

Till statsrådet och chefen för Näringsdepartementet

Genom beslut den 18 november 1999 bemyndigade regeringen chefen för Näringsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera och överväga ändringar av vissa bestämmelser som berör enskilda vägar. Generaldirektören Hjalmar Strömberg förordnades som särskild utredare från och med den 1 mars 2000. Till sekreterare förordnades från och med den 8 mars 2000 numera kanslirådet Peter Fäldt och från den 15 januari 2001 kammarrättsassessorn Magnus Elfström. Numera departementssekreteraren Anna Halvarsson har biträtt utredningen under olika perioder.

Till experter att biträda utredaren förordnades från och med den 29 februari 2000 avdelningschef Lena Dahlgren, marknadschef Göran Eriksson, departementssekreteraren Leena Willberg kommunikationsexpert Eva Ericson, advokat Bengt Nydahl och civilingenjör Bengt Skagersjö. Leena Willberg entledigades den 3 maj 2000. Departementssekreteraren Elisabet Bodin förordnades som expert från och med den 10 maj 2000.

Utredningen antog namnet Bidrag och regler för enskilda vägar-BREV och påbörjade sitt arbete i mars 2000. I augusti 2000 skrev utredningen till regeringen med ett förslag om stimulansbidrag för omprövningsförrättningar. I november 2000 begärde utredningen förlängning av utredningsuppdraget till den 2 juli 2001. Den 14 december 2000 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för

utredningen med ändring av redovisningstidpunkten till den 2 juli 2001.

Mitt uppdrag är slutfört och jag får härmed överlämna betänkandet SOU 2001:67 Enskild eller allmän väg?

Stockholm i juli 2001

Hjalmar Strömberg

/Peter Fäldt

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Författningsförslag	11
1.1 Förslag till lag om ändring i väglagen (1971:948)	11
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:620) om upphävande av lagen (1939:608) om enskilda vägar	13
1.3 Förslag till förordning om ändring i vägkungörelsen (1971:954)	16
1.4 Förslag till förordning om ändring av förordning (1989:891) om statsbidrag till enskild väghållning	18
1.5 Förslag till förordning om ändring av förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur.....	22
1.6 Förslag till förordning om ändring av förordning (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.	23
2 Arbetets uppläggning m.m.....	25
2.1 Direktiven.....	25
2.2 Utredningsarbetet	26
3 Inledning	27
3.1 Viktigare slutsatser och förslag	27
3.2 Utgångspunkter	32
3.3 Definitioner och metoder	33

4	Valet av väghållare	37
4.1	Motiv	37
4.2	Konsekvenser av förslagen.....	38
4.3	Bakgrund.....	38
5	Gränsen mellan allmän och enskild väg.....	41
5.1	Förslag i detalj.....	41
5.2	Motiv	43
5.3	Konsekvenser av förslagen.....	46
5.4	Bakgrund.....	48
6	Behovet av förändringar av bidrag och regler för enskilda vägar	51
6.1	Motiv	51
6.2	Konsekvenser av förslagen.....	52
7	Statsbidrag till enskild väghållning	55
7.1	Motiv	55
7.2	Konsekvenser av förslagen.....	57
7.3	Bakgrund.....	58
8	Valet av ansvarig för färjeverksamhet	61
8.1	Motiv	61
8.2	Konsekvenser.....	62
8.3	Bakgrund.....	62
9	Gränsdragning mellan allmän och enskild färja	67
9.1	Motiv	67
9.2	Konsekvenser.....	70
9.3	Bakgrund.....	70

10	Behov av förändringar av bidrag och regler för färjor.....	73
10.1	Motiv.....	73
10.2	Konsekvenser	74
11	Ansvar för broar	75
11.1	Motiv.....	75
11.2	Bakgrund.....	76
12	Anslagstekniska och administrativa frågor	77
12.1	Motiv.....	77
12.2	Konsekvenser av förslagen	79
13	Bidrag till omprövningsförrättningar	83
13.1	Förslaget i detalj	83
13.2	Motiv.....	84
13.3	Konsekvenser av förslaget	85
13.4	Uppföljning av förslaget.....	85
14	Regelverk för omprövning, hantering av sovande vägföreningar	87
14.1	Motiv.....	87
14.2	Konsekvenser	91
15	Konsekvenser för små företag m.m.	93
15.1	Problembeskrivning.....	93
15.2	Konsekvenser	94
15.3	Samråd.....	94
16	Författningskommentarer	97
16.1	Förslag till lag om ändring i väglagen (1971:948)	97
16.2	Förslag till lag om ändring i lagen om upphävande av lagen om enskilda vägar	98

17	Särskilda yttranden	101
17.1	Bengt Skagersjö, Svenska Kommunförbundet	101
17.2	Bengt Nydahl, Riksförbundet för Enskild Vaghållning	104
17.3	Lena Dahlgren och Håkan Persson, Vägverket.....	107

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv	109
Bilaga 2	Tilläggsdirektiv	115

Sammanfattning

Erfarenheter sedan lång tid visar att drift och underhåll av enskilda vägar kostar mindre än drift och underhåll av motsvarande lågtrafikerade allmänna vägar. Det betyder att det är samhällsekonomiskt effektivt att överlåta ansvaret för drift och underhåll av vissa delar av det lågtrafikerade allmänna vägnätet på enskilda väghållare. Redan nu är enskilda fastighetsägare väghållare för en stor del av det lågtrafikerade vägnätet. Jag har analyserat den nuvarande gränsen mellan allmän och enskild väghållning och kan konstatera denna gräns varierar mellan olika delar av landet. Den samhällsekonomiska vinst som kan uppnås genom att föra över allmänna vägar till enskilda bör tas tillvara.

Det finns hinder mot att ta tillvara denna samhällsekonomiska vinst. Det största hindret är den misstänksamhet som finns mot att statsbidrag skall bli bestående och inte urholkas.

För att underlätta att allmänna vägar blir enskilda bör ett antal åtgärder vidtas. Bestämmelserna om allmän och enskild väg bör moderniseras. Det frigjorda budgetutrymmet bör användas för det lågtrafikerade vägnätet. Statsbidragsbestämmelserna bör göras mer begriplig. De risker som de enskilda väghållarna får bära bör begränsas. Handläggningen av indragningsärenden bör kunna samordnas bättre inom Vägverket. Jag lämnar ett antal förslag för att uppnå detta.

Mina förslag innebär en samhällsekonomisk vinst på mellan 120 och 180 Mkr per år. Fastighetsägarkollektivet kommer att belastas med ytterligare 60 Mkr per år och anspråken på anslag minskar med 160 Mkr per år vid nuvarande bidrags- och kostnadsnivå.

Jag har haft till uppdrag att analysera och överväga ändringar av vissa bestämmelser som rör enskilda vägar.

Vägnätet består av ca 9 800 mil statliga vägar, 3 700 mil kommunala gator och vägar och ca 28 400 mil enskilda vägar. Av de enskilda vägarna får ca 7 400 mil statsbidrag. En stor del av det

enskilda vägnätet utan statsbidrag utgörs av skogsbilvägar, (ca 15 000 mil). Många av dessa är inte öppna för allmän motorfordonstrafik.

Statsbidraget till enskild väghållning kan ses som en ersättning för att vägarna hålls öppna för främmande trafik/genomfartstrafik och därmed utgör en del av det totala vägsystemet.

Analysen visar att drift och underhåll av enskilda vägar kostar mindre än drift och underhåll av motsvarande lågtrafikerade allmänna vägar, även om hänsyn tas till fastighetsägarnas obetalda arbete och egna ekonomiska insatser. Denna skillnad i kostnader kan förklaras av att väghållningsstandarden lättare anpassas till de lokala behoven vid enskild väghållning.

De nuvarande reglerna för beslut om enskild väg skall bli allmän skiljer sig från motsvarande regler för beslut om en allmän väg skall bli enskild. Detta har medfört oförklarliga skillnader mellan när en väg är allmän och när den är enskild. Motsvarande förhållanden gäller skillnaden mellan allmän och enskild färja.

En översyn av reglerna för enskilda vägar måste utgå från en bättre och klarare definition på vad som är allmän väg eller enskild väg.

Vidare bör målen för statsbidragen till enskild väghållning klargöras för att säkerställa ett långsiktigt agerande vad beträffar fördelningen av väghållningsansvaret mellan staten och enskilda på det lokala lågtrafikerade vägnätet. De författningar som ligger till grund för bedömning om en väg skall vara allmän eller enskild bör ändras så att de tydligare anger villkoren för om en väg skall vara allmän eller enskild.

Jag föreslår att väglagen bör ange likartade villkor för när en allmän väg skall bli enskild och när en enskild väg skall bli allmän. De principiella reglerna skall preciseras i vägkungörelsen.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i väglagen (1971:948)

Härigenom föreskrivs i fråga om väglagen (1971:948) dels att 21, 24, 25, 25A och 29 §§ skall ha följande lydelse,

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 §

Enskild väg får förändras till allmän, om vägen behövs för allmän samfärdsel eller annars är av synnerlig betydelse för det allmänna.

En enskild väg får förändras till allmän om vägen behövs för allmän samfärdsel.

24 §

Särskild vinterväg över mark som är täckt av snö eller is eller över vatten som är täckt av is får inrättas som allmän väg, om vägen behövs för allmän samfärdsel eller annars kan antagas få synnerlig betydelse för det allmänna.

En särskild vinterväg över vatten som är täckt av is får inrättas som allmän väg, om vägen behövs för allmän samfärdsel.

25 §

En väg får dras in, om den efter tillkomsten av ny väg eller av något annat skäl inte längre behövs för det allmänna och åtgärden medför endast ringa olägenhet för bygden.

En väg får dras in, om den efter tillkomsten av ny väg eller av något annat skäl har mist sin betydelse för det allmänna samfärdseln.

Bestämmelserna i 22 § till-

Bestämmelserna i 22 § tillämpas på ett ärende om indragning av allmän väg.

För att ordna väghållningen när en väg skall dras in skall väghållaren, om det behövs, påkalla förrättning enligt anläggningslagen (1973:1149). Lag (1980:265)

lämpas på ett ärende om indragning av allmän väg.

För att ordna väghållningen när en väg skall dras in skall väghållaren, om det behövs, påkalla förrättning enligt anläggningslagen (1973:1149). Lag (1980:265)

Väghållaren skall inför en sådan förrättning visa att förvaltningen av den blivande gemensamhetsanläggningen med beaktande av eventuella statsbidrag skäligen skall kunna talas av de blivande delägarna.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får lämna förhandsbesked om att statsbidrag lämnas.

25a §

Närmare föreskrifter om bedömningen av allmän samfärdsel får meddelas av regeringen.

29 §

Regeringen kan bestämma att avgift får tas ut för begagnande av väg. Närmare föreskrifter om sådana avgifter meddelas av regeringen.

Regeringen får bestämma att avgift får tas ut för begagnande av väg. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får bestämma att avgift får tas ut på allmän färjled. Närmare föreskrifter om sådana avgifter meddelas av regeringen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:620) om upphävande av lagen (1939:608) om enskilda vägar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:620) om upphävande av lagen (1939:608) om enskilda vägar att 2 och 9 §§ skall ha följande lydelse,

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §§

Vägar och andra anläggningar som omfattas av en samfällighets väghållning enligt lagen (1939:608) om enskilda vägar eller motsvarande äldre bestämmelser skall anses utgöra en gemensamhetsanläggning bildad vid förrättning enligt anläggningslagen (1973:1149). Som deltagande fastigheter skall anses de fastigheter som ingick i samfälligheten vid utgången av år 1997.

I fråga om samfälligheter som avses i första stycket skall dock bestämmelserna om beräkning av andelstal i lagen om enskilda vägar gälla till dess nya grunder för fördelning av kostnaderna för gemensamhetsanläggningen har fastställts enligt anläggningslagen. *Sådana* nya grunder *skall* fastställas med verkan senast från och med den 1 januari 2003.

I fråga om samfälligheter som avses i första stycket skall dock bestämmelserna om beräkning av andelstal i lagen om enskilda vägar gälla till dess nya grunder för fördelning av kostnaderna för gemensamhetsanläggningen har fastställts enligt anläggningslagen. *Om taxeringsvärdet utgör grund för andelstalen skall* nya grunder fastställas med verkan senast från och med den 1 januari 2005.

9 §

En vägsamfällighet eller vägförening som har bildats enligt lagen (1939:608) om enskilda vägar eller motsvarande äldre bestämmelser och som kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter skall efter utgången av år 1997 anses som samfällighetsförening enligt lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter. Stadgar som har fastställts för samfälligheten eller föreningen får fortfarande tillämpas i den mån de inte strider mot

lagen om förvaltning av samfälligheter. Samfälligheten får behålla den firma den har vid utgången av år 1997.

I fråga om vägsamfällighet som har bildats enligt äldre bestämmelser och som inte kan förvärva rättigheter eller ikläda sig skyldigheter gäller efter utgången av år 1997 bestämmelserna om delägarförvaltning i lagen om förvaltning av samfälligheter.

En vägsamfällighet som senast vid utgången av år 1997 i laga ordning har antagit stadgar som inte blivit fastställda, får på ansökan av dess styrelse registreras som samfällighetsförening. Stadgarna får därefter tillämpas i den mån de inte strider mot lagen om förvaltning av samfälligheter.

Om en vägförening enligt första stycket har upphört med sin verksamhet och om det är uppenbart att den gemensamhetsanläggning som föreningen har förvaltat inte längre uppfyller villkoren för inrättande av gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen (1973:1149) får lantmäterimyndigheten på begäran av kommunen besluta att anläggningsbeslutet avseende gemensamhetsanläggningen upphävs.

När lantmäterimyndigheten har fattat beslut enligt fjärde stycket skall meddelande om detta inom en vecka sändas till någon eller några fastighetsägare inom vägföreningens område och kungörelse införas i ortstidning. Om det inom två månader efter meddelandet och kungörelsen framförs yrkande om att gemensamhetsanläggningen skall bestå är lantmäterimyndighetens beslut inte längre gällande. Om något sådant yrkande inte framförs får anläggningsbeslutet avseende gemensamhetsanläggningen avföras ur fastighetsregistrets allmänna del och samfällighetsföreningen avföras ur samfällighetsföreningsregistret. Föreningen är därmed upplöst.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

1.3 Förslag till förordning om ändring i vägkungörelsen (1971:954)

Regeringen föreskriver i fråga om vägkungörelsen (1971:954) *dels* att 44 § skall ha följande lydelse, *dels* att det i vägkungörelsen skall införas fem nya bestämmelser, 60–64 §§, samt närmast före 60 § en ny rubrik av följande lydelse.

44 § Bestämmelserna i 39–43 §§ gäller i tillämpliga delar i fråga om ärenden om förklaring att en gata även skall vara allmän väg, ärenden om inrättande av särskild vinterväg och ärenden om indragning av allmän väg.

Vid utredning av en fråga om indragning av allmän väg skall väghållningsmyndigheten alltid ge fastighetsägare och andra, som kan ha ett väsentligt intresse i saken, tillfälle att yttra sig.

Innan en väg dras in skall den som avser att ta över väghållningen efter indragningen ha skälig tid på sig att ordna väghållningen. Förordning (1991:1802)

Utredningen enligt andra stycket skall visa de ekonomiska konsekvenserna för de som avser ta över väghållningen. Denna utredning skall även innehålla en bedömning av statsbidragens storlek de kommande fem åren.

Allmän samfärdsel m.m.

60 § En vägs betydelse för allmän samfärdsel, enligt väglagen (1971:948), avgörs av trafikens mängd och dess sammansättning på vägen. Om trafiken överstiger 125 fordon per årsmedeldygn på landsbygd och i tätort eller 50 fordon per årsmedeldygn i glesbygd är vägen av betydelse för den allmänna samfärdseln.

