäkerhetsperspektiv. I linje med Trafikverkets förslag från 2013 bör det därför föras in en möjlighet för Trafikverkets region att lämna särskilt vägbidrag som motsvarar en högre andel av kostnaderna, om det finns särskilda skäl.

Bidragsmodellen för beräkning av årliga bidrag ger inte utrymme för individuell anpassning från fall till fall, till exempel för särskilt snörika vintrar eller lokala marknadsförhållanden. Den är dock utformad på ett sätt som över tid kompenserar väghållaren på ett rimligt rättvist sätt, utifrån vägens samhällsekonomiska värde, geografiska belägenhet och underhållsbehov. Med tanke på det stora antalet bidragsberättigade vägar i landet är det också helt nödvändigt med en tydlig och höggradigt schabloniserad modell för bidragsgivningen. De administrativa kostnaderna skulle annars bli alltför stora, på bekostnad av bidragens storlek eller statens finanser. Det finns dock skäl att ställa krav på Trafikverket att se över den prislista som ligger till grund för beräkningarna oftare än vad som hittills har skett, förslagsvis vart femte år. Det kan därutöver finnas anledning för Trafikverket att vara vaksam på behovet av justeringar när det gäller de beräkningsfaktorer som används för de olika klimatzonerna, liksom zonindelningen som sådan, bland annat eftersom det antal underhållsåtgärder som behövs vidtas varje år kan påverkas av de rådande klimatförändringarna.

7.6 Ansökan, prövning och utbetalning

Förslag: Trafikverkets region ska besluta att ett bidrag helt eller delvis inte ska betalas ut, om

1. väghållaren genom oriktiga uppgifter eller på något annat sätt orsakat att bidraget beviljats felaktigt eller med för högt belopp,
2. bidraget av någon annan orsak beviljats felaktigt eller med för högt belopp och väghållaren skäligen borde ha insett detta, eller
3. vägen inte hålls öppen för allmän trafik eller i ett tillfredsställande skick för sitt ändamål och avvikelsen är allvarlig eller återkommande.

Det ska framgå uttryckligen av den nya förordningen att bidrag betalas ut till väghållaren. I övrigt ska bestämmelserna om ansökan, beslut och utbetalning av bidrag i huvudsak överensstämma med den nuvarande tillämpningen.

I dag beviljas årliga bidrag för en femårsperiod i taget. Trafikverkets region får enligt den nuvarande förordningen hålla inne utbetalningen av ett beviljat årligt bidrag, om en väg stängts av för trafik utan myndighetens medgivande eller om underhållet eftersatts (27 §). Otillåtna avstängningar och eftersatt underhåll kan också leda till att de årliga bidragen för efterföljande kalenderår dras in, dvs. att väghållaren måste ansöka på nytt. I Trafikverkets praxis görs vid bedömningen en differentiering avseende

eftersatt underhåll utifrån bristernas karaktär och i vilken mån som de varit återkommande, se avsnitt 5.1.1.

Om det kommer till bidragsgivarens kännedom att villkoren för ett beviljat bidrag inte är uppfyllda är förstås det enda rimliga att inte betala ut bidraget. Den möjlighet som Trafikverkets region har enligt den nuvarande förordningen bör därför i den nya förordningen formuleras som en skyldighet. Huruvida underhållet är eftersatt kan dock vara vanskligt att bedöma vid en enstaka kontroll, bland annat eftersom skicket på en enskild väg, i synnerhet en grusväg, kan förändras mycket snabbt beroende på väderförhållanden. Skyldigheten att hålla inne utbetalningen av ett beviljat bidrag bör därför begränsas till situationer då avvikelsen är allvarlig eller återkommande. Skyldigheten att inte betala ut ett beviljat bidrag bör emellertid också omfatta andra situationer där det vore stötande att betala ut ett beviljat bidrag, nämligen där det framkommit att bidraget beviljats felaktigt eller med för högt belopp och väghållaren antingen förorsakat felet eller skäligen borde ha insett detta.

Ett beslut om att inte betala ut ett årligt vägbidrag bör i många fall föranleda Trafikverkets region att även ompröva väghållarens fortsatta rätt till bidrag, även om fem år inte har förflutit sedan det tidigare beslutet togs. En sådan omprövning kan förstås även aktualiseras av andra skäl, till exempel om förutsättningarna för bidrag inte längre är uppfyllda för hela eller delar av sträckan. För att tydliggöra att ett positivt beslut om årligt vägbidrag kan omprövas bör det i den nya förordningen anges att ett beslut att lämna årligt vägbidrag gäller tills vidare och att det ska omprövas vid behov, dock minst vart femte år. Om ingen ny ansökan har getts in ska varje omprövning göras utifrån den ursprungliga ansökan, även om en tidigare omprövning medfört att en del av vägsträckan har underkänts.

I övrigt bör den nya förordningen innehålla bestämmelser om ansökan, beslut och utbetalning av bidrag som i allt väsentligt motsvarar den ordning som tillämpas i dag. Till skillnad från den nuvarande förordningen bör det dock framgå uttryckligen att bidrag betalas ut till väghållaren, dvs. att det är den som i juridisk mening ansvarar för väghållningen som ska vara bidragsmottagare. För de fall där en kommun har åtagit sig att för väghållarens räkning underhålla en enskild väg och administrera statsbidraget, se avsnitt 5.2, föreslås emellertid en särlösning i form av en övergångsbestämmelse, se avsnitt 10.

Det finns sannolikt många fall där utbetalning inte kan ske direkt till väghållaren, till exempel om den ansvariga samfällighetsföreningen inte har något eget bankkonto. Bidraget måste då givetvis kunna utbetalas till en företrädare för väghållaren. Det förekommer också samfälligheter där en av delägarna, ofta ett skogsbolag, har åtagit sig att för föreningens räkning själv sköta väghållningen. För att möjliggöra utbetalning av bidrag i dessa och liknande fall bör ytterligare föreskrifter meddelas av Trafikverket, se avsnitt 7.8.

Av 23 § i den nuvarande förordningen framgår att byggnadsbidrag inte får betalas ut innan erforderliga tillstånd har meddelats. Detta skulle kunna tolkas som att Trafikverkets region måste bedöma om byggandet kräver tillstånd och kontrollera om tillstånd i så fall har meddelats. Det är dock väghållaren som fullt ut ansvarar för att tillämpliga tillståndskrav tillgodoses. Inför utbetalningen av ett särskilt vägbidrag bör Trafikverkets

region således kunna förlita sig på väghållarens försäkran om att så har skett, vilket förtydligas i den nya förordningen.

7.7 Tillsyn och återkrav

Förslag: Trafikverkets region ska utöva tillsyn över att villkoren för beviljade bidrag följs.

Väghållaren ska vara återbetalningsskyldig för bidrag som har betalats ut, om

1. väghållaren genom oriktiga uppgifter eller på något annat sätt orsakat att bidraget beviljats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget av någon annan orsak beviljats felaktigt eller med för högt belopp och väghållaren skäligen borde ha insett detta,

3. vägen inte har hållits öppen för allmän trafik eller i ett tillfredsställande skick för sitt ändamål och avvikelserna är uppenbart allvarliga, eller

4. bidraget helt eller delvis inte har använts för det ändamål som det har beviljats för.

Om en väghållare är återbetalningsskyldig, ska Trafikverket besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget tillsammans med ränta. Kravet eller räntan ska helt eller delvis få sättas ned, om det finns särskilda skäl.

Bedömning: Trafikverkets regelbundna inspektioner av enskilda broar fyller en viktig funktion för trafiksäkerheten och bidrar till att syftet med att lämna statsbidrag till enskild väghållning uppnås.

7.7.1 Tillsyn

I den nuvarande förordningen anges, under rubriken Tillsyn m.m., att Trafikverket ska se till att de bidrag som lämnas används på lämpligt sätt för avsedda ändamål. Detta beskriver snarare en rådgivande eller vägledande aktivitet än reguljär tillsyn. I den nya förordningen bör det i stället anges att Trafikverkets region ska utöva tillsyn över att villkoren för bidraget följs. I fråga om Trafikverkets rådgivande och vägledande roll i den enskilda väghållningen finns överväganden och förslag i avsnitt 8.

Särskilt om tillsyn av broar

Bakgrund

Det finns ungefär 4 000 broar längs de vägsträckor som uppbär statsbidrag till enskild väghållning. Med bro avses då en längre upphöjd konstruktion avsedd att leda trafik över lägre belägna hinder med en teoretisk spännvidd större än 2,0 meter. En bro utgör en väganordning som behövs för vägens bestånd och är därmed en del av vägen, tillsammans med vägbanan. Väghållningsansvaret för en bro som utgör en del av en enskild väg ligger således hos den enskilda väghållaren.

I början av 2000-talet utreddes ansvaret för enskilda broar i den s.k. BREV-utredningen (Bidrag och regler för enskilda vägar). I sitt betänkande, SOU 2001:67, föreslog utredningen bland annat att ansvaret

för broar i det befintliga statsbidragsberättigade enskilda vägnätet borde kunna överföras till Vägverket efter ansökan från den enskilde väghållaren eller genom initiativ från Vägverket.

Med anledning av BREV-utredningen ombads Vägverket att förtydliga hur argumenten för övertagande av bland annat broar skulle påverkas förutsatt att inga ytterligare medel tillfördes (N2002/12415). Vägverket redovisade sina slutsatser i bilaga 1 till sin redovisning av regeringsuppdraget Ekonomisk styrning av bidraget till drift och byggande av enskilda vägar (N2003/1015). I bilagan beskrev Vägverket att kostnaderna för ett övertagande av förvaltningen av de enskilda broarna var svåra att beräkna, då kunskapen om broarnas faktiska tillstånd och åtgärdsbehov var ofullständigt. Genom att kartlägga tillståndet på alla broar längs de enskilda vägarna med statligt bidrag skulle underhålls-, rekonstruktions- och ombyggnadsbehovet kunna bedömas bättre, oberoende av förvaltar-skap. Vägverket angav att myndigheten successivt skulle utföra inspektioner av dessa enskilda broar, på samma systematiska sätt och enligt samma regelverk som för broarna på det allmänna vägnätet. Detta innebar bland annat att varje bro skulle inspekteras, bärigheten fastställas och uppgifterna registreras.

Kartläggningen av de enskilda broarna påbörjades regionalt, men arbetet övergick under 2009 till ett nationellt sammanhållet projekt. Projektet är numera avslutat och de cirka 4 000 broar som ingick från början, samt de som tillkommit under projektets gång, har hanterats. BREV-utredningens förslag om ett statligt övertagande av enskilda broar har inte genomförts, men Trafikverket har i stället etablerat en ordning för regelbundna inspektioner av de enskilda broar för vilka statsbidrag utgår.

Hur går broinspektionerna till?

Trafikverket gör en huvudinspektion av brons alla konstruktionsdelar vart sjätte år. Huvudinspektionen, som är separerad från tillsynen av vägen i övrigt, utförs av Trafikverkets upphandlade inspektörer. Syftet med inspektionen är att upptäcka och bedöma brister som kan påverka brons funktion eller säkerhet inom en tioårsperiod. Vid inspektionen inspekteras byggnadsverkets samtliga konstruktionselement på handnära avstånd under dagsljuslikande förhållanden och vid en tidpunkt på året då bron är fri från snö och is. Vid behov kan huvudinspektionen kompletteras med en särskild inspektion. Den utförs när det behövs för att följa upp eller detaljstudera enskilda konstruktionsdelar eller skador. Ett exempel på en särskild inspektion är en dykinspektion som genomförs för att kontrollera bropelare under vatten.

Om bron uppvisar brister beskriver och redovisar inspektören brons funktionella tillstånd med hjälp av tillståndsklasser:

- TK0 – Tillståndsklass 0. Bedömd bristfällig funktion bortom 10 år.
- TK1 – Tillståndsklass 1. Bedömd bristfällig funktion inom 10 år.
- TK2 – Tillståndsklass 2. Bedömd bristfällig funktion inom 3 år.
- TK3 – Tillståndsklass 3. Bedömd bristfällig funktion vid inspektionstillfället.

TK0 leder inte i sig till att en ny utredning görs efter tio år. Eftersom huvudinspektioner sker vart sjätte år gör dock inspektören en ny bedömning om skadetillståndet vid nästa inspektionstillfälle. TK1 hanteras på

samma sätt som TK0, dvs. bedöms vid nästa inspektionstillfälle. TK2 innebär att skadan bör utredas närmare inom tre år. För TK3 är rekommenderad tidsfrist endast tre månader.

Efter inspektionen ansvarar inspektören för att registrera uppgifterna avseende den aktuella bron i Trafikverkets bro- och tunnelförvaltnings-system (BATMAN) och tar i vissa fall fram en förenklad broskadebeskrivning. Om det för bron har noterats brister som klassats TK2 eller TK3 skickar Trafikverkets region inspektionsprotokollet eller broskadebeskrivningen till berörd väghållare, tillsammans med ett följbrev som bland annat innehåller ytterligare vägledande information och vid behov kontaktuppgifter till Trafikverkets upphandlade brostöd, som kan hjälpa till att förklara inspektörens iakttagelser.

Om bron får bedömningen TK2 eller TK3 måste den enskilda väghållaren vidta åtgärder – dels för att bron ska vara säker att trafikera, dels för att inte riskera att förlora statsbidraget, se avsnitten 5.1.1 och 7.6. En bro som inte underhålls slutar nämligen vid någon tidpunkt att uppfylla kravet för den fastställda bärigheten. En bro som saknar fastställd bärighet kan inte hållas öppen för allmän trafik och kan därmed i förlängningen inte omfattas av statsbidrag. Vissa typer av enklare brister kan den enskilda väghållaren åtgärda på egen hand, medan andra brister på konstruktions-element med bärande eller skyddade funktion kräver att väghållaren beställer och bekostar ytterligare utredning. För att bidragsrätten ska bestå måste dock alla åtgärder som vidtas utföras utifrån Trafikverkets regelverk. Statsbidrag för både utredningskostnader och åtgärder på bron kan beviljas, om förutsättningarna för detta är uppfyllda.

Det är viktigt att notera att väghållaransvaret för bron alltid ligger hos den enskilda väghållaren. Det faktum att Trafikverket inspekterar och förmedlar resultatet samt lämnar bidrag till åtgärder innebär inte att myndigheten tar på sig ett ansvar för att bron är säker att trafikera. Myndigheten ansvarar varken för att åtgärda de noterade bristerna eller för eventuella följder som kan uppkomma om bristerna inte åtgärdas eller om rekommendationer inte följs. Trafikverket har således inget mandat att till exempel stänga av en bro för trafik på enskild väg med statsbidrag med hänsyn till dess skadebild, utan kan bara rekommendera väghållaren att göra det. Däremot kan och bör statsbidraget dras in, om bron är så undermålig att vägen inte kan anses vara i ett tillfredsställande skick för sitt ändamål.

Är ordningen med inspektioner ändamålsenlig?

Där en bro finns är den nödvändig för vägens funktion. Utan bron kan vägen inte trafikeras. En bristfällig bro kan dessutom leda till ödesdigra konsekvenser för trafikanter och deras egendom. Inspektioner av broar ingår därmed som en självklar del i den kontroll som bör göras av att enskilda vägar med statsbidrag hålls i ett tillfredsställande skick för sitt ändamål. En sådan kontroll behövs för att säkerställa att syftet med statsbidraget uppfylls, nämligen att främja en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. För att bedöma broars skick krävs dock särskild kompetens och utrustning. Det är mot den bakgrunden rimligt att broinspektionen sker separat från den övriga tillsynen.

Den ordinarie tillsynen av väg utförs av Trafikverkets utredare för enskilda vägar. Huvudinspektioner av broar genomförs i stället av externa konsulter, på uppdrag av Trafikverket. Inspektionen av de statliga broarna på allmän väg handhas på samma sätt och upphandlingen av konsulttjänsterna görs i ett sammanhang. Kostnaden för tillsyn av de enskilda broarna uppgår till ca 6 miljoner kronor årligen, dvs. i genomsnitt ca 9 000 kronor per bro. Trafikverkets sammanlagda personalkostnader för de utredare som bland annat hanterar övrig tillsyn av enskilda vägar uppgår till ca 26 miljoner kronor årligen, dvs. ca 350 kronor per kilometer bidragsväg. Det kan således konstateras att tillsynen av broar är jämförelsevis kostsam. Detta bör dock inte föranleda Trafikverket att upphöra med inspektionerna. Däremot kan det finnas anledning att överväga om det finns enklare broar som, utan risk för trafiksäkerheten, kan bli föremål för huvudinspektion med glesare intervall än vart sjätte år.

7.7.2 Återkrav

För att stärka bidragssystemets legitimitet och minimera risken för missbruk bör den nya förordningen innehålla bestämmelser som gör det möjligt att ingripa, om det i efterhand visar sig att bidraget aldrig borde ha betalats ut. För återkrav av ett utbetalt bidrag bör det dock krävas att en avvikelse från villkoren har varit uppenbart allvarlig. Utrymmet för skönmässiga bedömningar bör således vara relativt litet. Det bör vidare inte vara tillräckligt att en avvikelse från villkoren har varit återkommande, om inte upprepningen i sig innebär att avvikelsen är uppenbart allvarlig. I dessa delar skiljer sig förslaget rörande återkrav från det som avser skyldigheten att inte betala ut ett beviljat bidrag, se avsnitt 7.6. I övriga situationer där utbetalningen hade kunnat utebli, om omständigheterna då varit kända, bör väghållaren vara återbetalningsskyldig, inklusive upplupen ränta. Detsamma gäller om bidraget inte har använts för det avsedda syftet. Det bör dock finnas utrymme att helt eller delvis jämka anspråket på återbetalning eller ränta, om det finns särskilda skäl.

Till skillnad från vad som föreslås i fråga om att hålla inne utbetalning bör det ankomma på Trafikverket, i stället för på Trafikverkets region, att besluta om återkrav. Ett sådant beslut kommer således att fattas på central nivå och inte av den myndighet som utför de övriga myndighetsutövande uppgifterna gentemot enskilda som följer av förordningen.

7.8 Bemyndiganden

Förslag: Trafikverket ska få meddela föreskrifter om

1. undantag från kravet på att en väg ska hållas öppen för allmän trafik,
2. vilka åtgärder som utgör löpande underhåll av väg (årligt vägbidrag) och vilka som utgör underhålls- och förbättringsarbeten (särskilt vägbidrag),
3. utbetalning av bidrag till en företrädare för väghållaren, och
4. verkställigheten av förordningen.

En väg måste hållas öppen för allmän trafik för att den ska kunna anses vara även av allmänt intresse, se avsnitt 7.3.2. Det finns dock situationer då en enskild väg, precis som en allmän väg, tillfälligt måste stängas av. Det kan till exempel handla om pågående vägarbete, flytt av boskap eller tillfälligt försämrad bärighet. Trafikverket bör bemyndigas att meddela föreskrifter om förutsättningarna för sådana undantag från kravet på att en väg ska hållas öppen för allmän trafik. Trafikverket bör vidare bemyndigas att meddela föreskrifter om gränsdragningen mellan löpande underhåll, som kan stödjas genom årligt vägbidrag, och sådana underhållsåtgärder som i stället kan stödjas genom särskilt vägbidrag, se avsnitt 7.2.1. Det finns också behov av ytterligare föreskrifter för att möjliggöra utbetalning av bidrag till en företrädare för väghållaren, i de fall utbetalningen inte kan eller bör ske direkt till denne, se avsnitt 7.6.