61 § En väg skall för att ha betydelse för den allmänna samfärdseln vara av viss längd, som inte anses som ringa. Ett kortare vägavsnitt har betydelse för allmän samfärdsel om avsnittet ingår som en del i vägsystemet.

62 § En väg som har större trafikmängd än vad som anges i 60 § men är av ringa längd och leder till ett område med ett fåtal fastigheter med särskilt stor trafikalandstrande kommersiell verksamhet är inte av betydelse för den allmänna samfärdseln.

63 § Om en väg har mindre trafikmängd än vad som anges i 60 § men uppfyller något av följande villkor skall vägen anses ha betydelse för den allmänna samfärdseln:

1. den främmande trafiken/genomfartstrafiken överstiger 60 fordon per dygn (25 fordon i glesbygd)

2. den tunga främmande trafiken/genomfartstrafiken i form av antalet fordon med en totalvikt större än 12 ton överstiger 30 fordon per dygn (10 fordon per dygn i glesbygd)

3. antalet bussar i linjetrafik överstiger 8 per dygn (3 per dygn i glesbygd)

65 § Bestämmelserna i 60–63 §§ skall avse en tidsperiod om minst tio år. De i 60–63 §§ angivna värdena skall därvid utgöra riktvärden.

1.4 Förslag till förordning om ändring av förordning (1989:891) om statsbidrag till enskild väghållning

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (1989:91) om statsbidrag till enskild väghållning 2, 3b, 5, 6, 12, 17, 17a, 29 och 30 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

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.

Föreslagen lydelse

§ 2

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.

3b §

Bidrag lämnas inte till vägar inom områden med detaljplan enligt plan- och bygglagen (1987:10) om inte vägen är av väsentlig betydelse som genomfartsväg.

5 §

Frågor om bidrag för byggande prövas av länsstyrelsen efter skriftlig ansökan.

Frågor om driftbidrag prövas av Vägverkets region efter skriftlig ansökan.

Bidragen betalas ut av Vägverket.

Frågor om bidrag för byggande prövas av länsstyrelsen efter skriftlig ansökan.

Frågor om driftbidrag prövas av Vägverkets region efter skriftlig ansökan.

Bidragen betalas ut av Vägverket.

Vägverkets region får efter skriftlig ansökan meddela förhandsbesked i fråga om statsbidrag kan lämnas.

6 §

Varje länsstyrelse skall på grundval av inkomna ansökningar om byggnadsbidrag upprätta och fastställa en plan för byggande av sådana enskilda vägar inom länet för sådana vägar för vilka statsbidrag kan lämnas enligt denna förordning.

Planen skall ligga till grund för fördelning av medel och bidrag.

Varje länsstyrelse skall på grundval av inkomna ansökningar om byggnadsbidrag upprätta och fastställa en plan för byggande av sådana enskilda vägar inom länet för sådana vägar för vilka statsbidrag kan lämnas enligt denna förordning.

Planen skall ligga till grund för fördelning av medel och bidrag.

Denna plan skall ingå som en del i länsplanen för regional transportinfrastruktur.

12 §

Byggnadsbidrag lämnas i mån av tillgång på medel med högst 70 procent av kostnaderna. Om det finns särskilda skäl får länsstyrelsen bestämma att bidrag får lämnas med högst 85 procent av byggnadskostnaderna.

Om det i totalförsvarets intresse föreskrivits en viss åtgärd i fråga om ett vägobjekt, skall staten ersätta kostnaden för den.

Byggnadsbidrag lämnas i mån av tillgång på medel med högst 70 procent av kostnaderna. Om det finns särskilda skäl får länsstyrelsen bestämma att bidrag får lämnas med upp till 100 procent av byggnadskostnaderna.

Om det i totalförsvarets intresse föreskrivits en viss åtgärd i fråga om ett vägobjekt, skall staten ersätta kostnaden för den.

12a §

Byggnadsbidrag till färjled lämnas i mån av tillgång på medel med högst 90 procent av kostnaderna. Om det finns särskilda skäl får länsstyrelsen bestämma att bidrag får lämnas med upp till 100 procent av byggnadskostnaderna.

17 §

Årliga driftbidrag får lämnas med högst följande procent av kostnaderna för driften, nämligen

1. till färjeleder 85 procent,
2. till genomfartsvägar 80 procent,
3. till vägar som tillgodoser ett kommunikationsbehov för fast boende utanför bebyggelseområdet eller är av väsentlig betydelse för näringslivet eller det rörliga friluftslivet 70 procent,
4. till övriga vägar 40 procent. (Förordning 1997:685)

Årliga driftbidrag får lämnas med högst följande procent av kostnaderna för driften, nämligen

1. till genomfartsvägar 85 procent till vägar som tillgodoser ett kommunikationsbehov för fast boende utanför bebyggelseområdet eller är av väsentlig betydelse för näringslivet eller det rörliga friluftslivet 75 procent. Om det finns särskilda skäl får Vägverkets region bestämma att får lämnas med upp till 100 procent av kostnaderna för driften.

17a §

Vid fastställandet av driftbidrag till en färjled skall Vägverkets region utöver vad som anges i 2 § även beakta väghållarens möjligheter att täcka kostnaderna med hjälp av avgifter från trafikanterna.

Vid fastställandet av driftbidrag till färjled skall Vägverkets region utöver vad som anges i 2 § även beakta väghållarens möjligheter att täcka kostnaderna med hjälp av avgifter från trafikanterna. Bidrag och avgiftsintäkter får inte överskrida de årliga kostnaderna.

29 §

Beslut av Vägverkets region om driftbidrag får överklagas hos länsstyrelsen.

Länsstyrelsens beslut får överklagas hos Vägverket.

Beslut av Vägverkets region om driftbidrag får överklagas hos länsrätt.

I 22a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklaganden hos allmän förvaltningsdomstol.

1.5 Förslag till förordning om ändring av förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur

Regeringen föreskriver att 3 § förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur skall ha följande lydelse.

3 § Länsplanen skall avse

1. statliga vägar som inte ingår i det nationellastamvägnätet,
2. spåranläggningar som är länsjärnvägar, Inlandsbanan och andra anläggningar för den regionala tågtrafiken,
3. sådana anläggningar m.m. för vilka statsbidrag kan lämnas enligt 2 § förordningen (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.,
4. andra icke statligt finansierade anläggningar av betydelse för det regionala transportsystemet som bör redovisas i planen.
5. bidrag till byggande av enskilda vägar för vilka statsbidrag kan lämnas enligt 12 § förordning (1989:891) om statsbidrag till enskild väghållning. Om särskilda skäl får länsstyrelse besluta att bidrag kan lämnas även till väg som ej uppstår statsbidrag till drift.

1.6 Förslag till förordning om ändring av förordning (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafik- anläggningar m.m.

Regeringen föreskriver att 1 § förordning (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. skall ha följande lydelse.

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag

1. till trafikhuvudmän enligt lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik för investeringar i regionala kollektivtrafikanläggningar och i fartyg för regional kollektiv person- och godstrafik,

2. till trafikhuvudmän för åtgärder som ökar tillgängligheten för funktionshindrade resenärer utöver vad som följer av de föreskrifter om handikappanpassning som Vägverket har meddelat med stöd av 4 § förordningen (1980:398) om handikappanpassad kollektivtrafik eller de krav i fråga om tillgänglighet som kan ställas med stöd av plan- och bygglagen (1987:10),

3. till kommuner för byggande av flygplatsanläggning med annan huvudman än staten,

4. till kommuner för bärighetshöjande åtgärder på kommunala vägar och gator,

5. till kommuner för åtgärder för förbättrad miljö och trafiksäkerhet på kommunala vägar och gator i den mån dessa åtgärder går utöver vad som omfattas av gällande kommunalt ansvar i dessa hänseenden. Förordning (1997:744).

6. till enskilda väghållare för åtgärder för förbättrad miljö och trafiksäkerhet på enskilda vägar.

2 Arbetets uppläggning m.m.

2.1 Direktiven

Utredningen om Bidrag och Regler för Enskilda vägar har haft till uppdrag att se över reglerna för statsbidrag till enskild väghållning samt gränsen mellan allmän och enskild väg. Utredningsdirektivet (Dir. 1999:93) finns i bilaga 1. I tilläggsdirektiv (Dir 2000:109) ändrades tiden för uppdragets slutredovisning från den 31 december 2000 till 2 juli 2001. Nedan följer en sammanfattning av uppdraget.

En särskild utredare skall tillkallas med uppdrag att analysera och överväga ändringar av vissa bestämmelser som berör enskilda vägar. Utredaren skall:

- klargöra målen för statsbidrag till enskilda vägar,
- analysera i vilken omfattning gällande bestämmelser om statsbidrag till enskilda vägar och deras tillämpning bidrar till att uppfylla målen och föreslå de regler och övriga förändringar som kan behövas,
- överväga hur måluppfyllelsen skall följas upp och föreslå lämpliga mått och indikatorer,
- överväga behovet av att ändra bestämmelser som rör gränsdragningen mellan allmänna och enskilda vägar och föreslå de regler och övriga förändringar som kan behövas,
- överväga om Vägverket borde få möjlighet att upprätta föreskrifter för tillämpningen av väglagen och vägkungörelsen i dessa delar,
- analysera i vilken utsträckning den bestämmelse i lagen (1997:620) om upphävande av lagen om enskilda vägar som gäller obligatorisk omprövning av andelstal medför att vägföreningar eller enskilda fastighetsägare åsamkas onödiga förrättningskostnader och överväga behovet av åtgärder för att mildra de eventuella negativa konsekvenserna av denna bestäm-

melse för de berörda. Utredaren skall därvid föreslå de förändringar som kan behövas.

Om utredaren under sitt arbete uppmärksammar problem som ligger utanför det egentliga uppdraget, är utredaren oförhindrad att lämna förslag till lösning även av dessa.

2.2 Utredningsarbetet

Under det år som utredningsarbetet pågätt har jag utnyttjat olika former för hjälp med insamlande, bearbetning och analys av underlag samt utarbetande av förslag. Jag har haft regelbundna sammanträden med experterna där förslag, analyser har diskuterats. En första deluppgift var att pröva vad som kunde göras åt de så kallade omprövningsförrättningarna I en skrivelse i augusti 2000 till regeringen föreslog jag att ett stimulansbidrag skulle införas. Mitt förslag genomfördes.

Jag har presenterat mina preliminära förslag på en hemsida som ingår i regeringskansliets gemensamma portal för utredningar som skapades under hösten 2000. Vid frågor från kommuner, myndigheter och media har vi kunnat hänvisa till denna hemsida.

Under arbetet gång har jag haft kontakter med olika intressenter för att pröva mina preliminära förslag och inhämta synpunkter. Exempel på sådana är kontakter med företrädare för Svenskt Näringsliv, LRF, Skogsindustrierna, Svenska Vägföreningen, riksdagspartierna och Svenska Kommunförbundet. Tillsammans med riksförbundet för enskild väghållning ordnade vi ett seminarium där mina preliminära förslag diskuterades. Jag har haft diskussioner med företrädare för Glesbygdsverket om hur glesbygdsens särskilda behov skall kunna tas till vara.

Tillsammans med Vägverket genomfördes ett seminarium med verkets ansvariga handläggare för förändringsärenden där den tänkta handläggningsgången och kriterier för förändringsärenden diskuterades.

Vägverket har analyserat och redovisat olika frågeställningar under utredningsarbetet.

Vi har genomfört en resa med besök i Göteborgs och Bohusläns skärgård för att studera inhämta synpunkter på olika färjetrafiklösningar som finns representerade där.

3 Inledning

3.1 Viktigare slutsatser och förslag

- Syftet med förslagen i denna utredning är att främja en samhällsekonomisk och rationell väghållning.
- Den samhällsekonomiska vinsten av att överföra delar av det lågtrafikerade vägnätet till enskild väghållning bör tas tillvara och användas för bättre väghållning på detta vägnät.
- För allmänna vägar med mindre trafik än 125 fordon per årsmedeldygn (i glesbygd 50 fordon per årsmedeldygn) bör Vägverket utreda om en överföring av vägen till enskild väghållning ger en samhällsekonomisk vinst.
- Överföring av kostnader på enskilda fastighetsägare bör så långt möjligt begränsas till vad som är nödvändigt för att uppnå en rationell väghållning.
- Den ekonomiska ersättningen till enskilda väghållare bör beräknas på ett kostnadsunderlag som speglar de kostnader som belastar de enskilda väghållarna och som enkelt kan jämföras med motsvarande kostnadsunderlag för de lågtrafikerade allmänna vägarna.
- Tekniskt komplicerade anläggningar bör i allmänhet inte överföras till enskilda väghållare.
- Särskilda regler bör gälla för statsbidrag till vägar respektive färjor. Statsbidraget till enskilda färjor skall avse vägfärjor.
- För annan trafiklösning med färjetrafik än vägfärja bör bidrag kunna lämnas efter en förhandling.
- Statsbidrag till en enskild väg bör kunna lämnas även om det införs begränsningar för viss trafik på denna väg.
- Beslut om förändrad väghållning bör underlättas.
- Samordningen av beslut om indragning av allmän väg och prövning av statsbidrag bör kunna förbättras.

Erfarenheter sedan lång tid visar att drift och underhåll av enskilda vägar kostar mindre än drift och underhåll av motsvarande lågtrafikerade allmänna vägar, även om hänsyn tas till fastighetsägarnas obetalda arbete och egna ekonomiska insatser. Skillnaderna är olika stora i olika delar av landet, och varierar också med trafikmängd och med hänsyn till trafikens sammansättning. Det betyder att det är samhällsekonomiskt effektivt att överlåta ansvaret för drift och underhåll av vissa delar av det allmänna vägnätet på enskilda väghållare. Redan nu är enskilda fastighetsägare delaktiga i den enskilda väghållningen för en stor del av det lågtrafikerade vägnätet. Målet med statsbidrag till enskild väghållning är och bör även i framtiden vara att säkerställa att vissa vägar är öppna för allmän trafik och har en standard som är adekvat för den trafiken.

Statsbidraget är alltså ett medel att tillgodose samhällets transportbehov på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt. Genom statsbidraget kan man närma sig i första hand det transportpolitiska delmålet om tillgänglighet och därigenom även delmålet om regional utveckling. Bidraget medverkar också till uppfyllelse av delmålen om trafiksäkerhet och miljö. Det är dock endast i relation till effektivitetsmålet som effekterna i förhållande till målen går att mäta. Det man då mäter är skillnaden i väghållningskostnad mellan enskild och allmän väghållning på det lågtrafikerade vägnätet.

Mina förslag i det följande innebär ingen förändring av dessa grundläggande ställningstaganden och synsätt, det vill säga att det lågtrafikerade vägnätet bäst förvaltas av enskilda fastighetsägare och att för viss del av denna förvaltning skall staten ge ersättning. Det är möjligt att det finns mer radikala förslag som skulle kunna effektivisera väghållningen ytterligare. Det kunde ha varit intressant att utreda detta, men det har inte legat inom ramen för mina direktiv att göra en sådan mer genomgripande omprövning.

Jag anser att samhället skall ta till vara den samhällsekonomiska vinsten av enskild väghållning och utnyttja den vinsten för att förbättra väghållningen på det lågtrafikerade vägnätet. Det finns ingen exakt gräns där man säkert kan säga att allmän väghållning är mer effektiv än enskild eller vice versa. Däremot vet vi erfarenhetsmässigt, att vid trafikflöden mindre än 125 fordon per årsmedeldygn är enskild väghållning i de allra flesta fall mer samhällsekonomiskt effektiv än statlig väghållning. Det beror bland annat på att väghållningen av dessa vägar kan anpassas efter de lokala kraven. Därför borde i teorin så stor del av vägnätet som

möjligt med trafikmängder under denna nivå överförs till enskild väghållning. I verkligheten är detta dock inte möjligt. Mina förslag syftar till att det övergripande samhälleliga intresset av en effektiv väghållning skall förenas med ett rimligt hänsynstagande till enskilda individers (fastighetsägares) intressen, ekonomi och förmåga. Förslaget att frångå gränsen 125 fordon per dygn i glesbygd av regionalpolitiska skäl är exempel på en sådan anpassning.