Vidare kan flera av de bestämmelser som föreslås i den nya förordningen behöva preciseras, för att säkerställa en stringent och effektiv tillämpning. Det kan exempelvis gälla formerna för en godtagbar överenskommelse om väghållning, den närmare beräkningen av bidragsgrundande kostnader och bidragens storlek samt vilka underhållskrav som ställs på olika typer av vägar. Den typen av mer detaljerade föreskrifter som kompletterar förordningen, utan att tillföra någonting väsentligen nytt, bör lämpligen meddelas i form av myndighetsföreskrifter. Detsamma gäller tillämpningsföreskrifter av administrativt slag och, vid behov, bestämmelser som exemplifierar vad som kan utgöra särskilda skäl, i de fall förordningen ger utrymme för sådana avsteg. Trafikverket bör därför bemyndigas att meddela föreskrifter om verkställigheten av förordningen.

7.9 Överklagande

Förslag: Trafikverkets regions beslut om bidrag och att inte betala ut bidrag ska få överklagas till Trafikverket.

Trafikverkets beslut om återkrav ska få överklagas till domstol.
Övriga beslut ska inte få överklagas.

Den föreslagna förordningen innehåller bestämmelser om att statsbidrag under vissa omständigheter får lämnas, i mån av tillgång på medel. Därtill har Trafikverkets region ett stort relativt utrymme för skönsmässiga bedömningar. Förordningen ger således inte väghållarna någon sådan rättighet som medför att ett avslagsbeslut, dvs. om bidrag inte beviljas eller beviljas med lägre belopp än önskat, bör kunna bli föremål för domstolsprövning. Den möjlighet som finns enligt nuvarande förordning att överklaga Trafikverkets regions beslut till Trafikverket bör dock behållas, eftersom den, utförd med hög kvalitet, säkerställer en nationellt likformig praxis och ökar därmed systemets trovärdighet och samhällsekonomiska effektivitet. Den överklagandemöjligheten bör avse beslut om bidrag och beslut om att inte betala ut ett beviljat bidrag.

Ett beslut om att återkräva ett beviljat och redan utbetalt statsbidrag kan endast ske på konkreta grunder och är av mer ingripande karaktär än de ovan nämnda besluten. Ett sådant beslut, som fattas av Trafikverket som första instans, bör därför vara möjligt att överklaga till allmän

förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt förordningen bör däremot inte kunna överklagas till domstol.

7.10 Plan för byggande av enskilda vägar

Bedömning: Den nya förordningen bör inte innehålla bestämmelser om att Trafikverket ska upprätta en plan för byggande av enskilda vägar.

Det saknas skäl att införa krav på att Trafikverkets planeringsunderlag enligt förordningen om länsplaner för regional transportinfrastruktur ska innefatta byggande av enskilda vägar.

7.10.1 Plan för byggande av enskilda vägar

Enligt den nuvarande förordningen ska Trafikverkets region, på grundval av inkomna ansökningar om byggnadsbidrag, för varje län inom regionen upprätta en kommunindelad plan för byggande av enskilda vägar, efter att ha inhämtat yttrande från regioner och kommuner (6–11 §§). Planen ska förnyas vart fjärde år, om inte Trafikverket i ett särskilt fall beslutar annorlunda. Såvitt framkommit har dock Trafikverkets region inte fastställt någon sådan plan eller i vart fall inte förnyat den på senare tid.

Beslutet att undersöka förutsättningarna för eller genomföra en ny- eller ombyggnation av en enskild väg ligger hos den enskilda väghållaren. När Trafikverkets region får kännedom om den konkreta planeringen, genom att väghållaren lämnar in en ansökan om särskilt driftbidrag, ligger åtgärden som regel relativt nära i tiden. Ur myndighetens perspektiv blir planeringshorisonten därför alltför kort för att det ska vara meningsfullt att, på det sätt som anges i den nuvarande förordningen, upprätta kommunindelade planer för byggande av enskilda vägar. Värdet av sådana planer kan också ifrågasättas, i synnerhet med tanke på att byggande av enskilda vägar som även är av allmänt intresse numera är relativt sällsynt förekommande. Det saknas därför skäl att i den nya förordningen föra in bestämmelser som motsvarar 6–11 §§ förordningen om statsbidrag till enskild väghållning.

7.10.2 Planeringsunderlag till regionernas länsplaner

Utöver den plan för byggande som beskrivs ovan ska Trafikverket, enligt förordningen om länsplaner för regional transportinfrastruktur, lämna underlag till regionernas länsplaner, med förslag på vilka regionala infrastrukturobjekt som bör genomföras under planperioden. Trafikverket ska fortlöpande underrätta regionen om genomförande av åtgärderna i länsplanen. Länsplanerna ska bland annat omfatta investeringar i statliga vägar som inte ingår i stamvägnätet, men får även avse byggande och drift av enskilda vägar. Följaktligen kan det underlag som Trafikverket lämnar till regionerna avse även det enskilda vägnätet, men det är inte något krav.

Länsplanerna för regional infrastruktur avser tolv år. De enskilda väghållarnas planeringshorisont för byggande är i regel betydligt kortare än så. Detta medför uppenbara svårigheter för Trafikverket att i det

planeringsunderlag som överlämnas till regionerna täcka in det investeringsbehov som kan tänkas uppkomma i det enskilda vägnätet under den aktuella planeringsperioden.

Det finns inte någon rikstäckande struktur för samarbetet mellan Trafikverket och regionerna om planeringen avseende enskilda vägar. Samarbetet ser därför olika ut från region till region. I arbetet med länsplaneringen inhämtar dock regionerna förslag på vilka objekt som bör utföras även från andra aktörer än Trafikverket, till exempel från kommunerna. Vidare ska bland annat berörda organisationer höras innan länsplanen fastställs. Behov av investeringar i det enskilda vägnätet kan således komma till regionens kännedom även på annat sätt än genom det planeringsunderlag som Trafikverket tillhandahåller.

Det finns ett visst värde i att den långsiktiga investeringsplaneringen för det enskilda vägnätet sker samordnat med planeringen avseende allmänna vägar, eftersom dessa vägnät kompletterar varandra och tillsammans utgör en helhet. I den mån Trafikverket har möjlighet att i det planeringsunderlag som lämnas till regionerna inkludera projekt som rör byggande av enskilda vägar bör därför detta göras. Det finns dock inte någon anledning att, genom en ändring av förordningen om länsplaner för regional transportinfrastruktur, ställa krav på att enskilda vägar alltid ska ingå i Trafikverkets planeringsunderlag.

8 Trafikverkets roll i den enskilda väghållningen

8.1 Vägledning och stöd till enskilda väghållare

Förslag: Trafikverket ska på ett kostnadseffektivt sätt tillhandahålla lättillgänglig, kvalificerad och behovsanpassad information och rådgivning till enskilda väghållare om byggande och drift av vägar som även är av allmänt intresse.

8.1.1 Bör Trafikverket ge vägledning och stöd till enskilda väghållare?

Den svenska förvaltningstraditionen ställer krav på myndigheterna att vara serviceinriktade och tillgängliga. Det är enligt förvaltningslagen varje myndighets skyldighet att se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla, så att de kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet samt ges utan onödigt dröjsmål. För flera statliga myndigheter finns ytterligare bestämmelser om myndighetens skyldighet att ge vägledning till enskilda i myndigheternas instruktioner. I Trafikverkets instruktion, förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket, finns det dock inte några sådana bestämmelser. Däremot anges det i 26 § förordningen om statsbidrag till enskild

väghållning att Trafikverket ska se till att de bidrag som lämnas används på lämpligt sätt för avsedda ändamål. För att uppfylla den uppgiften krävs att myndigheten vid behov ger väghållaren viss vägledning.

I strävan mot de transportpolitiska målen – en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet – fyller de enskilda vägar som även är av allmänt intresse en viktig funktion. Trafikverket har en central roll i det svenska transportsystemet och kan därmed i högre grad än andra offentliga aktörer verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Eftersom Trafikverket är väghållare för de statliga vägarna har myndigheten kunskaper i fråga om väghållning som kan vara betydelsefulla även för de enskilda väghållarna och som därför bör komma dessa till del. Genom systemet med statsbidrag till enskild väghållning har Trafikverket också vissa möjligheter att styra underhållet och utvecklingen av det enskilda vägnätet i en samhällsekonomiskt effektiv riktning. En styrning som sker proaktivt, genom vägledning och rådgivning, kan dock antas ha en bredare och snabbare effekt för måluppfyllelsen än sådan styrning som sker i efterhand, genom indragna bidrag eller återkrav. Det finns därför anledning för Trafikverket att erbjuda väghållare av sådana enskilda vägar som även är av allmänt intresse mer service och tillgänglighet än vad förvaltningslagen kräver, eftersom det gagnar uppfyllelsen av myndighetens övergripande uppdrag. Trafikverket bör således inte bara ge vägledning och stöd i frågor som rör statsbidrag, utan också avseende väghållning.

8.1.2 Vilket stöd ger Trafikverket till enskilda väghållare i dag?

Trafikverket är som alla myndigheter skyldigt att vara tillgängligt för kontakter med enskilda. En enskild väghållare som har frågor kring sin väg kan således ringa myndigheten på kontorstid eller skicka in sin fråga via myndighetens e-tjänstportal. När kontakt har etablerats med ansvarig utredare bör det också vara möjligt att dela bilder eller annat digitalt material, om det behövs för att illustrera frågeställningen. Den omständigheten att Trafikverket inte ansvarar för väghållningen av enskilda vägar och inte heller kan ha kännedom om alla omständigheter kring den aktuella vägen kan dock i vissa fall föranleda myndigheten att behöva ge generella svar även på specifika frågor. Den som söker mer konkret vägledning kring väghållningen får då i stället söka stöd på annat håll än hos Trafikverket. Den praktiska kunskap om vägunderhåll som enskilda väghållare behöver finns numera snarare hos olika entreprenörer, bland annat på grund av att Trafikverket inte längre sköter underhållet av allmänna vägar i egen regi utan upphandlar dessa tjänster på marknaden. Den väghållare som behöver ytterligare rådgivning kring vägunderhållet kan därför ha större nytta av att ta stöd av en lokal entreprenör, eller en mer erfaren väghållare av enskilda vägar, inför sitt beslut om vilka åtgärder som behöver vidtas.

Trafikverket tillhandahåller vidare på sin webbplats information av generell relevans för enskilda väghållare, både vad gäller statsbidrag och i fråga om byggande och drift av väg. Den som söker information om de nuvarande förutsättningarna för statsbidrag hittar detta i *Handbok Stats-*

bidrag till enskild väghållning. Om det är aktuellt att bygga en enskild väg finns publikationen *Handbok Projektering och byggande av enskilda vägar*. Bland publikationer med mer ingående råd om väghållning i övrigt kan nämnas *Drift och underhåll av enskilda vägar*, *Skötselråd för årligt underhåll av broar* och *Farthinder enskild väg*. För enskilda väghållare som saknar kunskap och erfarenhet av väghållning är dessa publikationer en god ingång, även om materialet med fördel skulle kunna utvecklas ytterligare.

8.1.3 Trafikverkets vägledande roll bör framgå av myndighetens instruktion

Flera av de statliga myndigheternas instruktioner innehåller bestämmelser som utvecklar serviceskyldigheten, utöver det som föreskrivs i förvaltningslagen, för att säkerställa att enskilda får det stöd eller den information som behövs. Som exempel kan nämnas att det i 11 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket anges att Skatteverket ska tillhandahålla behovsanpassad, lättillgänglig och kvalificerad information och service till allmänhet och företag. Ett annat exempel är Naturvårdsverket, som enligt 3 § 6 förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket på ett kostnadseffektivt sätt ska göra kunskaper om miljön och klimatet samt miljö- och klimatarbetet tillgängliga för myndigheter, allmänheten och andra berörda. Det finns anledning att överväga en liknande bestämmelse i Trafikverkets instruktion, för att tydliggöra den vägledande roll i förhållande till de enskilda väghållarna som myndigheten, och tidigare Vägverket, alltid har haft.

Trafikverket bör liksom i dag tillhandahålla såväl information som rådgivning till enskilda väghållare. Denna service bör vara inriktad mot byggande och drift av sådana enskilda vägar som även är av allmänt intresse. Myndighetens resurser bör således inte användas för rådgivning avseende vägar som endast är av enskilt intresse, såsom villautfarter eller skogsbilvägar, eller riktad mot väghållare som valt att hålla sin väg stängd för allmän trafik. Den information som tillhandahålls av Trafikverket bör dock vara lättillgänglig, till exempel via myndighetens webbplats, och kan därmed vara till lika stor nytta även för de väghållare som inte uppbär statsbidrag. Informationen och rådgivningen bör vidare vara kvalificerad, vilket kan innebära behov av att kanalisera vissa frågor eller framställningen av vissa publikationer till särskilt utpekade tjänstemän, vilket redan görs. Den ska också vara behovsanpassad, i den meningen att särskilda ansträngningar bör göras för att sprida information om de vanligaste problemen till de grupper av väghållare som behöver den bäst. Slutligen bör tillhandahållandet av information och rådgivning ske på ett kostnadseffektivt sätt. Detta kan innebära att myndigheten behöver fortsätta att prioritera produktion av generell information och rådgivning med hjälp av modern teknik, framför rådgivning på plats, för att så snabbt som möjligt nå ut till så många som möjligt.

Det har framförts från Riksförbundet Enskilda Vägar att Trafikverkets utredare borde vara fler till antalet och ha vägteknisk kompetens, så att de dels kan ha mer detaljkunskap om de enskilda vägarna inom sitt område, dels kan tillhandahålla mer av individuell, kvalificerad rådgivning till

väghållarna. Det ankommer dock på Trafikverket att avgöra på vilket sätt myndighetens uppgifter ska utföras, vilket innefattar att bedöma hur myndighetens resurser bör disponeras och vilken kompetens som personalen behöver ha.

9 Utmaningar kring vinterväghållning

Bedömning: Trafikverket bör upprätthålla och vidareutveckla det arbete med information, rådgivning och samverkan som syftar till att underlätta för enskilda väghållare att få tillgång till entreprenörer för vinterunderhåll. Trafikverket bör även uppmuntra enskilda väghållare att samarbeta med varandra, för att på så sätt öka förutsättningarna för en kostnadseffektiv vinterväghållning.

9.1 Vinterunderhåll av statliga vägar

Det är Trafikverket som ansvarar för byggande och drift av de statliga vägarna. Ansvaret för driften innefattar att underhålla vägarna så att de är framkomliga och säkra året om. Underhållsarbetet utförs inte i Trafikverkets egen regi, av anställd personal, utan av entreprenörer som kontrakteras av myndigheten. Dessa anlitar ofta i sin tur underentreprenörer för underhållsarbetet.

Det statliga vägnätet är indelat i 108 driftområden. Inom vart och ett av dessa driftområden gör Trafikverket offentliga upphandlingar som avser huvuddelen av allt vägunderhåll inom respektive område. Upphandlingarna resulterar i s.k. baskontrakt som löper över fyra år, med möjlighet till förlängning med ett eller två år.

I samband med att kontraktstiden börjar löpa ut för ett pågående kontrakt tar Trafikverket fram ett förfrågningsunderlag för att möjliggöra en ny upphandling. Underlaget tas fram på ett likartat och samordnat sätt utifrån nationellt framtagna mallar och kontraktsdokument med vissa regionala anpassningar. Detta för att ge rätt förutsättningar till de entreprenörer som vill delta i upphandlingen genom att lämna anbud. Förändringar i kontraktshandlingarna, jämfört med tidigare upphandlingar, införs efter dialog med branschen och utifrån Trafikverkets kontinuerliga arbete med att utveckla innehållet i och utförandet av vägunderhållet. Dessa förändringar arbetas in i kommande kontrakt, vilket innebär att det kan ta upp till sex år innan en förändring är införd i alla baskontrakt.

Alla statliga vägar är kategoriserade i vägklass 1–5. Klassningen baseras på vägens senast beräknade årsdygnstrafik och vägens funktion. Vägklass 1 innebär ett trafikflöde om fler än 16 000 fordon per dygn, jämfört med vägklass 5 som innebär att färre än 500 fordon passerar under samma tid. Trafikverkets krav för utförande av vinterväghållning framgår av Standardbeskrivning för Basunderhåll väg (SBV) och syftar till att ställa samhällsekonomiskt avvägda krav för de olika vägklasserna.

Under vintersäsongen avgör vägklassen hur snabbt vägen ska plogas och hur mycket snö som får finnas kvar på vägen en viss tid efter att det slutat snöa. Denna tid brukar benämnas som åtgärds tid och beskriver således maximal tid innan en åtgärd ska vara utförd på en yta där ett startkriterium uppfyllts. På vägar med vägklass 1 har plogbilen två timmar på sig att ploga sträckan när det fallit en cm snö. Efter att det slutat snöa ska vägen vara snö- och isfri inom två timmar. På vägar med vägklass 5 har plogbilen sex timmar på sig att ploga sträckan när det fallit tre cm snö. Efter att det slutat snöa får det ligga högst tre cm snö på vägen.

Leverantörsuppföljning är en del av Trafikverkets arbete med att säkerställa leveransen och att förbättra kontrakten och samarbetet med entreprenörer. Uppföljningen utförs av Trafikverket med egna resurser samt genom upphandlade externa resurser. Vid uppföljningen av vinterväghållningen kontrolleras bland annat att entreprenören startar i rätt tid, blir klar i rätt tid och att resultatet blir som avtalat. Entreprenörernas fordon är försedda med GPS-mottagare som gör det möjligt för både Trafikverket och tredjepartskontrollanten att i efterhand se var fordonen har varit via systemstödet GPD-analys. GPD-analys, som är ett it-verktyg som används för att analysera om åtgärder inom basunderhåll väg levereras enligt avtalade krav, infördes i baskontrakten med start år 2016 och är således numera införd i alla kontrakt.

Vinterväghållningen utgör den största delen av baskontrakten. Den ersättning för vinterväghållning som entreprenörerna får enligt baskontrakten består av tre delar: en fast ersättning, en ersättning som utgår från utförda åtgärder och en ersättning som utgår från väderleken. Den fasta ersättningen, som utgår oberoende av väderlek, väglag och utförda åtgärder, utgör den största delen och är tänkt att täcka entreprenörens fasta kostnader för till exempel beredskap, etablering, jourersättningar och viss maskinell utrustning.