Min ambition är att väghållningen skall vara samhällsekonomiskt effektiv utan att alltför stora kostnader vältras över från samhället på enskilda fastighetsägare. Utrymmet för statsbidrag till enskild väghållning täcker i dag mindre än 70 procent av de enskilda väghållarnas beräknade kostnader. Det innebär att staten både tillgodogör sig den samhällsekonomiska vinsten av enskild väghållning och vältrar över kostnader på enskilda fastighetsägare. Att fastighetsägarna tar en del av kostnaderna är säkert nödvändigt för att vi skall uppnå den önskade rationaliseringen, men nuvarande brist på medel, både för statsbidrag till enskild väghållning och för underhåll av det lågtrafikerade statliga vägnätet, verkar konserverande på valet av väghållare. Jag anser det viktigt att statsbidraget skall beräknas på ett kostnadsunderlag som speglar de kostnader som belastar de enskilda väghållarna och som enkelt kan jämföras med motsvarande bidragsunderlag för de statliga allmänna vägarna. Det är idag en stor brist att definitioner av olika väghållningsaktiviteter skiljer sig så mycket att meningsfulla jämförelser inte enkelt kan göras för en enstaka vägsträcka. För att underlätta överföringar av väghållansvaret och säkrare bedöma kostnadskonsekvenser bör underlagen för de aktuella vägsträckorna enligt min mening vara lätta att jämföra. Vägverket bör snarast ta sig an denna utvecklingsuppgift.

Statsbidrag skall kunna lämnas med nästintill hela bidragsunderlaget för enskilda väghållare. Detta skulle, vid en generösare medelstildelning, möjliggöra en enskild väghållning utan en, enligt min mening, kontraproduktiv övervältring av kostnader på den enskilde.

Merparten av de reaktioner på som jag har mött under utredningsarbetets gång har sin utgångspunkt i erfarenheter av att statens bidrag urholkas och inte täcker vad som de har varit tänkta att täcka. Brevet nedan från Sorsele kommun sammanfattar på ett bra sätt denna ståndpunkt. Liknande reaktioner har jag fått från LRF och Skogsindustrierna. Min slutsats är att staten skulle vinna på en mer generös statsbidragsgivning eftersom den skulle underlätta ett

överförande av en större del av vägnätet till enskild väghållning vilket bevisligen är mer kostnadseffektivt vid låga trafikflöden.

2001-05-15

Generaldirektör Hjalmar Strömberg
Olaus Magnus väg 35
581 93 LINKÖPING

UTREDNING OM BIDRAG OCH REGLER FÖR ENSKILDA VÄGAR

Sorsele kommun har under hand fått viss information om pågående utredning som rör översyn av bidrag och regler för enskilda vägar.

Inom Sorsele kommun finns många vägmil. För att möjliggöra tillväxt och utveckling är det nödvändigt att vägar, både enskilda och allmänna, har god standard.

Vad som hittills framkommit av utredningsarbetet innebär en omfördelning mellan allmänna vägar och enskilda vägar. Antalet enskilda vägar skulle enligt nya gränstragningen öka väsentligt.

Sorsele kommun känner stor oro i att det enskilda vägnätet utökas, bl a på grund av att de enskilda väghållarna blir beroende av statsbidrag. Bidrag har en förmåga att krympa med tiden eller att kostnader inte kompenseras fullt ut. Det finns uppenbar risk att kostnader för vägnätet kommer att belasta kommunens ekonomi. En sådan försämring av vägnätet och bidragssystemet skulle framstå som helt oacceptabel.

Kommunen förutsätter att utredningens förslag blir föremål för ett brett remissförfarande.

Fdr Sorsele kommun

Laila Borgström
Kommunstyrelsens ordf.

Bo Wallin
Kommunchef

En viktig utgångspunkt är att det ansvar som läggs på den enskilda väghållaren skall vara förutsägbart och möjligt för dessa att ta. Det finns idag enskilda färjelinjer med dyra fartyg som trafikerar stora vatten och anläggningssamfälligheter med ansvar för broar eller andra konstruktioner med stora kapitalvärden. Det är inte rimligt att lägga ansvaret för sådana stora och komplicerade kapitaltillgångar på enskilda. De kan inte överblicka ekonomi och risker, än mindre hantera riskerna. Av detta skäl bör vissa färjor och broar tas in till allmänt underhåll. Enskilda medborgare skall inte påtvingas för stora risker.

En ytterligare utgångspunkt är att bidrag till enskild väghållning skall styra mot trafiklösningar som är ändamålsenliga. Av det skälet anser jag att statsbidragsreglerna endast bör gälla för rena vägfärjor och att bidrag till annan färjetrafik ges på andra villkor. Med nuvarande system finns risk att bidraget premierar vägtrafiklösningar fast såväl storsamhället som lokalsamhället är bäst betjänta av en annorlunda lösning, eller att färjetrafik ges bidrag eller blir allmänna i strid med gällande lagstiftning. Av samma skäl, dvs att statsbidraget skall medverka till önskvärda trafiklösningar, anser jag att den möjlighet som finns i gällande regelverk att låta en enskild väghållare, efter Vägverkets godkännande, av trafiksäkerhets- eller andra väghållningsskäl inskränka trafiken bör kunna tas tillvara. Under utredningens gång har frågan ställts om en enskild Väghållare kan förbjuda snöskotertrafik under viss tid på året utan att mista sitt statsbidrag. Den möjligheten finns inom gällande bestämmelser. Det är självklart för mig att Vägverket och de enskilda väghållarna gemensamt skall kunna ta tillvara alla möjligheter till en rationell vägdrift inom ramen för vad som kan anses vara att vägen är öppen för allmän trafik. Om detta innebär inskränkningar för viss trafik under viss tid på en enskild vägsträcka bör det inte påverka möjligheten att få statsbidrag.

Det är angeläget att beslut om ändringar av väghållare underlättas. Nuvarande nivå på anslaget till statsbidrag till enskild väghållning är som jag tidigare redovisat ett sådant hinder mot ändringar av väghållare. Beslut om arbetsplaner, indragning av allmän väg och förhandsbesked om statsbidrag bör samordnas bättre för att underlätta byte av väghållare. För att underlätta den administrativa processen, bör vägverket få möjlighet att ge bindande förhandsbesked om statsbidrag i anslutning till indragningsärenden. Sådana beslut bör givetvis kunna överklagas. Att delegera beslutet om att ta ut avgifter på allmänna färjelinjer från regeringen till Vägverket kommer enligt min mening att underlätta förändringar av enskilda färjelinjer till allmänna. Överklagande av beslut om indragning av väg, förändring av enskild väg till allmän och statsbidrag till enskild väghållning borde föras över från regeringen till förvaltningsdomstol. Då emellertid överklagande av arbetsplaner fortfarande prövas av regeringen skulle ett sådant förslag medföra att delar av ett beslut skulle prövas av regeringen och andra delar av domstol. Med hänsyn härtill förordar jag att tills vidare endast frågor om överklagande av beslut rörande statsbidrag till enskild väghållning förs över från vägverket till förvaltningsdomstol. Nack-

delen av olika besvärinstanser för de fysiska och ekonomiska besluten anser jag uppvägs av att besvärinstansen för statsbidrag av de klagande kommer att uppfattas som fristående från Vägverket. Om nu pågående översyn av plan och bygglagen resulterar i att överklagande av detaljplaner går över till domstol, bör väglagen ses över på motsvarande sätt med syfte att de ovan nämnda besluten skall föras över till domstol. Detta skulle även underlätta beslut om byte av väghållare.

3.2 Utgångspunkter

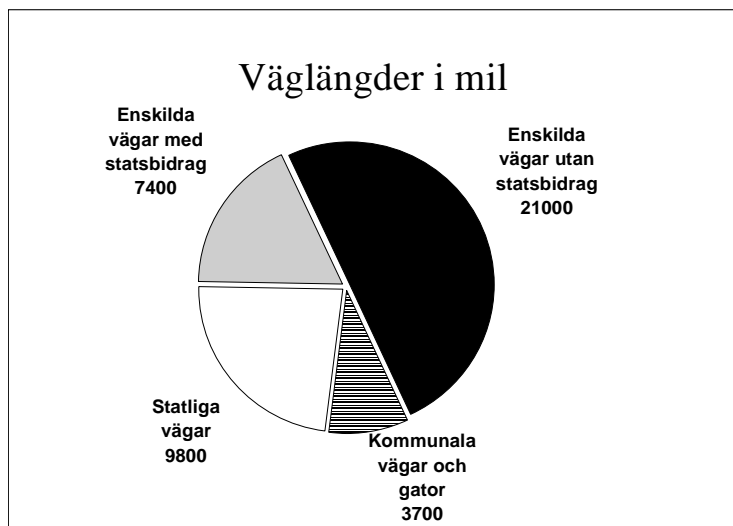
Vägnätet består av allmänna vägar för vilka staten eller kommunerna är väghållare och enskilda vägar som de fastigheter som har nytta av vägarna ansvarar för. I tätorter med detaljplan är gator upplåtna för allmänt utnyttjande. I normalfallet ansvarar kommunen för väghållningen – kommunalt huvudmannskap för allmän plats. En kommun kan dock besluta att planområdets fastigheter skall ansvara för väghållningen inom området – enskilt huvudmannskap för allmän plats. Regeringen kan förordna en kommun att vara väghållare för det allmänna vägnätet inom kommunen eller delar av kommunen 5 § väglagen(1971:948).

De enskilda vägarna förvaltas oftast av någon form av organisation – samfällighetsförening eller delägarförvaltning – som omfattar berörda fastighetsägare.

Statsbidrag kan under vissa villkor lämnas till såväl byggande som drift av enskild väg.

Vägnätets omfattning och trafikarbete

Vägnätet består av ca 9 800 mil statliga vägar 3 700 mil kommunala gator och vägar och ca 28 400 mil enskilda vägar. Av de statliga vägarna är 800 mil nationella stamvägar och av de kommunala gatorna och vägarna är 700 mil huvudgator. Av de enskilda vägarna får ca 7400 mil statsbidrag. En stor del av det enskilda vägnätet utan statsbidrag utgörs av skogsbilvägar, (ca 15 000 mil). Många av dessa är inte öppna för allmän motorfordonstrafik.



66 procent av det totala trafikarbetet på väg utförs på det statliga vägnätet, 30 procent på det kommunala samt 4 procent på det enskilda vägnätet varav 3 procent på det bidragsberättigade enskilda vägnätet. Trafikarbetet på de enskilda vägarna ligger på samma nivå som ca 3 000 mil av de statliga vägarna.

3.3 Definitioner och metoder

Bidragsunderlaget som ligger till grund för beräkningen av statsbidrag bör bygga på en kostnad som är relevant för väghållarna. De i kostnaderna ingående delarna skall vara jämförbara med statens kostnader för motsvarande allmänna vägar.

De *trafikmängder* som skall ligga till grund för bedömning om en väg skall vara allmän eller enskild skall beräknas genom en trafikmängdsutredning för de berörda vägavsnitten. Denna utredning skall i normalfallet bygga på trafikmängdsuppgifter som hämtas ur Vägverkets trafikräkningssystem för de statliga vägarna Kollektivtrafiken bedömas utifrån gällande tidtabeller.

Vägfärja är en färja som utgör en del av vägnätet och är en väganordning enligt väglagen 2 §.

Glesbygd definieras som områden tillhörande Glesbygdsverkets definition som innebär att områden som har mer än 45 minuters bilresa från närmaste tätort som är större än 3 000 invånare. Denna glesbygd inkluderar både landsbygd och tätorter med upp till 3 000 invånare. (Glesbygdsverkets hemsida www.glesbygdsverket.se)

Vägförening har tillkommit genom lantmäteriförrättning enligt 3 kapitlet i 1939 års lag om enskilda vägar eller motsvarande äldre bestämmelser. Riksdagen har beslutat att lagen om enskilda vägar från 1 januari 1998 ersätts med en modernare lagstiftning. De lagar som har ersätter är anläggningslagen (SFS 1973:1149) och lagen om förvaltning av samfälligheter (SFS 1973:1150). I en vägförening sker kostnadsfördelningen enligt de deltagande fastigheternas andelstal. Enligt enskilda väglagen skulle som huvudregel en fastighets andelstal grundas på fastighetens taxeringsvärde. De nya reglerna från 1 januari 1998 innebär att en fastighets andelstal för drift istället skall grundas på fastighetens användning av vägen eller vägsystemet. Andelstalen beräknade på detta sätt skall fastställas vid en omprövningsförrättning.

Vägsamfällighet har inrättats enligt lagen om enskilda vägar (EVL) fram till 1974 eller motsvarande äldre bestämmelser. De vägar som vägsamfälligheterna förvaltar (skogsbilvägar och vägar på landsbygden) har därefter i stor utsträckning registrerats som gemensamhetsanläggningar. I och med att EVL ersattes med anläggningslagen och lagen om förvaltning av gemensamhetsanläggningar blev vägsamfälligheter som var juridiska personer automatiskt samfällighetsföreningar.

Gemensamhetsanläggning inrättas vid en lantmäteriförrättning enligt anläggningslagen (SFS 1973:1149). Förrättningen görs efter ansökan, till exempel av fastighetsägare vars fastigheter är betjänta av en gemensam utfart till allmän väg.

Samfällighetsförening förvaltar en anläggning som flera fastigheter har nytta av. En samfällighetsförening bildas i regel i samband med att en gemensamhetsanläggning inrättas vid en lant-

mäteriförrättning. Ägare till fastigheter som har del i anläggningen blir automatiskt medlemmar i föreningen. De tidigare begreppen vägförening och vägsamfällighet ersätts således med begreppet samfällighetsförening. Vägförening och vägsamfällighet kan dock behålla sitt tidigare namn trots att de formellt utgör en samfällighetsförening.

4 Valet av väghållare

Förslag

Valet av väghållare på det lågtrafikerade vägnätet skall ske med samhällsekonomisk effektivitet som grund.

Valet av väghållare skall främja en rationell väghållning.

4.1 Motiv

Det visar sig att det finns en markant skillnad mellan väghållningskostnaderna på det allmänna lågtrafikerade vägnätet och på motsvarande enskilda vägnät, även om hänsyn tas till fastighetsägares obetalda egna arbete. Enskilda väghållare i form av den lokalt förankrade föreningen upprätthåller vägstandarderna på den nivå som de deltagande fastighetsägarna kräver. Denna lokala anpassning är grunden för en kostnadseffektiv väghållning. Driftkostnaderna för enskild väghållning beräknas vara ca 11 kr per meter väg och år medan motsvarande statlig väghållning kostar ca 22 kr per meter väg och år. Jämförelsen avser vägar med likartade funktioner och trafikmängder. Denna skillnad kan främst förklaras av det lokala ansvaret för och engagemanget i driften av den enskilda vägen.

Statsbidragen till enskild väghållning stödjer väghållningen på vägar som är av ett visst allmänt intresse. Det kan vara att en viss andel av trafiken är främmande, vägen är väsentlig för boende och näringsliv på landsbygden etc., dvs. vägen har en viss allmän funktion.