9.1.1 Hur beaktas enskilda vägar vid upphandlingarna?

I ett av kontraktsdokumenten, Administrativa föreskrifter (AF), finns det sedan 2018 möjlighet att ta med skrivningar kopplat till vinterväghållning och enskilda vägar. Under punkten AFA.21 finns en hänvisning till Nationella vägdatabasen (NVDB), där det bland annat finns aktuell information om vilka enskilda vägar som uppbär statsbidrag. Under punkten AFD.2 kan det vid behov läggas till en text kopplat till samverkan, där Trafikverket föreslår att samordning gällande vinterväghållning för enskilda vägar hanteras som ett särskilt mål i måldokumentet. Ett sådant tillägg har bland annat gjorts i upphandlingen avseende driftområde Lycksele.

Om en upphandling resulterar i byte av leverantör informeras de berörda väghållare som uppbär statsbidrag, i syfte att underlätta kommunikation och eventuell samordning. Denna rutin tillämpas i huvudsak i områden där Trafikverket vet att vissa väghållare har haft problem med vinterväghållningen.

9.2 Vinterunderhåll av enskilda vägar

9.2.1 Tillgången på entreprenörer är begränsad

Varje enskild väghållare ansvarar för att vägen är farbar. Det innefattar givetvis att ombesörja snöröjning och andra väderrelaterade åtgärder. På landsbygden har de enskilda väghållarna ofta haft egna resurser för detta, till exempel genom att någon av vägsamfällighetens medlemmar tagit på sig att ploga vägen vid behov, med sina egna eller samfällighetens redskap. För tätortsnära samfälligheter, med vägar som inte betjänar några lantbruksfastigheter, kan det däremot antas att behovet av utomstående entreprenörer har varit större. Detta tycks numera gälla i allt högre grad även på landsbygden.

I samband med att GPD-analys från och med 2016 successivt infördes i Trafikverkets kontrakt avseende underhållet av de statliga vägarna upplevde vissa enskilda väghållare, framför allt i norra Sverige, att det blivit svårare att få tillgång till entreprenörer som kunde sköta vinterunderhållet. Efter en överenskommelse mellan Trafikverkets generaldirektör och ordföranden i Riksförbundet Enskilda Vägar i slutet av 2018 bildades en gemensam arbetsgrupp, bestående av Riksförbundet Enskilda Vägar, Trafikverket, Lantbrukarnas Riksförbund och de fyra största driftsentreprenörerna, för att hitta en långsiktig lösning för vinterunderhållet av enskilda vägar. Vid en workshop den 29 januari 2019 diskuterade arbetsgruppen bakgrund, problembild, utmaningar och möjliga lösningar. Arbetsgruppen enades även om att genomföra ett antal aktiviteter. Efter uppföljning har vissa av aktiviteterna justerats eller utgått, men flertalet kvarstår och tillämpas alltså i varierande grad:

- Förbättrad information på Trafikverkets webbplats i form av material som ger stöd till enskilda väghållare.
- Trafikverket skickar med en förteckning över berörda vägföreningar inom det geografiska området i förfrågningsunderlaget vid nya upphandlingar.
- När nytt kontrakt har tecknats avseende underhållet av de statliga vägarna meddelar Trafikverket berörda enskilda väghållare vilken leverantör som har kontrakterats för området.
- Trafikverket genomför tidig dialog med upphandlad leverantör om förekommande behov av att sköta enskilda vägar och att det inte finns hinder för dem att ta uppdrag åt enskilda vägföreningar, så länge det inte påverkar leveransen/åtgärdstiderna enligt kontraktet med Trafikverket. Gemensamma aktiviteter med målsättning att uppnå detta, särskilt vid identifierade problemsträckor, tas fram och följs upp.
- Trafikverket, genom dialog med Riksförbundet Enskilda Vägar, förstärker rådgivningen till enskilda väghållare.
- Trafikverket genomför regelbundet uppföljningsmöten med Riksförbundet Enskilda Vägar.
- Trafikverket genomför ”Rådsmöten” för enskilda vägar två gånger per år med Riksförbundet Enskilda Vägar, Lantmäteriet, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveaskog, Skogsindustrierna och Lantbrukarnas Riksförbund.

Under 2020 gjorde Riksförbundet Enskilda Vägar en enkätstudie för att ta reda på hur deras medlemmar, oberoende av om dessa tar emot statsbidrag eller inte, löste frågan om vinterväghållning. Enkäten skickades ut till 2 894 vägföreningar i fyra län – Västernorrland, Västerbotten, Jämtland och Norrbotten – och nådde en svarsfrekvens om 30 procent. Av respondenterna svarade 1 procent att de inte hade någon lösning för vinterväghållningen. Resultatet redovisades bland annat i förbundets medlemstidning *Bulletinen* (Nr 4 – 2020).

I början av 2022 riktade riksdagen ett tillkännagivande till regeringen om att den bör se över hur Trafikverket utformar sina upphandlingar med entreprenörer så att det är möjligt att – inom givna tidsramar – utföra snöröjning såväl åt staten som åt enskilda vägsamfälligheter (bet. 2021/22:TU7 s. 138–139, rskr. 2021/22:152). I betänkandet konstaterade utskottet att det uppstår återkommande problem med snöröjningen på vägarna i Sverige och menade att en effektiv samordning på statliga, kommunala och enskilda vägar skulle kunna underlätta och sänka kostnaderna för väghållarna. Utskottet uppmärksammade att vinterväghållningen på en del samfällt förvaltade enskilda vägar var undermålig och att en av anledningarna, enligt uppgift, var Trafikverkets nya regelverk för snöröjning. Konsekvensen hade enligt utskottet blivit att snöröjningsentreprenörer allt oftare synes undvika parallella snöröjningsuppdrag, då en försening av uppdraget på den statliga vägen riskerar att medföra dryga viten till Trafikverket.

Regeringskansliet remitterade Trafikutskottets betänkande till Trafikverket, för att myndigheten skulle få lämna yttrande över betänkandets innehåll och slutsatser (I2022/01103). I sitt remissvar framhöll Trafikverket att såväl tidskraven som de tekniska kraven på vinterväghållning av det allmänna vägnätet har varit oförändrade i kontrakten sedan 2003. Trafikverket framförde vidare att det inte finns något i kontrakten som påverkar möjligheten för entreprenörer att parallellt utföra vinterväghållning för enskilda väghållare. Trafikverket betonade dock att myndigheten inte kan beordra en entreprenör att ta på sig uppdrag hos andra väghållare eller själva ta över ansvaret och bekosta ytterligare vinterväghållningsfordon utifrån behov på enskilda vägar. Gällande viten förtydligade Trafikverket att myndigheten inte har stora uttag av viten och att alla vitesuttag föregås av en dialog med entreprenören, för att säkerställa att det inte finns rimliga förklaringar till de krav som underskridits. Trafikverket tillade även att ett vitestak per dygn införts från 2020 samt meddelade att ytterligare förändringar kopplat till toleranser inom åtgärdskraven skulle införas från 2023, vilket skulle innebära att mindre avvikelser inte ger ett lika stort vitesuttag som större upprepade avvikelser. I remissvaret resonerade Trafikverket även kring ett antal förslag på åtgärder som inte har genomförts, då de inte bedömts ge önskvärd effekt.

9.2.2 Hur kan enskilda väghållare få bättre tillgång till entreprenörer?

Öppenhet och dialog ökar förutsättningarna

Vid den tidpunkt år 2020 då Riksförbundet Enskilda Vägar gjorde sin enkätstudie hade 99 procent av de väghållare som besvarade enkäten

lyckats ordna vinterunderhållet av sin väg. Detta indikerar att det för de allra flesta hade varit möjligt att hitta en entreprenör för vinterunderhåll eller att ta hand om snöplogningen i egen regi. De enskilda väghållare som inte hade lyckats hitta en lösning för vinterunderhållet stod dock inför ett reellt och allvarligt problem. Det bör dock noteras att det inte framgår av enkäten om statsbidrag utgick för dessa vägar eller inte.

Hur problemen med att hitta entreprenörer för vinterväghållning ter sig i dag är svårt att säga med säkerhet. Riksförbundet Enskilda Vägar uppger dock att färre medlemmar hör av sig numera gällande denna fråga. Även Trafikverket delar denna upplevelse och menar att samtalen har varit få de senaste åren. Möjligen är detta ett tecken på att de åtgärder som vidtagits har varit tillräckliga eller i vart fall utgjort viktiga steg i rätt riktning. Trafikverket bör därför upprätthålla och vidareutveckla det arbete kring information, rådgivning och samverkan som myndigheten har etablerat till följd av arbetsgruppens diskussioner och det som framkommit i de konstellationer som bildats därefter. En löpande dialog med berörda aktörer, tillsammans med en öppenhet för pragmatiska lösningar för särskilt besvärliga fall, ökar förutsättningarna för en fungerande transportförsörjning i hela Sverige, året om.

De enskilda väghållarna kan också ha mycket att vinna på en öppen dialog och samarbete med varandra. Den småskalighet som tidigare var en styrka, eftersom mycket av underhållet kunde skötas i egen regi, kan vara en svaghet för den väghållare som nu behöver köpa tjänster på en öppen marknad. Geografiskt närliggande vägsamfällighetsföreningar kan därför många gånger stå inför samma utmaningar med att hitta entreprenörer. Det kan inte uteslutas att dessa skulle kunna förbättra sina förutsättningar genom att göra gemensam sak, eftersom ett större uppdrag skulle kunna attrahera fler entreprenörer till ett lägre pris.

Den som står inför ett konkret problem är som regel den som bäst hittar lämpliga lösningar. För den väghållare som alltid klarat sig själv är det dock inte självklart att samarbete med andra ligger närmast till hands. Trafikverket bör därför, inom ramen för sin informations- och rådgivningsverksamhet, uppmuntra enskilda väghållare att samarbeta med varandra, till exempel genom att upphandla entreprenörer gemensamt, för att på så sätt öka förutsättningarna för en kostnadseffektiv vinterväghållning.