Vid ökande trafikmängd, ökande andel främmande trafik större andel tung trafik etc. ökar de generella standardkraven på väghållningen. När kraven vuxit tillräckligt i omfattning är Vägverket mer lämplig som väghållare. Stigande trafikmängd innebär i regel mer sammansatt trafik – dvs. mer allmän trafik och samfärdseln

blir mer allmän. Trafikmängden bör vara ett av de viktigaste kriterierna för valet av väghållare. Det går inte att hitta en på objektiva grunder avstämd trafikmängd som skulle kunna utgöra gräns mellan statlig allmän väg och enskild väg.

Det lågtrafikerade allmänna vägnätet bör där det innebär samhällsekonomiska vinster överföras till enskild väghållning. De enskilda vägar som idag har betydelse för den allmänna trafiken bör överföras till allmän väg.

4.2 Konsekvenser av förslagen

Antalet enskilda väghållare i form av samfällighetsföreningar kommer att öka. Medlemmarna kommer att stå för en viss egen insats både ekonomiskt och administrativt. Den privata andelen i finansieringen varierar mellan 500 kr och 1200 kr per år och hushåll enligt Vägverkets analys från 1995 (Vägverket publ 11:95). Uppgiften avser det befintliga enskilda vägnätet med statsbidrag.

De fastigheter som kommer att ingå i en samfällighetsförvaltd väghållning kommer att få kontroll över vägens skötsel och standarden på denna.

Genom omfördelningen frigörs medel som kan utnyttjas för att öka statsbidragen till befintliga enskilda vägar och att bättre underhålla kvarvarande lågtrafikerade allmänna vägar. Fler samfälligheter kommer att bildas och det kommer att behövas en ökad satsning på förändringsärenden .

Med fler enskilda väghållare anser ansvariga för skogstransporter att det uppstår ett merarbete för dem. Man menar att det blir fler väghållningsansvariga att förhandla och diskutera med vid virkestransporternas planering, vilket anses som orationellt.

De författningsförändringar som följer av förslagen motiveras närmare i de kommande avsnitten.

4.3 Bakgrund

En fastighets anslutning till vägnätet kan beskrivas som en del i en hierarki av väg- och gatutyper.

Den fastighetsnära väghållningen, alltifrån tomtutfarten i tätortsbebyggelse till utfartsvägen på landsbygden, sköts i stor utsträckning av fastighetsägaren. I detaljplanelagt område är nästa nivå lokalgatan/bostadsgatan, därefter uppsamlingsgata, matargata,

huvudgata /trafikled. Alla nivåer behöver inte finnas men principen är ändå generell. På samma sätt finns det en funktionell väghierarki på landsbygden från tomtutfarten till en övergripande allmän väg. I större tätorter är det ofta kommunen som är väghållare för detta vägnät även om undantag finns. På landsbygden och i mindre tätorter är den vanliga lösningen att berörda fastighetsägare går samman i samfällighetsförvaltnad lokal väghållning av det enskilda vägnätet. Sedan lång tid har samhället mött efterfrågan på i infrastruktur genom att överlåta på enskilda fastighetsägare att ansvara för väghållningen av delar av det lågtrafikerade vägnätet. Statsbidraget är den ersättning staten ger för att vägarna skall vara tillgängliga för allmän trafik.

5 Gränsen mellan allmän och enskild väg

Förslag

Beslut om en väg skall vara allmän bör fattas utifrån kriterierna trafikmängd och trafikens sammansättning. Särskilda regler skall gälla för glesbygd.

Former bör skapas för kommunalt övertagande av ansvaret för enskilda vägar utanför planlagt område

Ansvaret för större konstbyggnader (t.ex. broar) bör behållas av Vägverket. Ansvaret för enskilda broar över statens spår-anläggningar bör tas över av Banverket.

5.1 Förslag i detalj

Frågan om en väg skall vara allmän eller inte bör bestämmas av en bedömning av om vägen behövs för allmän samfärdsel. Trafikens storlek och sammansättning är i de flesta fall en god mätare av den allmänna samfärdseln. Trafikens storlek är därtill beroende av bebyggelsens täthet, befolkningstäthet och andra regionala förhållanden. Särskilda trafikmängdsgränser bör gälla i glesa regioner.

En lämplig definition på sådan glesbygd är Glesbygdsverkets definition på glesbygd, se avsnitt 3.3.

Trafikmängden och trafikens sammansättning på ett vägavsnitt är en indikation på om en prövning av en förändring av väghållaransvaret skall påbörjas. Om trafiken överstiger 125 fordon per årsmedeldygn i normalfallet eller 50 fordon per årsmedeldygn i glesbygd bör vägen vara allmän. Vägen bör också vara av en viss längd. Om vägen är av ringa längd och leder till område med någon särskilt stor trafikalstrande kommersiell verksamhet och försörjer ett fåtal fastigheter bör vägen vara enskild.

Trafikens sammansättning i form av andelen främmande trafik/genomfartstrafik, tung lastbilstrafik och busstrafik är andra

indikatorer på vägens betydelse för allmän samfärdsel. Sälunda skall följande gränser medföra var för sig att en väg skall vara allmän även om totaltrafiken understiger tidigare angiven trafikmängdsgräns.

Om den främmande trafiken/genomfartstrafiken överstiger 60 fordon per dygn (25 fordon i glesbygd) bör vägen vara allmän.

Om den tunga främmande trafiken/genomfartstrafiken i form av antalet lastbilar med en totalvikt större än 12 ton överstiger 30 fordon per dygn (10 fordon per dygn i glesbygd) bör vägen vara allmän.

Om antalet bussar i linjetrafik överstiger 8 per dygn (3 per dygn i glesbygd) bör vägen vara allmän.

De förhållanden som dessa trafikmängder förutsätts beskriva skall vara bestående under en längre tidsperiod. Tillämpningen av kriterierna skall ta hänsyn till förutsägbara förändringar under minst en period av tio år. Det innebär också att de siffermässiga värdena är att betrakta som riktvärden och får inte innebära en sådan tillämpning att ny förändring kan inträffa under en överblickbar tidsperiod. Vägverket bör utarbeta en handledning för trafikmängdsutredningar. Enstaka trafikmängdsmätningar för ett enskilt vägavsnitt tar lång tid och är dyra och osäkra. Om resurserna skall utnyttjas bra bör mätningar göras för ett helt vägnät. Ur sådana mätningar kan säkrare slutsatser dras om normala trafikmängder och trafikens sammansättning på en enstaka väg än vad som kan skattas från enstaka slangmätningar. Normalt anges trafikmängden i fordon (axelpar) per årsmedeldygn.

För att kunna bedöma om en allmän väg som inte uppfyller ovanstående kriterier är möjlig att överföra till enskild väghållning måste en bedömning av det berörda området ske. Detta innebär att en avgränsning av vägens upptagningsområde måste göras. Området skall omfatta den krets av fastigheter som har direkt nytta av vägen – båtnadsområdet. Med detta område som grund är det möjligt att bedöma den i området alstrade trafiken och därmed få en grund för att kunna uppskatta andelen främmande trafik/genomfartstrafik på vägen.

Ovanstående kriterier kan sammanfattas i följande tabell av riktvärden för om en väg skall vara allmän:

	<i>Generellt</i>	<i>Glesbygd</i>
Trafikmängd (Antal fordon per årsmedeldygn)	> 125	> 50
Främmande trafik (Antal fordon per årsmedeldygn)	> 60	> 25
Främmande med tungt fordon (> 12 ton) (Antal fordon per årsmedeldygn)	> 30	> 10
Busstrafik (Antal turer)	> 8	> 3

5.2 Motiv

Kriterierna för när en väg skall vara allmän eller enskild skall vara förståeliga och anpassade till dagens förhållanden. Det är också viktigt att bedömningen är likartad vid beslut om enskild väg som skall bli allmän och allmän väg som skall bli enskild. Det nuvarande regelverket för ärenden som berör förändring av enskild väg till allmän (förändring), respektive förändring av allmän väg till enskild (indragning av allmän väg) har med tiden blivit mer och mer komplicerat och svårt att överblicka. Handläggningsgången för indragningsärenden är komplicerad och tidsödande. Den kräver samordning av olika intressen inom vägverket, olika lagars bestämmelser, samordning mellan myndigheter etc. Indragnings- och förändringsärenden har inte kunnat genomföras i önskvärd omfattning bland annat beroende på ärendenas komplexitet. Ett tecken på detta är de relativt få beslut om indragning av allmän väg som fattas av Vägverket, trots att grunden för förändringar finns i form av ändrade funktioner hos det aktuella vägnätet. Skälen till detta är flera, men de viktigaste är dels de ekonomiska konsekvenserna i

form av kostnader för upprustning av en väg som skall dras in, dels att bestämmelserna i väglagen, vägkungörelsen och Vägverkets handbok ställer sådana krav att det är orimligt svårt att nå fram till beslut som vinner laga kraft.

Kriterierna som idag ligger till grund för bedömningen om en väg skall vara allmän eller inte är ibland motsägelsefulla och svåra att tillämpa. Behovet av förenklingar och förtydliganden är stort. Trafikmängden med motorfordon på vägen bör kunna utgöra ett bra mått. En tillämpning av de nu gällande kriterierna ger i de flesta fall en trafikmängdsgåns på ca 125 fordon per årsmedeldygn i landet. För glesbygd har jag valt en lägre gräns, ca 50 fordon per dygn, för att anpassa trafikmängdskriteriet till en nödvändig avvägning mellan det allmännas intressen av en effektiv väghållning och enskildas intressen och möjligheter att åstadkomma en rationell väghållning.

Idag har ungefär 20 procent av det allmänna vägnätets längd trafikmängder på mindre än 125 fordon per årsmedeldygn.

Motsvarande analys i glesbygd visar att ca 20 procent av de allmänna vägarna i glesbygd har mindre trafik än 50 fordon per årsdygn.

Andelen främmande trafik/genomfartstrafik bör också inverka på om vägen skall vara allmän eller inte. Även andelen främmande trafik/genomfartstrafik med tunga fordon skall inverka på om vägen skall vara allmän eller inte.

Kollektivtrafiken är tidtabellsbunden. Ett väsentligt krav är att vägen håller jämn standard både över året och i hela sin längd, så att kollektivtrafiken kan hålla sina beräknade tider. Detta ställer särskilda krav på väghållningens standard och att väghållaren aktivt prioriterar åtgärder som främjar möjligheterna att bedriva kollektivtrafik.

Vägverket har i sin Handbok för förändringsärenden (publ 1998:111) tolkat väglagens begrepp allmän samfärdsel enligt följande.

Begreppet samfärdsel beskrives i olika sammanhang som all slags befordran och transport av personer, gods och meddelanden. Allmän samfärdsel som grund för att en väg skall vara allmän, innebär att kretsen som bedriver samfärdsel är relativt talrik.

Denna förhållandevis vida definition av begreppet allmän samfärdsel har Vägverket specificerat närmare i sin handbok genom att knyta det till trafikmängder och invånarantal i byar och be-

byggelsegrupper. En annan grund för vad som skall anses som allmän samfärdslinje har Vägverket ansett vara trafik och transporter till allmänna inrättningar. Till allmänna inrättningar räknas exempelvis:

- Sjukhus och vårdcentral med akutmottagning dygnet runt
- Statskyrka
- Kyrkogård eller begravningsplats
- Järnvägsstation
- Godsmagasin för styckegods
- Järnväghållplats, bemannad eller obemannad
- Flygplats för reguljär trafik
- Passagerarhamn med reguljär trafik

Flera av dessa inrättningar har inte samma betydelse längre som trafikallstrare. Andra som inte är förtecknade kan ha större betydelse, t.ex. skolor, bussterminaler och centrumanläggningar.

Det s.k. täthetskriteriet, som det är formulerat i Vägverkets handbok, innebär att om man skall färdas på allmän väg så skall man tåla en omväg på högst 20 minuter eller 20 km. Om trafiken ändå tar sig fram på enskilda vägar som är genare så är denna typ av genomfartsväg bidragsberättigad med ett statsbidrag till högst 80 procent. Skälet till detta är att det allmänna vägnätet har ansetts bli alltför omfattande. Jag anser att ett effektivt utnyttjande av vägnätet är ett av medlen för att tillgodose samhällets transportbehov på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt. Detta kriterium bör därför tas bort och helt ersättas av de föreslagna trafikmängdskriterierna. Om man av miljö- eller trafiksäkerhetsskäl vill begränsa trafiken på en viss väg så finns det andra effektivare medel än att låta vägen vara enskild.

Ett flertal utredningar har föreslagit lösningar på hur den kommunala väghållningen skall kunna organiseras och finansieras. Dessa förslag har hittills inte genomförts av olika skäl. Förslagen går ut på att en kommun skall kunna ta ut en väghållningsavgift som till sin uppbyggnad liknar VA-avgiften, med anslutningsavgift och en årlig avgift. Denna avgift skulle kunna täcka kommunens väghållningskostnader, helt eller delvis. En sådan lösning skulle göra det möjligt för en kommun att lättare engagera sig i den enskilda väghållningen, men också att välja enskild väghållning där det skulle vara rationellt. Det ligger inte inom mitt uppdrag att komma med förslag vad gäller det kommunala engagemanget i enskild väghållning i detta avseende. Men en fråga som jag kan

behandla inom ramen för uppdraget är det förhållande som uppstår när en kommun skulle vilja ta över väghållningen även formellt i områden utanför detaljplanelagt område.

Idag är det inte möjligt för en kommun att bli väghållare för enskilda vägar utanför detaljplanelagt område. Kommuner som har tagit över den praktiska enskilda väghållningen i sådana områden bör även, av rättssäkerhetsskäl och med hänsyn till enskilda fastighetsägares medvetenhet om sitt risktagande, ta över det formella ansvaret så långt det är möjligt. Detta övertagande bör formaliseras genom ett avtal mellan kommunen och samfälligheten. Kommunförbundet, Vägverket, Lanmäteriverket och REV har gemensamt tagit fram ett förslag till avtalstext som bör tillämpas i sådana fall. Jag anser alltså att statsbidrag till enskilda vägar som sköts av kommunen bör villkoras med att ett sådant avtal finns upprättat.

Vägverket bör ta över ansvaret för en ekonomiskt och tekniskt betungande anläggningar som exempelvis broar eller färjor. Konstbyggnader kan tekniskt och ekonomiskt medföra obehagliga överraskningar av en sådan storlek att fastighetsägarna inte klarar av dem. Detsamma gäller för tekniskt komplicerade fartyg. För att få en rimlig avvägning mellan det allmännas intresse och de enskilda bör därför i de flesta fall broar eller motsvarande inte föras över på enskilda. Denna fråga utvecklas närmare i avsnitt 11. Färje-frågan behandlas i avsnitt 9. Jag kommer dessa avsnitt närmare beskriva skälen till och formerna för ett sådant övertagande.

5.3 Konsekvenser av förslagen

De föreslagna kriterierna innebär att cirka 16 procent av det statliga allmänna vägnätet, totalt 16 000 km väg kan komma att övergå till enskild väghållning och cirka 5 000 km enskild väg kan komma att bli allmän väg. Prövningen av dessa övergångar innebär att antalet ärenden ökar betydligt för Vägverket.

Antalet vägvägnitt som skall prövas att övergå till enskild väghållning är i storleksordningen 1 800 st. Förutsatt att detta sker under en 10-årsperiod innebär det att antalet ärenden kommer att öka till ca 180 /år. Under åren 1990 till 2000 avslutades ca 350 ärenden, dvs. i medeltal 35 ärenden per år. Detta innebär en ökning med ca 150 ärenden per år. Denna ökning kommer att ställa stora krav på Vägverkets organisation.

Risikexponeringen för enskilda fastighetsägare hålls på en rimlig nivå om deras åtagande begränsas till ansvar för drift och underhåll av väg och dyrare färjor och konstbyggnader undantas.

Genom förslaget om former för kommunalt övertagande ges fastighetsägare en bättre rättssäkerhet. Villkoret att kommuner genom avtal skall ta över ansvaret kan resultera i att kommuner i vissa fall väljer att frånträda sina nuvarande åtaganden, men jag anser det vara att föredra framför att vi har ett oklart rättsläge.

Följande *kostnader* uppstår för Vägverket vid en indragning av allmän väg:

Utredningskostnader för ett medelärende beräknas till 150 000 kr. I huvudsak består dessa kostnader av följande:

- Trafikutredning, trafikmätning
- Utredning om upprustningsbehov
- Möten med berörda sakägare
- Underlag till lantmäteriförrättning
- Genomförandekostnader
- Kostnader för förrättningen

Därtill kommer kostnader för upprustning av den aktuella vägen till en standard som innebär att vägen är farbar året om för fordon under 12 tons totalvikt, uppskattas till 2 500 000 kr per ärende. Ett ärende kan således komma att kosta knappt 3 Mkr.

Bedömningen av upprustningskostnader är en komplex fråga. Vägverket resonerar ungefär som följer. Det lågtrafikerade allmänna vägnätet är i så dåligt skick att det måste rustas upp för att kunna tjäna sitt syfte. För det aktuella vägnätet är kostnaderna för upprustning c:a 4,5 miljarder kr. Utslaget på 10 år är det 450 Milj kr per år som skall fördelas på 180 ärenden. Ett eventuellt upprustningsbehov föreligger alltså oberoende om vägen är kvar som allmän eller om den dras in och överförs till enskild väghållning. Jag anser inte att ett överförande av en väg från en väghållare till en annan i sig är skäl för att vägen skall upprustas till den av Vägverket angivna standarden. Den för mig viktiga frågan är att vägen är i ett sådant skick att den som övertar vägen kan bedöma sitt framtida åtagande och att obehagliga ekonomiska överraskningar undviks så långt möjligt. Vägverkets syn på upprustning medför egentligen bara att indragning av allmän väg bör samordnas med en upprustning som ändå är nödvändig. Det sålunda av Vägverket redovisade upprustningsbehovet kommer att påverka takten i de förändringar som föreslås och turordningen

mellan de olika aktuella vägsträckorna. Motivet för att genomföra förändringarna påverkas inte.

Statens årliga kostnader för enskild väghållning kommer att öka även efter genomförandeperioden genom dels den utökade rådgivning dels den ökning av statsbidragen som följer av fler enskilda väghållare. Denna årliga kostnadsökning uppvägs av de minskade kostnaderna för statlig väghållning. En närmare kalkyl över detta redovisas i avsnitt 12.

Överföringen till enskild väghållning innebär också en övervältring av kostnader på de enskilda fastighetsägarna som kan uppskattas till runt 1 000 kr per berört hushåll och är vid nuvarande nivå på statsbidraget. Även detta behandlas detaljerat i avsnitt 12.

Väglagens bestämmelser om hur en allmän väg dras in och hur en enskild väg kan förändras till allmän väg ändras så att de blir tydligare och enklare att tillämpa, och vägkungörelsen bör kompletteras med en utveckling av dessa kriterier. Med ledning av dessa ändringar och mina övriga slutsatser och förslag skall vägverket revidera sin handbok för förändringsärenden.

I väglagen tas begreppet ringa men för bygden bort. Det ersättes med en bestämmelse om att väghållningen inte får bli för betungande för den blivande enskilde väghållaren.

I vägkungörelsen införs avsnitt som beskriver trafikmängdkriterierna.

5.4 Bakgrund

Nuvarande kriterier för allmän väg

Det grundläggande kriteriet för om en väg skall kunna bli allmän enligt Väglagens bestämmelser är att den skall behövas för den allmänna samfärdseln eller vara av synnerlig betydelse för det allmänna (Väglagen § 21). Detta har på olika sätt omsatts i kriterier för trafikmängd, storlek på befolkning som berörs, andel främmande trafik och vägdelens längd. En stor del av kriterierna som tillämpas handlar om förbindelse till s.k. allmänna inrättningar. Med allmänna inrättningar menas t.ex. kyrkor, sjukhus, järnvägsstationer. En annan bedömningsgrund är vägnätets täthet. Man har ansett att det allmänna vägnätet inte bör bli alltför tätt. Vilka vägar som skall ingå i det allmänna vägnätet baseras i stort fortfarande på de vägar som ansågs skulle vara allmänna vid väg-

väsendets förstatligande 1944. Huvudreglerna om hur förändringar i det allmänna vägnätet finns i väglagen (1971:948) och vägkungörelsen (1971:954). Vissa smärre förändringar har gjorts, men förutsättningarna är i stort desamma som i 1943 års väglag som 1971 års lagar ersatte. Förändringen av enskild väg till allmän väg respektive indragning av allmän väg dvs allmän väg förändras till enskild väg behandlas i väglagen (SFS 1971:948) i följande §§.

21 § Enskild väg får förändras till allmän, om vägen behövs för allmän samfärdsl eller annars är av synnerlig betydelse för det allmänna.

22 § Fråga om förändring av enskild väg till allmän prövas av Vägverket efter samråd med länsstyrelsen. Om länsstyrelsen och Vägverket har olika uppfattning, hänskjuts frågan till regeringens prövning.

25 § En allmän väg får dras in från allmänt underhåll om den efter tillkomsten av en ny väg eller av andra skäl inte längre behövs för det allmänna och åtgärden medför endast ringa men för bygden. Bestämmelserna i 22 § tillämpas på ett ärende om indragning av väg.

För att ordna väghållningen när en väg dras in skall väghållaren om det behövs, påkalla förrättning enligt anläggningslagen (1973:1149).

Kommunernas engagemang i enskild väghållning

Många kommuner valde vid kommunsammanslagningarna att engagera sig i den enskilda väghållningen antingen genom ekonomiska bidrag till eller att sköta väghållningen åt vägföreningarna/vägsamfälligheterna. Detta engagemang gäller i många kommuner även enskild väghållning utanför tätorterna. I de fall kommunen har tagit över väghållningen har det medfört att vägföreningens/samfällighetens verksamhet de facto har upphört, trots att den fortfarande är formellt den ansvarige väghållaren. Det finns idag inte någon formell möjlighet för en kommun att ta det fulla ansvaret för väghållningen, annat än i de fall när detaljplanens bestämmelser kan ändras till kommunalt huvudmannaskap för allmän plats. I områden utan detaljplan finns inte ens den möjligheten.

6 Behovet av förändringar av bidrag och regler för enskilda vägar

Förslag

- Nivåerna för bidrag till enskild väghållning bör höjas.
- Bidrag till enskild väghållning i detaljplanelagda områden bör tas bort.
- När en allmän väg övergår till enskild skall driftbidragen till samfällighetsföreningen kunna garanteras de första fem åren genom bindande förhandsbesked.
- Bidrag till investeringar i enskilda vägar bör planeras via de regionala planerna för transportinfrastruktur.
- Anslagsposten för bidrag till enskild väghållning bör endast avse drift och underhåll.

6.1 Motiv

De enskilda fastighetsägarna bör inte belastas med större egna insatser än vad som behövs för att åstadkomma en rationell väghållning. Nuvarande bidragsnivåer bör mot den bakgrunden ses över. Närmare förslag om detta lämnas i avsnitt 7.

I ett detaljplanelagt område kan en kommun i planbeslutet välja att fastighetsägarna skall vara huvudman för allmän plats, om det finns särskilda skäl. Alternativet är att kommunen ansvarar för allmän plats. När en kommun väljer enskilt huvudmannaskap för allmän plats har den därmed tagit ställning till hur väghållningen skall finansieras inom planområdet. Det finns därför ingen grund för ett särskilt statsbidrag till denna typ av väghållning. Detta gäller såväl områden för permanent boende som fritidsboende. Huvudregeln enligt Plan och bygglagen (PBL) är att kommunen är huvudman för allmän plats inom detaljplanelagt område. En kommun kan i planbeslutet ange att kommunen inte skall vara huvudman för allmän plats i planområdet. I det fallet bildas en anläggnings-

samfällighet där planområdets fastighetsägare ingår. Kommunen har i sitt planbeslut aktivt valt att områdets fastigheter gemensamt i kommunens ställe skall svara för vägar och övriga allmänna platser. Jag anser att vägar som endast betjänar ett planområde med enskilt huvudmannaskap inte skall vara bidragsberättigade. Detsamma gäller om detaljplanen avser områden för fritidsbebyggelse.

Om en väg inom ett planområde tillhör andra bidragsberättigade kategorier exempelvis om den är en genomfartsväg så skall den kunna vara bidragsberättigad. Förutsatt att vägen i sin helhet uppfyller statbidragsvillkoren.

När en samfällighetsförening tar över väghållningen får fastighetsägarna ofta besked om att statsbidrag skall lämnas. Ett sådant besked saknar emellertid rättslig grund eftersom det i nuvarande författning inte finns möjlighet till förhandsbesked. Jag anser att det underlättar överförande av väg till enskild väghållning om Vägverket kan ge besked om driftbidragsbeloppet de första fem åren. Detta förutsätter ett årligt riksdagsbemyndigande i anslagsfrågan.

Det är väsentligt att statsbidragsreglerna är stabila över tiden. Investeringsbidragen skall vara förutsägbara när det gäller planerade åtgärder, men det måste också finnas en rimlig möjlighet att ge bidrag till åtgärder som inte har kunnat planeras eller förutses. Behovet av investeringar i det enskilda vägnätet ökar och har med tillämpning av nu gällande regler inte kunnat tillgodoses. Uppenbara investeringsbehov som har fått stå tillbaka för bidragsgivning till drift av enskilda vägar. Det är väsentligt att upprustningar i det enskilda vägnätet kan prioriteras tillsammans med övriga investeringsbehov på vägnätet. Det enskilda vägnätet kommer också att öka om mina förslag genomförs. I de regionala planeringssystemet finns en planeringstradition som skulle stämma väl överens med de system som bör gälla för investeringar i enskilda vägar.

Sammantaget talar detta för att investeringsbidraget till enskild väghållning skall överföras till länsplanerna för regional transportinfrastruktur.

6.2 Konsekvenser av förslagen

Anspråken på bidrag till drift och underhåll av enskilda vägar minskar med c:a 12 Mkr/år p.g.a. att bidrag till vägar i områden med detaljplan tas bort.

Anspråken på bidrag till drift och underhåll av enskilda vägar minskar med c:a 15 Mkr/år p.g.a. att bidrag till vägar i områden med detaljplan för fritidsbebyggelse tas bort.

Några studier av planlagda områden har genomförts för att få en uppfattning om konsekvenserna av att statsbidrag inte längre skall lämnas. Inom planlagt område kan idag endast uppsamlingsvägar och genomfartsvägar enligt Vägverkets anvisningar få statsbidrag. Inom fem undersökta kommuner lämnades statsbidrag till enskilda vägar inom planlagt område enligt följande:

Kommun	Statsbidrag till vägar (kr)	Längden på det statsbidragsberättigade vägnätet (m)	Statsbidrag per meter väg (kr/m)
Ekerö	139 200	26 445	5,26
Vallentuna	45 900	10 345	4,44
Österåker	275 000	52 905	5,20
Tyresö	195 500	26 911	7,26
Lerum	67 500	19 240	3,51

För samtliga undersökta vägar är bidraget 35 procent av kostnadsunderlaget.

Några vägföreningar med en relativt stor andel statsbidragsberättigade vägar valdes ut för att se vad bortfallet av statsbidraget skulle ge för konsekvenser per fastighet.

Bidragsbortfallet har fördelats lika per fastighet, i verkligheten ser det olika ut beroende på fastighetens andelstal i föreningen, det ger dock en uppfattning av bidragsbortfallets storlek.

- Stockby vägförening i Ekerö kommun med 862 deltagande fastigheter har ett statsbidrag på 21997 kr vilket innebär ett bidragsbortfall på 25,50 kr per fastighet.
- Hästängsudds vägförening i Österåker kommun med 335 deltagande fastigheter har ett statsbidrag på 22 842 kr vilket innebär ett bidragsbortfall på 68,20 kr per fastighet.
- Lerums vägförening i Lerums kommun med 2 931 deltagande fastigheter har ett statsbidrag på 21 797 kr vilket innebär ett bidragsbortfall på 7,40 kr per fastighet.
- Tyresö vägförening i Tyresö kommun med 2 102 deltagande fastigheter har ett statsbidrag på 148 779 kr vilket innebär ett bidragsbortfall på 70,78 kr per fastighet.

Genom att förhandsbesked skrivs in i författningen kan Vägverket ge ett korrekt besked om framtida statsbidrag i samband med indragningsärenden. Härigenom underlättas överföringen av väg från det allmänna till enskild väghållning.

En överföring av byggnadsbidraget till länsplanerna för regional transportinfrastruktur innebär att ca 25 Mkr/år skall föras över från enskild väghållning till regionala planer.

Förordningen om statsbidrag till enskild väghållning ändras avseende vilka vägkategorier som är berättigade till statsbidrag och höjda statsbidragsandelar.

Förordningen om länsplaner för regional transportinfrastruktur ändras till att även omfatta bidrag till byggande av enskilda vägar.

I förordningen om statsbidrag till enskild väghållning förs in bestämmelser som ger möjlighet till förhandsbesked i statsbidragsärenden.

7 Statsbidrag till enskild väghållning

Förslag

- Högsta statsbidragsprocent för olika vägkategorier höjs med fem procentenheter.
- Statsbidrag bör lämnas till drift och underhåll av enskilda vägar som behövs för allmän trafik.
- Bidrag bör lämnas för drift och underhåll till de vägkategorier som idag uppfyller villkoren för statsbidrag, med undantag för vägar inom detaljplanelagt område. Statsbidrag bör i särskilda fall kunna ges med nästintill hela bidragsunderlaget.
- Den möjlighet som finns i gällande regelverk att låta en enskild väghållare, efter Vägverkets godkännande, av trafiksäkerhets- eller andra väghållningsskäl inskränka trafiken bör kunna tas tillvara om det är samhällsekonomiskt motiverat.
- Bidragsunderlaget bör bygga på den kostnad som är relevant för väghållarna och skall kunna jämföras med kostnaderna för motsvarande statlig väghållning.

7.1 Motiv

Nuvarande statsbidrag som andelar av bidragsunderlaget bedömer jag som för lågt för att kunna underlätta den överföring av vägar till enskild väghållning som jag föreslår. Jag anser att nuvarande högsta bidragsandel bör ökas med fem procentenheter så att övervältringen av kostnader på enskilda kan minskas. Jag anser också att det finns behov av att undantagsvis ha möjlighet att ge bidrag med högre belopp.

Statsbidragen till enskild väghållning har varit ändamålsenliga i sitt syfte att hålla vissa vägar öppna för allmän trafik. Här utgör statsbidraget en ersättning till väghållaren för att vägen hålls öppen.

Statsbidraget utgör också en ersättning för att väghållaren skall kunna hålla den högre standard som krävs när vägen är öppen för allmän trafik. Statsbidraget har därutöver en viktig regionalpolitisk effekt genom att det ger en ökad tillgänglighet i glesbygd.

Med hänsyn till de negativa effekterna som en för stor egen insats får på möjligheten att överföra allmänna vägar till förordrar jag att inom ramen för tillgängliga medel högsta bidragsnivån bör höjas med fem procentenheter. Därutöver bör det finnas en möjlighet för Vägverket att i enskilda fall ge bidrag utöver dessa nivåer om det är påkallat av särskilda omständigheter, exempelvis att kostnaderna blir för betungande för en enskild fastighetsägare.

Ett annat syfte med statsbidragen är att de underlättar genomförandet av ärenden om indragning av allmän väg. Detta syfte har inte varit så tydligt uttalat men är synnerligen viktigt. Givetvis måste villkoren för statsbidrag vara uppfyllda innan statsbidrag kan lämnas.