Ytterligare åtgärder måste bedömas ur ett helhetsperspektiv

I diskussionen kring problemen för vissa enskilda väghållare att få tillgång till entreprenörer för vinterunderhåll har flera andra tänkbara åtgärdsförslag lyfts fram. En av de mer frekvent förekommande idéerna är att förlänga åtgärdstiderna för underhållet av vissa statliga vägar med vägklass 4 eller 5. Man menar då att det vore mer effektivt att kunna ploga enskilda vägar i samma svep som man plogar den allmänna väg som de enskilda vägarna ansluter till, men att detta omöjliggörs av baskontraktens nuvarande åtgärdstider. Det finns helt enkelt inte utrymme för den entreprenör som plogar den allmänna vägen att göra avstickare från sin rutt, utan att överskrida åtgärdstiden.

Det vore förvisso utmärkt om enskilda vägar som även är av allmänt intresse i möjligaste mån kunde plogas av de snöröjningsresurser som ändå

passerar förbi. En förlängning av åtgärdstiderna för vinterunderhållet av allmänna vägar skulle dock i normalfallet leda till sämre framkomlighet och trafiksäkerhet på dessa vägar. Detta är givetvis inte en önskvärd effekt, utan tvärtom en konsekvens som även vid en samlad bedömning bör undvikas. En generell förlängning av baskontraktens åtgärdstider för vissa allmänna vägar bör därför inte övervägas enbart med hänvisning till de enskilda väghållarnas behov av entreprenörer. Men om det i enskilda, särskilt angelägna fall finns utrymme att förlänga åtgärdstiderna, utan risk för betydande försämring av framkomligheten och trafiksäkerheten på den allmänna vägen, bör en sådan avvikelse kunna övervägas av Trafikverket.

Bidragsmodellens beräkningsgrunder avseende skäliga kostnader för vinterväghållning är en viktig faktor

Vägenderhållet av de enskilda vägarna består huvudsakligen av barmarksunderhåll och vinterväghållning. Underhållsåtgärder kopplat till barmarksunderhåll, till exempel hyvling, dammbindning, grusning och dikning, är i stor utsträckning planerbara. Här finns och utnyttjas samordningsmöjligheter mellan entreprenörer inom den statliga vägenderhållningsverksamheten och samfällighetsföreningar för att minska de fasta kostnaderna, såsom framkörnings- och etableringskostnader. När det gäller vinterväghållningen är förutsättningarna annorlunda, då åtgärderna av naturliga skäl är svårare att planera för. Här blir åtgärdstiderna i baskontraktet styrande och påverkar bland annat hur många plogenheter driftsentreprenören behöver ha för att klara vinterunderhållet av de allmänna vägarna inom sitt geografiska område.

För att lämna ett vinnande anbud i Trafikverkets upphandling av vägenderhållet av allmänna vägar krävs att entreprenören optimerar det antal plogenheter som behövs för att utföra det uppdrag som upphandlingen avser i fråga om vinterväghållning. Motsvarande situation kan råda för de underentreprenörer som anlitas i nästa led. Uppdrag från enskilda väghållare hanteras separat, vid sidan av snöröjningen av allmänna vägar, och kan medföra att entreprenören behöver nyttja ytterligare plogenheter, med ytterligare fasta kostnader för jourersättningar och utrustning som följd. I snörika trakter och där det endast finns ett fåtal entreprenörer som har rätt utrustning och tillgängliga förare kan kostnaden för vinterunderhållet av en enskild väg därmed bli mycket hög, om väghållaren inte har möjlighet att sköta plogningen i egen regi. Statsbidraget täcker i dessa fall endast en mindre del av de faktiska kostnaderna.

Den modell som används för fördelningen av statsbidrag till enskild väghållning måste vara höggradigt schabloniserad, för att hålla nere de administrativa kostnaderna i systemet. Som beskrivs i avsnitt 7.5 är det dock viktigt att Trafikverket med jämna mellanrum och vid behov ser över de parametrar och schablonbelopp som används i modellen, för att säkerställa att bidragssystemet över tid kompenserar väghållaren på ett rimligt rättvist sätt, utifrån vägens samhällsekonomiska värde, geografiska belägenhet och underhållsbehov. Detta gäller givetvis även de delar av modellen som avser vinterväghållning.

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Den nya förordningen och ändringsförordningarna ska träda i kraft den 1 januari 2026. Den nuvarande förordningen om statsbidrag till enskild väghållning ska samtidigt upphävas.

Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för ärenden där beslut om byggnadsbidrag eller särskilt driftbidrag har fattats före ikraftträdandet och för ärenden om bidrag som avser tid före ikraftträdandet.

För ärenden där beslut om årligt driftbidrag har fattats före ikraftträdandet ska äldre föreskrifter gälla i fem år efter beslutsdagen. Därefter ska beslutet anses avse årligt vägbidrag enligt den nya förordningen.

Bidrag ska få betalas ut till annan mottagare än väghållaren, om

1. bidragsmottagaren är en kommun som före ikraftträdandet har åtagit sig att ombesörja underhållet av vägen eller att hålla vägfärjan i trafik, och

2. väghållaren inte har framställt invändningar till Trafikverket mot att bidraget betalas ut till kommunen.

Den nya förordningen och ändringsförordningarna bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket för närvarande bedöms vara den 1 januari 2026. Genom ikraftträdandet bör den nuvarande förordningen om statsbidrag till enskild väghållning upphävas. Det krävs därmed vissa övergångsbestämmelser som tydliggör hur pågående ärenden och redan fattade beslut ska hanteras efter ikraftträdandet.

Den nuvarande förordningens bestämmelser bör fortsätta att gälla för ärenden där beslut om byggnadsbidrag eller särskilt driftbidrag har fattats före ikraftträdandet och för ärenden om bidrag som avser tid före ikraftträdandet. För ärenden där beslut om årligt driftbidrag har fattats före ikraftträdandet bör äldre föreskrifter gälla i fem år efter beslutsdagen. Därefter bör beslutet anses avse årligt vägbidrag enligt den nya förordningen. Detta innebär att beslutet då ska omprövas i enlighet med den nya förordningens bestämmelser. Trafikverkets region bör senast sex månader dessförinnan uppmana väghållaren att lämna de uppgifter som behövs för omprövningen.

Den nuvarande förordningen innehåller inga bestämmelser som uttryckligen anger att bidrag ska betalas ut till väghållaren. Detta har möjliggjort en ordning innebärande att vissa av de kommuner som åtagit sig att underhålla en enskild väg, genom ett ensidigt beslut eller en överenskommelse med den egentliga väghållaren, också har tagit hand om att ansöka om statsbidrag för väghållningen och ta emot beviljat bidrag. Ett par av de vägfärjor som ingår i bidragssystemet sköts av kommuner på motsvarande sätt. Att statsbidrag som egentligen är avsedda för enskilda subjekt betalas ut till kommuner är visserligen en anomali som inte borde förekomma. I förekommande fall har dock upplägget ofta medfört att den samfällighetsförening som utgör den egentliga väghållaren med tiden har slocknat ut, eftersom den inte behövt vidta några åtgärder. I takt med att berörda fastigheter har bytt ägare har också kunskapen om väghållnings-

ansvaret gått förlorad. Detta är olyckligt ur flera perspektiv, men kan vara svårt och tidsödande att komma till rätta med. En plötslig förändring, innebärande att kommuner inte längre får ta emot statsbidrag för enskild väghållning, skulle därför kunna leda till orimliga konsekvenser, i synnerhet för de som är beroende av att den enskilda vägen underhålls. Statsbidrag för enskild väghållning bör därför även framöver, i vart fall under en övergångstid, kunna betalas ut till en kommun som före ikraftträdandet tagit på sig ombesörja underhållet av en enskild väg, förutsatt att den egentliga väghållaren inte invänder mot det. De kommuner som har den här typen av överenskommelser eller beslut om att underhålla enskilda vägar bör dock överväga en dialog med berörda fastighetsägare för att tillsammans finna en mer lämplig lösning.

11 Konsekvenser

Bedömning: Förslagen tydliggör förutsättningarna och formerna för statsbidrag till enskild väghållning, vilket ökar förutsebarheten kring bidragsgivningen och bidrar till att de transportpolitiska målen kan uppfyllas på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt.

Förslagen bedöms kunna leda till visst merarbete för Trafikverket, i samband med att nya myndighetsföreskrifter och vägledningar ska tas fram. De tillkommande kostnaderna bedöms dock kunna hanteras inom ram.

Förslagen bedöms inte annat än marginellt påverka kostnaderna eller intäkterna för staten, kommunerna, regionerna, företagen eller andra enskilda. Förslagen har inte heller några miljö- eller klimatkonsekvenser och påverkar inte jämställdheten.

Innebörden av bestämmelserna i den nya förordning som föreslås överensstämmer i stor utsträckning med den ordning som i praktiken tillämpas i dag. I det följande beskrivs konsekvenserna av de sakliga förändringar som föreslås.

Den omständigheten att dagens bidragsordning i vissa avseenden endast vilar på Trafikverkets och tidigare Vägverkets praxis, som i vissa fall avviker från mer eller mindre obsoleta bestämmelser i den nuvarande förordningen, innebär att osäkerhet kan råda kring vilka förutsättningar som gäller för bidrag till enskild väghållning. I förslaget till ny förordning klargörs att det är enskilda vägar som även är av allmänt intresse som ska omfattas av bidragssystemet samt att bidragens ändamål är att främja en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Den nya förordningen föreslås reglera grunderna för bidragssystemet och det lämnas bemyndiganden till Trafikverket att meddela de övriga föreskrifter som behövs. Sammantaget bedöms förslagen skapa förutsättningar för en ökad förutsebarhet kring bidragsgivningen, samtidigt som det ändå lämnas utrymme för nödvändig flexibilitet i enskilda fall. Om ett sådant utrymme

inte gavs skulle systemet i sämre grad bidra till uppfyllelsen av de transportpolitiska målen i hela landet.