Det nuvarande systemet med en viss differentiering av driftbidraget mellan olika vägkategorier är ändamålsenligt utom vad gäller bidraget till vägar inom planlagt område.

På samma sätt som det av väghållningsskäl kan finnas motiv att införa begränsningar på vägar i det allmänna vägnätet bör möjligheten för enskilda väghållare att införa motsvarande begränsningar utan att för den skull statsbidraget försvinner kunna tas tillvara. Det har rätt oklarhet om detta. Utgångspunkten måste emellertid vara att det är samhälleekonomiskt motiverat och att det är en rimlig inskränkning samt att Vägverket godkänner den. Det ligger i sakens natur att statsbidraget kan komma att påverkas av en inskränkning av trafiken eftersom begränsningen kan påverka bidragsunderlaget.

Transportpolitiska mål och syftet med statsbidraget till enskild väghållning

Statsbidraget till enskild väghållning motiverades ursprungligen som ersättning för att den allmänna trafiken använder sig av den enskilda vägen. Detta motiv kvarstår till sin största del. Statsbidragsgivningen bör därför även fortsättningsvis styras mot samma mål som den allmänna väghållningen.

Det övergripande målet för väghållningen att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet. Den enskilda väghållningen bidrar till att uppfylla detta mål genom sin samhällsekonomiska effektivitet. Enskild väghållning med statsbidrag är en kostnadseffektiv form för väghållningen av det lågtrafikerade vägnätet. Det är därför viktigt att de stödformer som finns i form av statsbidrag för drift och investeringar, rådgivning och övrigt engagemang från samhällets och vägverkets sida består och utvecklas. Det finns ett ekonomiskt utrymme för ett sådant utökat engagemang. Om det enskilda vägnätet utökas skapas dessutom ett utökat budgetmässigt utrymme för detta.

Det enskilda vägnät som staten stödjer är av stor betydelse för näringslivet och för dem som bor på landsbygden. Det ger även allmänheten en närmare tillgång till områden för kultur, rekreation och fritid genom att bidragsvägar måste hållas öppna för all trafik.

Statsbidragen till enskild väghållning är viktig för det delmålet god regional utveckling. Det är dock svårt att uppskatta storleken på effekterna och därmed få en uppfattning om effektsambanden. Men klart är att såväl förändringar i statsbidragens storlek som slopande av statsbidraget påverkar förutsättningar för boende och näringsliv på landsbygden och i smärre tätorter.

Slutsatsen är att statsbidragen till enskild väghållning är ett medel att nå ett samhälleekonomiskt effektivt väghållningssystem med allmän statlig väghållning, kommunal väghållning och enskild väghållning.

7.2 Konsekvenser av förslagen

Förslagen innebär inte några större förändringar jämfört med idag. Det författningsmässiga stödet för att ge större bidragsandel ökar Statsbidragshanteringen kommer att bli mer begriplig och möjligheterna till korrekta jämförelser mellan allmän och enskild väghållning kommer att förbättras. Sammantaget bör det underlätta överföring av vägar till enskild väghållning. Under avsnitt 6 redovisas konsekvenser som även är relevanta för förslagen under detta avsnitt.

7.3 Bakgrund

Historik

Statsbidrag till enskild väghållning har lämnats sedan lång tid tillbaka. 1918 beslutade riksdagen om statsbidrag till byggande av utfartsvägar i de nordligaste länen och från början av 1930-talet utökades detta till att gälla hela landet. Bidrag till drift och underhåll började lämnas 1939. I samband med förstatligandet av de allmänna vägarna kom detta bidrag att ses som en ersättning för "allmän trafik" på de enskilda vägarna. Denna grundsyn kan sägas ha fortlevt allt sedan dess. Genom åren har bidragsreglerna ändrats och setts över. Bland annat infördes 1985 differentierade bidrag som bygger på vägarnas funktion. Ett viktigt krav för att statsbidraget har varit att vägen är öppen för allmän trafik. Målen för bidragsgivningen har moderniserats och anpassats till den grund som uttalats av riksdag och regering i form av trafik- och transportpolitiska mål. Vägverket har i sin tur tolkat dessa mål i mer operativa mål. I Nationell plan för vägtransportssystemet 1998–2007 har vägverket angivit följande mål för bidragsgivningen till enskild väghållning:

Boende i glesbygd skall underlättas

Vägtransporter skall underlättas i områden där kostnader för dessa transporter hämmar utvecklingen av näringslivet

Allmänheten skall ha tillgång till områden för rekreations- och fritidsaktiviteter

Det vägkapital som finns nedlagt i det enskilda statsbidragsberättigade vägnätet skall säkras.

Trafiksäkerhet och miljöintressen skall beaktas och tas till vara.

I det transportpolitiska beslutet (prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr 1997/98:266) anges ett huvudmål och fem delmål för transportpolitiken. Det övergripande målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet. Delmålen är ett tillgängligt transportsystem, en hög transportkvalitet, en säker trafik, en god miljö och en positiv regional utveckling.

Nuvarande bestämmelser

Förordningen om statsbidrag till enskild väghållning anger vilka vägar som är bidragsberättigade: " 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 dels till investeringar, dels till drift. Varje länsstyrelse skall på grundval av inkomna ansökningar om byggnadsbidrag upprätta och fastställa en plan för byggande vägar som är bidragsberättigade. Byggnadsbidrag lämnas i mån av tillgång på medel med högst 70 procent av kostnaderna. Driftbidrag lämnas i mån av tillgång på medel som

1. årliga driftbidrag
2. särskilda driftbidrag

Vägverket bemyndigas i förordningen att meddela föreskrifter för verkställigheten.

Vägverket har upprättat sådana föreskrifter vari bl.a. anges att till grund för bidraget ligger en beräknad skälig driftkostnad som normalt utreds vart femte år. Årligen regleras kostnaden enligt ett av Vägverket reglerat index. Differentieringen av bidragsnivån på olika kategorier vägar anges dessutom. (Se VVFS 1990:4)

Anslagsposten för bidrag till enskilda vägar har under en följd av år varit relativt oförändrad. Den totala beräknade bidragsgrundande kostnaden har ökat av några skäl. De viktigaste skälen är att antalet vägar i systemet ökar, ca 40 mil per år, den beräknade kostnaden har ökat p.g.a. index och vissa kostnadsökningar för den aktuella typen av arbeten och att det av utredningen föreslagna och nu beslutade systemet med visst bidrag till omprövningsförrättningarna. Denna utveckling möter Vägverket med att minska på tilldelningen till investeringsplanerna, dra ned på tilldelningen till särskild drift samt att sänka driftbidragsandelen något. Vägverket anger att för bidragsåret 2001 sänktes driftbidraget med 5-10 procent.

8 Valet av ansvarig för färjeverksamhet

Förslag

Valet av ansvarig för färjeverksamhet skall ske med samhälls-ekonomisk effektivitet som grund.

Valet av färjeansvarig skall främja en rationell drift av färjeleden.

8.1 Motiv

En samhällsekonomisk effektiv lösning på ansvaret för färjetrafik innefattar tre möjliga ansvariga:

- Staten, dvs. allmän vägfärjelinje.
- Enskilda, dvs. enskild vägfärjelinje med eller utan statsbidrag.
- En särskilt anvisad huvudman för trafik som inte faller under vägfärjebegreppet.

I likhet med vad som gäller för lågtrafikerade vägar är enskilt ansvar för färjetrafik i vissa fall mer effektivt än statligt ansvar. Sambanden är emellertid inte lika självklara eftersom färjeverksamhet kan vara tekniskt komplicerad och ofta vara mycket kapitalkrävande. Det är i många fall inte rimligt att överlämna åt enskilda att klara en verksamhet som kräver särskilda kunskaper. Trafikmängdsgränser och andra kriterier för val av ansvarig måste anpassas till detta. Inom ramen för de allmänna statliga färjesystemet och bland de statsbidragsberättigade enskilda färjorna finns trafik som inte rimligen kan definieras som vägfärjor. Jag har valt att fortsättningsvis kalla dem integrerade trafiklösningar för att skilja dem från vägfärjor. Staten ansvarar eller ger idag stöd till hela eller delar av dessa trafiklösningar. Stödet sker genom att trafiklösningen betecknas som enskild vägfärja och får statsbidrag. I brist på andra stödformer har denna

trafik kommit att bli allmän färjelinje eller statsbidragsberättigad enskild färjelinje. Syftet har varit gott med dessa lösningar. Det speglar uppfattningen att valet av trafiklösning inte skall vara enda kriterium för samhällets stöd. De trafiklösningar som har utvecklats är rationella i förhållande till lokalsamhällets behov och det är rimligt att samhällets stöd utformas så att inte en viss trafiklösning blir samhällsstödd och inte en annan om de uppfyller grundläggande krav. Min slutsats är att skall överväga annat stöd än statsbidrag för enskild väg eller allmän vägfärjelinje för båtlinje som är öppen för allmän trafik men som inte är traditionell vägfärjetrafik. Det rationella är att söka lösningar som involverar kommunen, trafikhuvudmannen och de berörda medborgarna. Jag kommer att utveckla dessa tankegångar längre fram.

8.2 Konsekvenser

Mitt synsätt innebär att ett antal enskilda färjelinjer kommer att förändras till allmänna och att endast ett fåtal vägfärjor med liten trafikmängd blir kvar som enskilda. För ett antal integrerade trafiklösningar får förhandlingsuppdrag sökas. En vidare konsekvens av förslagen och det faktum att det idag finns integrerade trafiklösningar som inte har direkt statligt stöd är att huvudmännen för denna trafik kan komma att kräva stöd för sin trafik av likställighetsskäl. Jag återkommer till dessa frågor i de kommande avsnitten av betänkandet.

8.3 Bakgrund

Formerna för färjetrafik varierar

Färjelinjer är en väsentlig del av vägnätet, dels för att överbrygga vattendrag som älvar och sjöar, dels för att förbinda öar med fastlandet. Innan landtrafikens genombrott var det förhärskande transportsätten båttrafik och på vintertid hästforor på isen på vattendrag, insjöar och skärgårdsområden för såväl människor som gods. När ångbåtarna kom utvecklades båttrafiken på kanaler, insjöar och i kustområden till ett omfattande linjenät. Dessa båtlinjer konkurrerades så småningom ut av järnvägstrafik och vägtrafik på de flesta ställen i landet. Den ökande vägtrafiken ställde allt större krav på de färjeleder som fanns. Dessa färjeleder blev

delar av det allmänna vägnätet. Där det var möjligt har många av de ursprungliga färjlederna ersatts med broar, en process som alltjämt fortgår. Nya färjleder har tillkommit, ibland som allmänna, ibland som enskilda färjleder. Olika transportlösningar utvecklades bland annat beroende på de olika förutsättningar som funnits i de enskilda fallen. Utvecklingen gick i en del fall mot vägfärjor och ett utbyggt vägnät på öarna, i andra fall mot linjetrafik med båtar och en mycket begränsad fordonstrafik på själva ön.

De historiska skälen till hur transportererna kom att lösas har gjort att vi idag har en flora av lösningar. Det finns hela skalan från statliga allmänna färjeleder, enskilda färjelinjer med eller utan statsbidrag som drivs av samfälligheter, kommuner eller trafikhuvudmän, båtlinjer som drivs av Vägverket eller av en kommun och får statsbidrag som enskild färja till färjelinjer och båtlinjer som drivs av kommuner eller trafikhuvudmän utan statsbidrag. Statens engagemang i och stöd till de olika transportformerna varierar, vilket medför att förutsättningarna för boendet och näringslivet också varierar mellan öar med olika transportlösningar.

Direktiven till utredningen är i denna fråga begränsade till att endast avse färjor som är att betrakta som väganordning. I denna fråga måste jag emellertid gå utöver mina direktiv då flera av de enskilda färjeleder som idag får statsbidrag inte är väganordningar i lagens mening. Båtförbindelsen till Holmön är till exempel inte en sådan väganordning. Jag har därför valt att se över hela problemområdet och överväga lösningar för de flesta typer av färje- och sjötransporter i skärgårdsområden. Nedan finns en sammanställning av befintliga allmänna färjor och enskilda färjor med statsbidrag.

Tabel 8.1. Färjor med trafik, totalkostnad, allmän eller enskild, statsbidragets storlek och tillskott från biljettintäkter och andra bidrag

Färjeled	Trafik ädt	Kostnad Mkr	Allm/ensk idag	Statsbidr Mkr	Intäkt Mkr
Hönöleden	4952	28,4	A		
Gullmarsleden	3371	21,8	A		
Vaxholmsleden	1943	12,1	A		
Ljusteröleden	1800	9,5	A		
Svanesundsleden	1668	9,6	A		
Kornhallsleden	1477	3,8	A		
Furusundsleden	1251	9,4	A		
Björköleden	1166	10,3	A		
Ekeröleden	1023	9	E		10
Färöleden	937	13,3	A		
Gräsöleden	913	11,4	A		
Blidöleden	833	8,7	A		
Adelsöleden	675	7,1	A		
Oxdjupsleden	661	7,4	A		
Bohus-Malmöleden	476	4,5	A		
Malöleden	432	4,5	A		
Skenäsleden	425	7,2	A		
Hamburgsundsleden	412	5	A		
Ivöleden	405	4,9	A		
Tynningö	350	5	E	3,2	1,8
Skanssundsleden	320	4,9	A		
Isöleden	307	5,8	A		
Aspöleden	300	9	A		
Visingsö	300	13	E	6,5	6,5
Hemsöleden	257	8,9	A		
Nordöarna	230	8,7	A		
Lyrleden	209	4,2	A		
Ängöleden	199	2,3	A		
Häkanstaleden	179	5,1	A		
Bohedenleden	173	1,7	A		
Ornö	170	9	E	6,2	2,8
Stegeborgsleden	156	3	A		
Avanleden	154	3,1	A		
Sund-Jarenleden	121	3,5	A		
Vinöleden	101	8	A		
Högmarsö	90	3,2	E	2,5	0,7
Ytterön	85	1,7	E	1,1	0,6
Bolmsöleden	86	3	A		
Oaxen	83	2,6	E	2,1	0,5
Ammeröleden	66	1,7	A		
Högsäterleden	38	2,3	A		

Färjeled	Trafik ådt	Kostnad Mkr	Allm/ensk idag	Statsbidr Mkr	Intäkt Mkr
Trelänsleden	36	0,9	E	0,5	0,4
Rödupsleden	34	1,3	A		
Arnöleden	29	2,1	A		
Jäverön	10	0,19	E	0,17	0,02
Godsfärjan	4	5,4	E	3,5	1,9
Ulvön	2	3,6	E	2,3	1,3
Valen	2	0,14	E	0,1	0,04
Holmöleden	1	4,1	A		

9 Gränsdragning mellan allmän och enskild färja

Förslag

- Beslut om en färjeled skall vara allmän bör fattas utifrån kriterierna trafikmängd och trafikens sammansättning.
- Vägverket bör ges rätt att ta ut avgifter på färjor. Avgifterna skall tills vidare behållas på färjelinjer som förändras från enskilda till allmänna för att underlätta en samhällsekonomiskt motiverad överföring.
- För sådan trafik som idag är statlig eller statsunderstödd, men som inte uppfyller vägfärjedefinitionerna, skall Rikstrafiken ges uppdrag att förhandla med kommun eller trafikhuvudman om huvudmannaskap och lämplig ersättning för att upprätthålla trafiken. Ersättningen skall rymmas statens nuvarande kostnader för trafiklösningarna.

9.1 Motiv

Liksom för gränsdragningen mellan allmän och enskild väg anser jag att trafikmängden bättre speglar en vägfärjelinjes funktion än de flesta andra nu tillämpade kriterier. Samma resonemang beträffande främmande trafik, tung trafik och kollektivtrafik bör vara relevant. Skillnaden i åtagande är emellertid betydande då färjedrift generellt är mer komplext och ekonomiskt riskfyllt än väghållning. Av de vägfärjelinjer som får statsbidrag är de flesta av en sådan storlek och med en sådan trafikomfattning att de i de flesta avseenden liknar de statliga allmänna färjorna. På en väsentlig punkt är de annorlunda, de är avgiftsbelagda. Väghållare är antingen en samfällighet eller en kommun. Färjor, linsystem och färjelägen kan ha ett nyanskaffningsvärde på mellan 15 och 50 Mkr. En samfällighet tar en stor risk genom sitt ansvar för en sådan anläggning. Detta risktagande står sällan i proportion till

samfällighetens ekonomiska förmåga och tekniska kompetens. Vägverket bör därför kunna ta över ansvaret för de enskilda statsbidragsberättigade färjelederna där dels de tekniska installationerna är av sådan storlek och dels trafiken är av sådan omfattning att de kan jämföras med de allmänna färjorna. Vägfärjor med en trafik överstigande 50 fordon per årsdygn bör därför i de flesta fall vara allmänna.

De enskilda färjor som kan komma ifråga att tas över av Vägverket är avgiftsbelagda idag och de flesta bör fortsätta att vara det även när de blir allmänna. Ett av skälen till detta är att avgifterna är önskvärt dämpande på efterfrågan av färjekapacitet, ett annat skäl är att övertagandet av färjeleden blir kostnadsneutral för staten/Vägverket. Det är angeläget att färjeleden blir allmän och intressenterna avlastas ett stort risktagande. Denna förändring får inte försvåras eller försenas genom att överföringen skall förenas med att överfarten blir avgiftsfri.

Genom att Vägverket ges möjlighet att fatta beslut om att införa avgifter på allmänna färjleder kan de nuvarande avgiftssystemen på de enskilda färjorna behållas. Vägverkets beslut att en enskild färja skall bli allmän kan då även omfatta avgiftssystemet. Väglagen ger för närvarande möjlighet för regeringen att fatta beslut om avgifter för brukande av allmän väg. Regeringen bör ges möjlighet att låta Vägverket fatta beslut om avgifter på allmänna färjor. Även på befintliga allmänna leder skulle avgifter i särskilda fall kunna vara ändamålsenliga. Jag förordar inte någon generell avgiftsbeläggning av färjeverksamhet utan vill endast peka på att det i vissa fall kan finnas fördelar med avgiftsbeläggning som inte hör samman med om färjelinjen är enskild eller allmän. Färjeavgifter kan t.ex. vara ett ändamålsenligt sätt att begränsa trafiken eller styra efterfrågan till tider med ledig kapacitet. Det kan också ge utrymme för en snabbare förnyelse av tonnage eller utbyggnad av kapacitet och service.

På några av de enskilda färjelederna finns bokningssystem idag. Dessa bör kunna behållas och utvecklas inom ramen för gällande regelverk.

Genom att Vägverket ges rätt att ta ut avgifter så kan överföringen av enskilda färjor till allmänna bli kostnadsneutral, d.v.s. statsbidraget till de enskilda färjorna motsvaras av vägverkets ökade kostnader för de övertagna färjorna.

De nuvarande reglerna och förutsättningarna för statsstöd till färjetrafik eller trafik statens regi är sådana att det endast är färjor

som kan ta vägtrafikfordon som kan komma ifråga. Därtill krävs att vägnätet på ön skall vara öppet för allmän fordonstrafik. Staten tar ett övergripande och stort ansvar för trafikförsörjningen i dessa fall. Det kan uppfattas som diskriminerande gentemot öar där transporter har lösts på annat sätt. Man kan säga att så länge transporten sker med ett motordrivet fordon på gummihjul så tillhandahåller samhället i form av Vägverket en teknisk lösning eller stöd till en lösning. Vägfärjor är inte alltid den mest ändamålsenliga transportlösningen. De olika transportlösningar för öar som finns visar på att man i de flesta fall har kommit fram till effektiva och rationella lösningar. Ett av de stora problemen är att kostnadseffekterna för trafikanterna skiljer sig avsevärt beroende på lösning. Ett annat problem är de varierande möjligheter att finansiera investeringar, reinvesteringar, drift och underhåll som de olika lösningarna innebär.

Jag har övervägt olika lösningar med schabloniserade modeller med ingångsvariabler som förbindelsens längd, trafikmängd, fastboende på ön m.m. som ingångsvariabler men inte funnit tillräckligt generaliserande faktorer som täcker kostnaderna och som beskriver en önskvärd transportstandard. Jag föreslår därför en förhandlingslösning i varje enskilt fall. Rikstrafiken bör få i uppdrag att ta upp förhandlingar med berörda kommuner och trafikhuvudmän och i förekommande fall fastighetsägare om huvudmannaskap för trafiken och kostnadsfördelning för driften av de transportlösningar som inte är regelrätta vägfärjeförbindelser. Ett villkor för framtida statligt bidrag måste då vara att färjetrafiken samordnas med trafikhuvudmannen i länet. Grunden för det framtida statliga engagemanget skall dels vara det statliga engagemanget i dag i trafiken i form av statliga bidrag eller direkta kostnader för driften, dels ett statligt engagemang i investeringar i fartyg och färjelägen. Denna del skall så långt möjligt kunna vara kostnadsneutral för staten/vägverket. Exempel på trafik som skall kunna komma ifråga är t.ex. trafiken till Holmön, trafiken till Ulvön/Trysunda och godstrafiken till Göteborgs södra skärgård. Ett av målen för förhandlingarna skall vara att godstransporter skall ske på likartade villkor som om förbindelsen utgjordes av en vägfärja. Ett annat mål är en tillfredställande transportförsörjning för bofasta och näringsliv i skärgårdsområden.

Huvudmännen för sådan trafik som idag inte uppbär någon form av statligt stöd kan komma kräva förhandlingslösningar för sin trafik och då åberopa likställighetsskäl. Exempel på trafik vars

huvudman kan komma att rikta anspråk på bidrag av likställighetsskäl är Waxholmsbolagets godstransporter i Stockholms skärgård, trafiken till Ven och godstransporterna till Koster.

9.2 Konsekvenser

Konsekvenserna av förslagen redovisas i stort i avsnitt 8. De färjor som förändras från enskilda till allmänna behåller avgifter och trafik på ungefär nuvarande villkor. De totala kostnaderna för de aktuella färjorna var under 1999 ca 44 Mkr. Biljettintäkterna uppgick till 23 Mkr. Statsbidraget var 22 Mkr. Jag har vid min bedömning utgått från att Vägverket tar över vägfärjetrafiken till Visingsö som en avgiftsbelagd allmän färjeled och att kommunen fortsätter att driva den kompletterande båttrafiken. Sådana båtlinjer som idag inte uppstår bidrag kan, om de ges samma villkor som gäller för de som idag enligt mitt förslag skall förhandlas, förorsaka ytterligare årliga kostnader på ca 20 Mkr för staten.

9.3 Bakgrund

Ansvar för kollektivtrafik och godstrafik

I syfte att ge en uppfattning om hur trafik- och transportlösningar organiseras och finansieras kan följande översiktliga beskrivning lämnas.

Länets trafikhuvudman har ansvar för lokal och regional kollektivtrafik. Trafikhuvudmannen i respektive län ansvarar för flertalet av de båtlinjer som finns i skärgårdsområden runt landets kuster. I vissa fall har kommunen behållit detta ansvar när färjeleden har utvecklats från en vägfärjeled till en mer integrerad trafiklösning. Exempel på detta är trafiken till Visingsö och till Ven.

Ett annat exempel är båttrafiken till Ulvön-Trysunda i Örnsköldsviks kommun där kommunens bussbolag driver båttrafiken och vintertrafiken med svävarer. Båttrafiken får statsbidrag som enskild färjeled. Ett tredje exempel är båttrafiken till Holmön som drivs av Vägverket men där det kommunala bussbolaget är ansvarig för vintertrafiken med hydrokopter. I Bohuslän ansvarar Västtrafik för de båtlinjer och färjor som trafikförsörjer ösamhällena från Styrso i söder till Koster i norr.

Dessa båtlinjer ingår i Västtrafiks taxesystem för den lokala och regionala persontrafiken.

I Stockholms skärgård är landstinget genom AB Storstockholms lokaltrafik (SL) och Waxholmsbolaget trafikhuvudman för den lokala och regionala persontrafiken till lands och till sjöss. Trafiken drivs på entreprenad av dels bolagets dotterbolag, Stockholms Sjötrafik, dels av fristående entreprenörer. Samordning vad gäller tidtabeller sker med SL:s trafik. Däremot finns ingen direkt taxsamordning mellan Waxholmsbolaget och SL.

I områden med glesbygdsskärgård förekommer kompletteringstrafik. Ett exempel på detta är Östergötlands skärgård där det finns ett system med beställningstrafik både för person- och godstrafik där trafikhuvudmannen finansierar delar av kostnaderna.

Därtill finns ett allmänt och enskilt vägnät på de större öarna med allmänna eller och enskilda färjeleder som förbindelse till fastlandet. På öarna är ofta vägnätet allmänt. På större öar kan det finnas busstrafik i trafikhuvudmannens regi. Om inte bussen medföljer med färjan så är tidtabellerna samordnade. Exempel på sådana öar med enskild färja är Ornö och Tynningö i Stockholms skärgård. Exempel på öar med allmän färja är Ljusterö, Yxlan och Blidö, också i Stockholms skärgård. Färjetrafiken till de norra öarna i Öckerö kommun, Hyppeln, Rörö och Källö-Knippla är samordnad med busstrafiken på Öckerö.

Ansvar för godstransporter på dessa förbindelser varierar. På vägfärjor ligger ansvaret hos vägtransportören. Transportfordonet körs ombord på färjan, är färjan avgiftsbelagd så betalar transportören enligt taxan och vidarefakturerar den eventuellt till transportköparen. När förbindelsen upprätthålls av båttrafik lastas godset om till båt vid fastlandsbryggan dit transportören får ta sig och invänta lämplig avgång. Här får transportköparen eller transportören betala den trafikutövarens frakttaxa. För stora godsmängder har särskilda transportlösningar skapats. Ett exempel är godstrafiken i Göteborgs södra skärgård, där lösningen är en särskild godsfärja som sköter styckegodstransporterna till öarna och en fordonsfärja som sköter fordonsbundna godstransporter. Dessa godsfärjor i Göteborg får statsbidrag till driften från Vägverket via statsbidraget till enskild väghållning. Ett annat exempel är den godstransportlösning som Waxholmsbolaget sedan några år tillämpar under en del av året. På fastlandet (Stavsnäs) finns en terminal dit bilburet gods går och omlastas till särskilda

godsfärjor som går till tre större öar. Till denna trafik ges inte något statsbidrag.

I Stockholms Skärgård ges genom landstinget olika former av transportstöd. Motsvarande stöd finns även i Östergötlands och Kalmar läns skärgårdar.

10 Behov av förändringar av bidrag och regler för färjor

Förslag

- Bidragsreglerna för färjor bör förtydligas.
- En särskild anslagspost för bidrag till drift av färjor bör inrättas.
- Investeringar i enskilda färjeleder bör planeras i länsplanerna för regional transportinfrastruktur.
- Rikstrafiken ges i uppdrag att förhandla om de integrerade trafiklösningarna.

10.1 Motiv

Mina förslag i det föregående leder till att merparten av nuvarande vägfärjor blir allmänna färjeleder. Trots det finns behov av särskilda regler för bidrag till enskilda färjor.

Det finns ett antal färjor som kommer att vara även fortsättningsvis kommer att vara enskilda. Det bör alltså finnas ett regelverk för bidragsgivning till enskilda färjor. Detta regelverk bör skiljas från det som gäller för vägar. Förutsättningarna är markant olika för väghållning respektive färjedrift. I avsnittet författningsförslag lämnar jag ett förslag till sådana bestämmelser. De är i allt väsentligt en anpassning av nuvarande bestämmelser till de förutsättningar som gäller för färjedrift och med hänsyn tagen till de förändringar som jag föreslår för enskilda vägar.

Berörda intressenter fäster stor vikt vid att det går att följa anslagsutvecklingen kan följas. De anser att en särskild anslagspost ger en stabilitet i bidragsgivningen. För att möta dessa önskemål bör anslagsposterna till vägar och färjor särskiljas. En särredovisning tydliggör skillnader och underlättar såväl budgetdialogen som kommande politiska ställningstaganden.

Av samma skäl som investeringar i enskilda vägar planeras i länsplanen för transportinfrastruktur bör investeringar i färjor följa samma regelverk.

De integrerade transportlösningar som bör få ett fortsatt statligt stöd skall skapas genom förhandlingar mellan staten och berörd kommun och länshuvudman. Förhandlingen skall resultera i en överenskommelse avseende trafikens standard och omfattning samt finansiering.

Rikstrafiken bör vara statens förhandlare i denna fråga och ges i uppdrag att förhandla med de tre idag befintliga transportlösningarna av denna kategori. Dessa är trafiken till Holmön, trafiken till Ulvön/Trysunda samt godstrafiken i Göteborgs södra skärgård.

Efter dessa förhandlingar kan fråga uppstå om ytterligare förhandlingslösningar för andra integrerade transportlösningar. Rikstrafiken bör få i uppdrag att rapportera till regeringen ytterligare behov av likartade förhandlingslösningar och de budgetmässiga konsekvenser detta kommer att medföra.

10.2 Konsekvenser

Handläggningen av bidragsärenden rörande färjelinjer kan för-
enklas eftersom författningsbestämmelserna föreslås bli utformade
för vägfärjetrafik. Stabiliteten i bidragsgivningen kan bli större
genom att färjekollektivet avskiljs från vägkollektivet. Klarare och
stabilare spelregler kommer att gälla för andra färjelösningar än
vägfärjor genom att det kommer att finnas ett särskilt avtal för
varje trafiklösning som reglerar förhållandet mellan staten och be-
rörda intressenter.

11 Ansvar för broar

Förslag

- Vid indragning av allmän väg bör Vägverket behålla ansvaret för broar genom avtal eller genom att vägrätten består för broavsnitten.
- Ansvaret för broar i det befintliga statsbidragsberättigade enskilda vägnätet bör kunna överföras till Vägverket efter ansökan från den enskilde väghållaren eller genom initiativ från Vägverket.
- Vägverket bör ansvara för bro för enskild väg över allmän statlig väg.
- Banverket bör ansvara för bro för enskild väg över järnväg som ingår i statens spåranläggningar.

11.1 Motiv

Vägverket bör ha ansvaret för den bärande konstruktionen i broar på det enskilda vägnätet. Dock bör vägen ha ett visst allmänt intresse, därför ska denna möjlighet endast gälla statsbidragsberättigade vägar. Banverket bör ansvara för den bärande konstruktionen när en enskild väg går över en järnväg som ingår i statens spåranläggningar.

De tekniska installationerna i form av bro kan i många fall innebära en stor kostnadsbörda som också kan vara svår att överblicka för den enskilde väghållaren. Dessutom kan det tekniska och rättsliga ansvaret för en sådan anläggning vara betungande. Av samma anledning som för färjor anser jag att staten genom Vägverket bör kunna ta det ekonomiska, tekniska och rättsliga ansvaret för broar i det statsbidragsberättigade enskilda vägnätet. Förslaget innebär att Vägverket skall kunna ta över respektive behålla både det vattenrättsliga och det skadeståndsrättsliga ansvaret för brokonstruktioner. Ansvaret för driften av vägbanan

på bron bör även i fortsättningen vara den enskilde väghållarens ansvar.