Inför ikraftträdandet av den nya förordningen kommer Trafikverket att behöva bereda och anta nya föreskrifter, med stöd av de bemyndiganden som föreslås. Detta arbete, tillsammans med uppgiften att ytterligare förstärka den information och rådgivning som ges till enskilda väghållare, kommer att kräva vissa resurser hos myndigheten. Då förändringarna i sak är av begränsad omfattning jämfört med nuvarande praxis, bör dock detta arbete kunna hanteras inom myndighetens befintliga ramar.

Förslagen skärper skyldigheten för Trafikverkets region att hålla inne utbetalningen av beviljade bidrag, i situationer då en utbetalning vore stötande. Detta, tillsammans med en ny möjlighet att besluta om återkrav, minskar risken för att statens medel används på ett sätt som inte gynnar syftet. Bestämmelserna betonar vikten av att den väghållare som tar emot statsbidrag måste lämna korrekta uppgifter och uppfylla de krav på motprestation som följer med bidraget, bland annat att hålla sin väg öppen för allmän trafik och i ett tillfredsställande skick för sitt ändamål.

Statsbidrag till enskild väghållning lämnas i mån av tillgång på medel. Tillgången på medel bestäms årligen genom riksdagens beslut om statens budget. Utifrån denna tilldelning fördelas medlen mellan de bidragsberättigade vägarna. Den omständigheten att den nya förordningen, till skillnaden från den nuvarande, inte undantar sådana vägar som ligger både inom detaljplanerat område och inom ett kommunalt väghållningsområde påverkar därmed inte kostnaderna för staten per automatik. Om ytterligare medel inte skulle tillföras måste dock utvidgningen finansieras genom lägre bidrag till väghållningen av övriga vägar. Det är därmed ändå relevant att bedöma hur kostsamt det skulle kunna bli att införliva den nu undantagna vägtypen i bidragssystemet.

Det finns i dag ca 430 mil väg som ligger både inom detaljplanerat område och inom ett kommunalt väghållningsområde. Det kan dock antas att högst en tredjedel av den vägsträckan, dvs. ca 143 mil, utgör sådana vägar som uppfyller alla övriga kriterier för statsbidrag och som väghållaren dessutom väljer att ansöka om vägbidrag för. Detta bör ses i ljuset av att det i dag lämnas årliga bidrag avseende ca 7 400 mil enskild väg. Om man antar att de nya bidragsvägarna ligger inom en genomsnittlig vägkategori och bidragsnivåerna för alla vägar ska kunna kvarstå oförändrade skulle staten alltså behöva tillskjuta ytterligare medel motsvarande ca 1,9 procent av nuvarande anslag. Omvänt skulle bidragsnivåerna för befintliga bidragstagare bli något lägre än i dag, om ytterligare medel inte tillförs. Oavsett om merkostnaden för utvidgningen ska bäras av staten, av övriga bidragstagare eller av staten och bidragstagarna gemensamt får den anses vara marginell i sammanhanget. Att i stället avstå från att öppna bidragssystemet för vägar som ligger både inom detaljplanerat område och inom kommunalt väghållningsområdet innebär att vägar som även är av allmänt intresse också fortsättningsvis utesluts från möjligheten till statsbidrag, utan att det framkommit några bärande skäl för det.

Förslaget om att särskilt vägbidrag ska kunna lämnas för vägar som inte ingår i systemet för årliga vägbidrag, om det finns särskilda skäl, får inga statsfinansiella konsekvenser i sig, eftersom bidrag får lämnas endast i mån av tillgång på medel. Den föreslagna ventilen gör det dock möjligt att

snabbare tillmötesgå brådskande behov, utan att särskilda lagstiftningsåtgärder behöver vidtas, om det i statens budget eller en ändringsbudget tillskjuts extra medel för särskilda ändamål. Förslaget kan därmed antas ha en positiv samhällsekonomisk effekt. Detsamma gäller förslaget om att särskilt vägbidrag i enskilda fall kan få beräknas utifrån en högre andel av de bidragsgrundande kostnaderna, eftersom särskilt kostsamma åtgärder annars riskerar att inte komma till stånd, även om de är mycket angelägna ur ett trafiksäkerhetsperspektiv.

Uppdrag att genomföra en översyn av förordningen (1989:891) om statsbidrag till enskild väghållning

Bakgrund

Sveriges vägnät består av cirka 9 850 mil statliga vägar, 4 200 mil kommunala gator och vägar samt cirka 45 000 mil enskilda vägar. Den allra största delen av Sveriges vägnät har alltså enskild väghållning. En stor andel av de enskilda vägarna är skogsbilvägar som i många fall inte är öppna för allmän motorfordonstrafik.

Det är väghållarna som har det juridiska ansvaret för de enskilda vägarna. Det rör sig typiskt sett om enskilda markägare eller samfällighetsföreningar. Ibland är en eller flera markägare väghållare. Cirka 22 500 väghållare omfattande cirka 7 400 mil enskild väg får årligen statsbidrag för att sköta sin väghållning. Bidrag ges även till tio enskilda vägfärjor. Trafikverket bistår väghållare med råd och stöd i vägtekniska frågor.

Bidrag till enskild väghållning regleras i förordningen (1989:891) om statsbidrag till enskild väghållning och i Trafikverkets föreskrifter (VVFS 1990:4) om statsbidrag till enskild väghållning. Av förordningen framgår att bidrag lämnas för enskilda vägar som inte är av obetydlig längd och som tillgodoser ett kommunikationsbehov för de fast boende, näringslivet eller det rörliga friluftslivet. Bidrag lämnas också för vägar som är av väsentlig betydelse som genomfartsvägar eller som uppsamlingsvägar för fritidsbebyggelse. Bidrag lämnas endast för sådana vägar som är ändamålsenliga med hänsyn till övriga vägar och om kostnaderna är skäliga med hänsyn till nyttan. Under 2023 uppgår det statliga bidraget till enskild väghållning till 1,33 miljarder kronor.

Regeringens målsättning är att statsbidraget för enskild väghållning ska bidra till en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Väl fungerande vägar är en viktig förutsättning för detta och kan även stärka möjligheterna att kunna leva och verka oavsett var man bor. De statliga vägarna utgör ett övergripande nät till vilka de kommunala och enskilda vägarna ansluter. Ofta börjar och slutar en resa på en kommunal eller enskild väg. Regeringen anser därför att det är viktigt att bidragsgivningen till de enskilda vägarna är ändamålsenlig och kostnadseffektiv i syfte att tillgodose de transportpolitiska målen, vilket även kan bidra till levande landsbygder. Därför bör en utredare i enlighet med uppdragsbeskrivningen nedan genomföra en översyn av förordningen om statsbidrag till enskild väghållning.

Uppdrag

En översyn av förordningen om statsbidrag till enskild väghållning

Förordningen om statsbidrag till enskild väghållning är gammal och i vissa delar obsolet. Utöver de särskilda frågor som tas upp nedan finns det därför behov av en allmän översyn av förordningen i sin helhet inom ramen för den målsättning för bidragsgivningen som regeringen anger ovan.

Utredaren ska

- göra en översyn av förordningen om statsbidrag till enskild väghållning och lämna nödvändiga författningsförslag.

Förordningens tillämpningsområde

Det är viktigt att skapa förutsättningar för en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Bidrag till enskild väghållning ska utformas så att det gynnar den målsättningen. De enskilda vägarna utgör ett komplement till de statliga och kommunala vägarna och utgör en viktig del i det svenska vägnätets totala funktion. Det finns ingen skyldighet för en enskild väghållare att hålla en enskild väg öppen för trafik. En fortsatt förutsättning för att få statligt bidrag till enskild väghållning bör dock vara att den enskilda vägen hålls öppen för allmän trafik och medför samhällsnyttor. En annan förutsättning bör vara att kostnaderna för väghållningen är skäliga i förhållande till nyttorna. Vidare bör det tas hänsyn till att statens resurser för att ge bidrag är begränsade. Kriterierna för att motta bidrag bör därför bidra till att medel prioriteras till åtgärder där nyttan i betydande grad tillfaller allmänheten. Det kan även finnas skäl att ställa upp ytterligare krav för rätten till bidrag, till exempel i fråga om vägens längd, att vägen är i ett tillfredsställande skick eller att väghållningen hålls ordnad. En samfällighetsförening och liknande som bildas i syfte att förvalta en samfällad väg kan utgöras av flera olika fysiska och juridiska personer, till exempel företag, kommuner och privatpersoner. Det kan finnas skäl att överväga och ta fram kriterier för vilka fysiska och juridiska personer som bör ha rätt att uppbära bidrag.

Utredaren ska

- analysera och redovisa hur bidragsgivningen går till i dag och hur förordningen om statsbidrag till enskild väghållning tillämpas av Trafikverket i praktiken i sin roll som ansvarig för bidragsgivningen,
- analysera och redovisa vilka olika typer av föreningar, samfälligheter, organisationer, företag med flera som för närvarande är bidragsmottagare,
- redogöra för ansvarsfördelningen gällande bidrag till enskild väghållning mellan stat, region och kommun och föreslå hur denna kan bli mer ändamålsenlig,
- föreslå vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att en enskild väg ska ha rätt till bidrag,
- vid behov föreslå kriterier för vilka aktörer som ska ha rätt till bidrag, samt
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Statsbidrag till väghållning i Sverige har funnits under lång tid. Det kan konstateras att ägarskapet över vägarna och bekostnaden av väghållningen har förskjutits från att vara en lokal angelägenhet till att ha nationell betydelse. Dagens situation med allmänna vägar som ägs och sköts av staten och kommuner och en stor andel enskilda vägar som ägs och sköts av annan, inte sällan med finansiellt bidrag från staten, är ett resultat av en historisk utveckling men behöver inte nödvändigtvis vara den enda tänkbara modellen. Huvudmannaskapet och väghållningen för de statliga, kommunala och enskilda vägarna är separerad och reglerad i lag och förordning. Trafikverket har i sin egenskap av väghållare för de statliga vägarna och ansvarig myndighet för bidragsgivning till enskild väghållning en central roll i det svenska transportsystemet. Trafikverket förfogar över den kunskap och de resurser som krävs för att kunna planera och genomföra väghållning.

En kommun kan äga fastigheter inom områden där den i sin egenskap av kommun inte har laglig skyldighet att sköta väghållningen. Som fastighetsägare har kommunen då samma ansvar för väghållningen som övriga fastighetsägare. Kommunen kan i den egenskapen ingå i till exempel en samfällighetsförening. Det förekommer även att kommuner av olika skäl lämnar frivilliga bidrag till enskilda vägar inom kommunen. Det förekommer även att kommuner tar över och sköter väghållningen på enskilda vägar.

Det är viktigt med en tydlig ansvarsfördelning mellan de olika väghållare som finns. Trafikverket i egenskap av väghållare för de statliga vägarna har stor kunskap och erfarenhet som kan efterfrågas och vara betydelsefull för en samfällighetsförening. Trafikverket tillhandahåller i dag bland annat via sin webbplats information, skötselråd och handledningar för genomförande av vägunderhåll som stöd till de enskilda väghållarna. Trafikverket deltar även vid och arrangerar informationsmöten av olika slag med enskilda väghållare. Trafikverket tillhandahåller var sjätte år en inspektion och tillståndsbedömning av broar lokaliserade på enskilda vägar som uppbär bidrag. En inspektion kan medföra att en bro bedöms vara i behov av åtgärder. Inspektionen utgör då ett underlag för de enskilda väghållarna att planera för åtgärder. Det är samfällighetsföreningen som i egenskap av väghållare har ansvar för drift och underhåll av såväl vägen som bron och övriga väganordningar och att vägen kan trafikeras säkert.

Trafikverket upphandlar allt underhåll av de statliga vägarna i konkurrens. De övriga vägar som ansluter till det statliga vägnätet sköts av kommunala eller enskilda väghållare. De enskilda väghållarna måste själva ombesörja att resurser finns för väghållning. Många lands- och glesbygdskommuner brottas med vikande befolkningsunderlag vilket kan leda till att samfällighetsföreningar tappar medlemmar. Antalet personer som tidigare har deltagit aktivt i väghållningen såväl i den praktiska verksamheten som vid planeringen, kan därmed minska. Det kan medföra att samfällighetsföreningar får ett ökat behov av att anlita externa utförare av vägunderhållet. Ytterligare en försvårande faktor i lands- och glesbygd är att tillgången till entreprenörer är begränsad.

Utredaren ska

- analysera och bedöma hur ordningen med att Trafikverket genomför och tillhandahåller inspektioner av broar på de enskilda vägar som uppbär driftbidrag fungerar,
- föreslå en tydlig gränsdragning avseende väghållaransvaret mellan Trafikverket och enskilda väghållare, och i detta även ta hänsyn till de skillnader som finns i olika delar av landet,
- bedöma om Trafikverkets ska ge vägledning och stöd till samfällighetsföreningar avseende väghållning och hur stödgivningen i så fall bör vara utformad samt på vilket sätt Trafikverkets information och handledningar bör förmedlas,
- analysera hur Trafikverket utformar sina upphandlingar och kontrakt med entreprenörer inom den statliga vägunderhållsverksamheten och vilken hänsyn som tas till och samordning som sker med samfällighetsföreningar och angränsade enskilda vägar, och vid behov lämna förslag till hur upphandling och samordning kan förbättras för att minska drift- och underhållskostnader,
- om det bedöms lämpligt, föreslå hur Trafikverket kan underlätta för samfällighetsföreningar att få tillgång till entreprenörer för vägunderhåll, samt
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Nivåer på bidrag

En god väghållning behövs för både framkomlighet och tillgänglighet men också ur trafiksäkerhetssynpunkt. Även ur ett ekonomiskt perspektiv är det viktigt att sköta vägnätet genom en effektiv drift- och underhållsstrategi. En eftersläpning av underhållet medför högre kostnader i framtiden och olägenheter för trafikanterna. Ett eftersatt vägnät ger en försämrad tillgänglighet vilket hämmar vägnätets funktion för boende och förvärvsarbetande samt för näringslivet. Med begränsade ekonomiska ramar för statligt vägunderhåll är det samtidigt viktigt att statliga bidrag till enskild väghållning används på ett kostnadseffektivt sätt.

En samfällighetsförenings ändamål är att förvalta den gemensamhetsanläggning för vilken den bildats. Föreningen ska vid förvaltningen tillgodose medlemmarnas gemensamma bästa. I enlighet med lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter ska en samfällighetsförening som förvaltar en gemensamhetsanläggning för vägändamål normalt avsätta medel till en fond för att säkerställa underhåll och förnyelse av gemensamhetsanläggningen och upprätta en underhålls- och förnyelseplan.

I enlighet med förordningen om statsbidrag till enskild väghållning framgår hur stor andel av den årliga driftskostnaden och byggkostnaderna som bidrag maximalt medges för. Trafikverket ska se till att de bidrag som lämnas enligt förordningen används på lämpligt sätt för avsedda ändamål.

Bidragsgivningen ska bidra till en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Bidragsnivåerna ska även ge incitament till en kostnadseffektiv användning av det statliga bidraget till enskild väghållning. En begränsande faktor för bidragsnivån bör vara att det ska vara skäligt med hänsyn till det allmännas nyttjande av vägen. Bidraget fråntar inte

samfällighetsföreningars ansvar för att avsätta medel för nödvändig drift och underhåll samt förnyelse. Det är viktigt att samfällighetsföreningarna i grunden har en väl fungerande förvaltning av sin gemensamhetsanläggning för vägändamål och att de bidrag som staten beviljar inte medför att samfällighetsföreningar bortser från att fondera nödvändiga medel för kostsamma åtgärder.

Utredaren ska

- analysera och vid behov föreslå justeringar av de maximala bidragsnivåerna för drift, underhåll och byggande,
- analysera och vid behov föreslå vilka väghållningsåtgärder inom det särskilda driftbidraget som bör vara föremål för justerade bidragsnivåer,
- analysera och vid behov föreslå justeringar av för hur bidragets andel av kostnaderna ska bestämmas för drift- respektive byggnadsbidrag, samt
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Planeringsunderlag för byggande av enskilda vägar

Trafikverkets region ska enligt nuvarande ordning, på grundval av inkomna ansökningar om byggnadsbidrag, för varje län inom regionen upprätta en kommunindelad plan för byggande av sådana enskilda vägar för vilka statsbidrag kan lämnas. Planen ska ligga till grund för fördelning av medel och bidrag. Planen ska avse fem år och fastställas av Trafikverket. Den ska omfatta alla vägbyggnadsföretag som beräknas bli utförda under planens giltighetstid under förutsättning att anslag och bidrag beviljas.

När länsplaner upprättas eller revideras i enlighet med förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur ska Trafikverket tillhandahålla ett planeringsunderlag. Underlaget ska omfatta bland annat vilka särskilda regionala aspekter som bör beaktas. Trafikverket ska även lämna förslag till vilka regionala infrastrukturobjekt som bör genomföras och vilka åtgärder i andra icke statligt finansierade anläggningar av betydelse för det regionala transportsystemet som bör redovisas i planen och även lämna en redovisning av objektens beräknade kostnader. Länsplanen får även avse byggande och drift av enskilda vägar.

Planering av åtgärder i transportinfrastrukturen syftar bland annat till att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv transportförsörjning och det är viktigt att utgå från en helhetssyn på vägnätet oavsett väghållare. Samhällsekonomisk lönsamhet ska vara vägledande vid prioritering av åtgärder i transportinfrastrukturen. Åtgärder på enskilda vägar bör bedömas tillsammans med och ställas mot andra infrastrukturåtgärder i berörda länsplaner.

Utredaren ska

- analysera och bedöma om nuvarande ordning där Trafikverket upprättar en plan för byggande av enskilda vägar är ändamålsenlig,
- utreda och bedöma om det planeringsunderlag som Trafikverket tillhandahåller vid upprättande av länsplaner även bör innefatta byggande av enskilda vägar, samt
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Förslagets påverkan på möjligheterna att uppfylla de transportpolitiska målen ska redovisas. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas och förslag på finansiering lämnas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska även dessa redovisas. Om nya regler föreslås ska en konsekvensanalys redovisas som motsvarar de krav som följer enligt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Förslagets konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv ska bedömas. Slutligen ska förslagets miljö- respektive klimatkonsekvenser bedömas.

Förslagen ska beakta och vara förenliga med EU-rätten, så som statsstödsregelverket och tillämplig sektorslagstiftning, samt andra relevanta författningar.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i den utsträckning som det bedöms lämpligt inhämta information och synpunkter från berörda myndigheter och regioner samt Gotlands kommun samt inhämta synpunkter från berörda delar av näringslivet och andra relevanta aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2024.