Indragning av allmän väg

Vägverket bör vid indragning av en allmän väg ska kunna behålla ansvaret för den bärande konstruktionen i broar på vägen. Denna möjlighet bör användas i de fall ansvaret för bron bedöms bli allt för betungande för den krets som ska ta över ansvaret för vägen efter indragningen. Ansvaret skall gälla den bärande konstruktionen i bron. Ett avtal skall upprättas som reglerar att den enskilde väghållarens ansvar för driften av vägbanan på bron. På motsvarande sätt skall Banverket vid indragning av en allmän väg över järnväg ta över ansvaret för en bro över järnväg.

Enskild väg, oförändrat huvudmannaskap

Vägverket bör kunna ta över ansvaret för brokonstruktioner på det statsbidragsberättigade enskilda vägnätet på eget initiativ eller om väghållaren begär det. Den enskilde väghållaren skall behålla ansvaret för drift av körbanan. Det mest ändamålsenliga lösningen är att ett avtal upprättas mellan väghållaren och Vägverket.

På motsvarande sätt skall Banverket kunna ta över ansvaret för en bro över järnväg. En utredning om ett ansvarsövertagande skall ske på initiativ av Banverket eller den enskilde huvudmannen.

När avtal som reglerar förhållandet mellan Vägverket/Banverket föreligger eller upprättas bör detta antecknas i anläggningsbeslutet eller som tilläggsbeslut i befintliga anläggningsbeslut.

11.2 Bakgrund

Diskussioner som tidigare förts, inom Vägverket och i lagstiftnings-sammanhang, har varit inriktade på den brist på överensstämmelse som finns mellan äganderätt och vattenrätt till bro vid indragning av allmän väg. Indragning av allmän väg innebär att äganderätten automatiskt övergår till fastighetsägaren inom ett år från indragningsbeslutet. Det vattenrättsliga ansvaret för en bro som utgör en vattenanläggning enligt Vattenlagen/Miljöbalken har sedan 1984 (Vattenlagens införande) kvarstått i de flesta fall på Vägverket.

12 Anslagstekniska och administrativa frågor

Förslag

Medel motsvarande nuvarande investeringsbidrag bör föras över från anslagsposten för statsbidrag till enskild väghållning till anslaget för regionala transportinvesteringar.

Anslagsposten för bidrag till enskilda vägar bör delas upp i en anslagspost för bidrag till vägar och i en anslagspost för bidrag till enskilda färjor.

Vägverket bör årligen rapportera behov av jämkningar mellan anslagsposter till följd av beslut om ändrad väghållning.

Beslut om statsbidrag till enskild väghållning bör överklagas i domstol.

Vägverket bör förbättra samordningen av beslut om arbetsplan, indragning av allmän väg och förhandsbesked om statsbidrag.

12.1 Motiv

I avsnitt 6 har jag föreslagit att bidrag till investeringar i det enskilda vägnätet och i enskilda färjor bör planeras och prioriteras i de regionala planerna för transportinfrastruktur. Dessa investeringsbidrag planeras i dag i en plan som upprättas av respektive länsstyrelse för byggande av enskilda vägar. Denna plan bör samordnas med planeringen av den regionala transportinfrastrukturen. Som konsekvens av detta förslag bör ett belopp som motsvarar dagens bidrag till investeringar i enskilda vägar föras över från anslagsposten för statsbidrag till enskilda vägar till anslaget för regionala transportinvesteringar.

Det behov av upprustning som Vägverket anger för de 16 000 km väg som kan bli aktuellt för överföring till enskild väghållning består av ca 1 miljard kr i eftersatt underhåll och 3,5 miljarder kr i upprustning som behövs därför att vägarna inte är

byggda i egentlig mening. Vägarna saknar byggd väggkropp och har helt enkelt kommit till genom att man successivt genom olika drift- och underhållsåtgärder har förbättrat marken. I avsnitt 5.3 har jag redovisat min syn på dessa kostnader och hur de kan hanteras. Den fråga som bör övervägas här är om statsmakterna genom att ange den årliga upprustningsvolymen skall lägga fast takt och standard i överföringen av vägar från det allmänna vägnätet till enskild väghållning eller om Vägverket skall göra den prioriteringen. Jag förordar att Vägverket får göra den prioriteringen. Då det ligger mer i linje med svensk förvaltningstradition. Det bör vara statsmakterna som anger mål och totala resurser som är den politiska dimensionen. Tekniska avvägningar bör överlämnas på ansvariga myndigheter.

Berörda intressenter de fäster stor vikt vid att bidraget till drift av enskilda vägar och drift av enskilda färjor betalas från separata anslagsposter. De anser att möjligheterna att planera och följa upp bidragsgivningen förbättras. Jag anser att dessa önskemål bör godtas.

Förutsättningarna för drift av enskilda färjor skiljer sig så mycket från förutsättningarna för drift av enskild väg att bidragsreglerna inte bör vara desamma. Särskilda bidragsregler för enskilda färjor bör utarbetas. I avsnitt 1 lämnas förslag till författningsändringar som bl.a. syftar till att bidrag skall kunna lämnas till enskilda färjor på villkor som är likartade med de som föreslås gälla för enskilda vägar.

Mina förslag innebär en markant ökning av antalet överföringar av allmän väg till enskild, men också en ökning av överföringar från enskild väg till allmän. Dessa förändringar skall speglas i en förändring av respektive anslagsposter. Vägverket bör redovisa dessa förändringar i det årliga budgetunderlaget till regeringen så att de kan ligga till grund för nödvändiga politiska beslut.

Enligt den nuvarande ordningen överklagas den statliga väghållningsmyndighetens (Vägverkets regions) beslut om statsbidrag till enskild väghållning till länsstyrelsen och länsstyrelsens beslut överklagas till Vägverket centralt. Detta uppfattas inte av de sökande som en ändamålsenlig och rättvis ordning. Jag föreslår därför att överklaganden bör ske till länsrätt, kammarrätt och regeringsrätt. Jag har i avsnitt 3 tagit upp den större frågan om att samtliga överklaganden bör gå till förvaltningsdomstol. Något som jag anser vara önskvärt, men som inte är lämpligt så länge överklagande av arbetsplaner är en regeringsfråga.

En blivande väghållare för en enskild väg bör ha så fullständig information som möjligt om sitt framtida åtagande. Det är därför väsentligt att handläggning vid indragning av allmän väg kan samordnas. En samordning av besluten görs idag i Vägverket. Jag anser dock att denna samordning kan förbättras, vilket är ett viktigt rättsäkerhetsintresse. En arbetsplan för en vägomläggning bör därför alltid omfatta de indragningar av befintliga allmänna vägar som kan bli följden av den nya vägen. Det är också nödvändigt att indragningsärendet handläggs samtidigt med arbetsplan och att en promemoria upprättas som ger förutsättningarna för att bilda sällskapsföreningen. Vägverket bör i en promemoria som bland annat anger omfattningen på det framtida statsbidraget under de närmaste fem åren.

12.2 Konsekvenser av förslagen

Under förutsättning att mina förslag genomförs under en tidsperiod av 10 år och att den antagna omfattningen av allmänna vägar som blir överförda till enskild väghållning uppgår till c:a 16 000 km väg och att ca 5 000 km enskild väg blir överförd till allmän statlig väghållning kommer följande årliga anslagsmässiga konsekvenser att uppstå efter genomförandet och vid nuvarande statsbidragsnivå och med vissa antaganden beträffande utgången av förutsatta förhandlingar:

Anspråken på medel för drift och underhåll av statlig väg minskar med cirka 360 Mkr p.g.a. överföring av allmän väg till enskild väghållning.

Bibehållandet/överföringen av ansvaret för broar uppskattas medföra ökade anspråk på medel för drift och underhåll av statliga vägar med 30 Mkr.

Överföring av enskild väg till allmän väg beräknas öka anspråken på medel för drift och underhåll av statliga vägar med 110 Mkr.

Överföringen av färjor till allmän drift ökar anspråken på medel för drift och underhåll av statliga vägar med 22 Mkr.

Överföringen av vissa färjelinjer till förhandlingslösning hos Rikstrafiken minskar anspråken på medel för drift och underhåll av statliga vägar med 10 Mkr.

Nettoeffekten av dessa förändringar blir minskade anspråk på medel för drift och underhåll av statliga vägar om 210 Mkr.

Anspråken på medel för bidrag till drift och underhåll av enskilda vägar minskar på grund av de vägar som förs över från enskild till allmän väghållning med 40 Mkr.

Genom att bidrag inte längre lämnas inom planlagt område minskar anspråken på statsbidrag till drift och underhåll av enskilda vägar med 27 Mkr

Överföringen av vägar från allmän till enskild väghållning ökar anspråken på statsbidrag till drift och underhåll med 130 Mkr.

Överföringen av färjetrafik minskar anspråken på statsbidrag till enskild väghållning med 22 Mkr.

Överföringen av investeringsbidragen från enskild väghållning till regional plan medför minskade anspråk på statsbidrag till enskild väghållning med 25 Mkr.

Nettoeffekten av dessa förändringar blir att anspråken på statsbidrag till enskild väghållning, vid nuvarande bidragsnivå, ökar med drygt 15 Mkr.

Rikstrafiken måste tillföras 10 Mkr för att kunna lämna bidrag till vissa färjeleder.

Anslaget till regionala transportinvesteringar måste ökas med 25 Mkr för att kompensera för ökade anspråk på grund av bidrag till investeringar i enskilda vägar.

Den sammanlagda effekten av detta blir minskade anspråk på anslag med 160 Mkr vid en antagen statsbidragsnivå om 70 procent och kostnad för drift och underhåll i statlig väghållning med 22 kr per meter och år och 11 kr per meter och år i enskild väghållning.

Den samhällsekonomiska vinsten kan beräknas till mellan 120 och 180 Mkr kr per år beroende på hur stor den samhällsekonomiska kostnaden bedöms vara av att överföra 5 000 km enskild väg till allmänt underhåll.

Den ökade nettoövervältringen av kostnader på enskilda fastighetsägare uppgår till 60 Mkr per år. Nuvarande kollektiv avlastas 15 Mkr. Tillkommande vägar ökar belastningen med 48 Mkr per år. Genom att statsbidrag inte längre lämnas i planlagt område belastas de enskilda väghållarna med ytterligare 27 Mkr.

Det är rimligt att det frigjorda budgetutrymmet 160 Mkr delas mellan ökat statsbidrag till enskild väghållning och drift och underhåll av statliga vägar.

Under genomförandeperioden ökar Vägverkets handläggningskostnader för indragnings- och förändringsärenden med ca 23 Mkr per år.

Frågan om upprustning av en vägsträcka inför att den skall föras över till enskild väghållning har behandlats i avsnitt 5.3.

En särskild hantering av bidrag till enskilda färjor kräver i vart fall under en övergångstid ändringar i förordningen om statsbidrag till enskild väghållning. Det särskilda statsbidraget till de samlade transportlösningarna kräver ett särskilt anslag till Rikstrafiken.

Ett bindande besked beträffande statsbidrag till enskilda väghållare som är under bildande kräver dels en ändring i väglagen, dels att riksdagen kan fatta årliga beslut som bemyndigar Vägverket att ge sådana besked.

Förordningen om statsbidrag till enskild väghållning ändras vad beträffar avsnittet om överklaganden.

13 Bidrag till omprövningsförrättningar

Förslag

- Bidrag till förrättningskostnader för omprövningsförrättningar har införts. Detta delförslag från utredningen har redan genomförts.

13.1 Förslaget i detalj

I en skrivelse till Näringsdepartementet 2000-08-27 har jag föreslagit att ett särskilt statsbidrag till omprövningsförrättningar införs under en treårsperiod 2001–2003. Förslaget behandlades i regeringskansliet under hösten 2000 och förelades riksdagen i budgetpropositionen 2000/2001:1. Efter riksdagens godkännande den 8 december 2000 och regeringens beslut om förordning (SFS 2001:136) om statsbidrag har detta bidrag börjat betalas ut.

Detta tidsbegränsade statliga "stimulansbidrag" införs under några år med syftet att skynda på processen med omprövningsförrättningar. Bidraget har utformats så att de föreningar som har genomfört eller ansökt om omprövningsförrättning före utgången av år 2001 skall kunna erhålla ett bidrag på 50 procent av förrättningskostnaden. Bidraget skall kunna betalas ut retroaktivt. De föreningar som ansöker om förrättning under år 2002 skall kunna erhålla ett bidrag på 25 procent av förrättningskostnaden. Föreningar som kommer in med ansökningar efter utgången av år 2002 är inte berättigade till detta bidrag. Riksdagens beslut innebär att bidrag skall kunna betalas till omprövningsförrättningar av enskilda vägar under åren 2001–2003 till en sammanlagd kostnad på 25 miljoner kronor. Bidraget tas från anslagsposten Byggnad och drift av enskilda vägar.

13.2 Motiv

Vägföreningar som har sina andelstal grundade på taxeringsvärden skall omprövas före utgången av år 2002 enligt lagen om upphävande av lagen (1939:608) om enskilda vägar (SFS 1997:620).

Riksförbundet för enskild väghållning (REV) har framfört till regeringen genom uppvaktningar och skrivelser som genom slopandet av enskilda väglagen innebär kostnader som staten helt eller delvis borde stå för. I mina direktiv ingår att analysera och lämna förslag till hur olägenheterna med förrättningskostnaderna för omprövningen skall kompenseras eller på annat sätt mildras.

Lantmäteriet har därför på mitt uppdrag under våren 2000 analyserat dittills genomförda och pågående omprövningsförrättningar och genomförde också en enkät till lantmäterimyndigheterna i landet. Analysen och enkäten visade att endast ett fåtal – 285 – föreningar hade genomfört eller ansökt om omprövningsförrättning. Det stora flertalet föreningar hade under våren 2000 inte ens ansökt om omprövning av andelstalen. Antalet registrerade vägföreningar uppgick i april år 2000 till 1 505. Av dessa bedömde Lantmäteriet att andelstalen i ca 1 000 föreningar behöver omprövas. Priset per fastighet var enligt undersökningen i genomsnitt 321 kr/fastighet men varierade från 32 kr till 1 048 kr/fastighet. Medianpriset var 303 kr/fastighet. Lantmäteriförrättningarna är oftast av betydande omfattning med stora sakägarkretsar. Antalet berörda fastigheter per förrättning var sällunda enligt undersökningen i genomsnitt 258 fastigheter och varierade mellan 21 och 1 254. Medianvärdet var 164 berörda fastigheter per förrättning. Vid lantmäteriförrättningarna framfördes ofta att den nya lagstiftningen var påtvingad av samhällsekonomiska skäl och att det därför är rimligt att staten även lämnar bidrag till förrättningskostnaden. Å andra sidan framfördes också att den nya lagstiftningen innebär fördelar för vägföreningarna. Bland annat påpekades möjligheterna till förenklingar med en modernare lagstiftning och också att styrelsen får bättre möjligheter att kunna agera vid faktiska förändringar inom föreningens verksamhetsområde inom ramen för ett nytt anläggningsbeslut.

Lantmäteriet, Vägverket och Riksförbundet för enskild väghållning (REV) hade informerat i stor omfattning om behovet av att ansöka om omprövningsförrättningar. Trots dessa insatser var antalet ansökningar således lågt. Möjligheterna att hinna med förrättningarna under ursprungliga övergångsperioden fram till ut-

gången av 2002 bedömde jag vara små. Om förrättningarna inte hinner vinna laga kraft senast den 31 december 2002 saknas laglig grund för utdebitering av avgifter till föreningen vilket kan få negativa konsekvenser. Sammantaget bedömde jag att införandet av ett stimulansbidrag var nödvändigt för att få igång processen, vilket var grunden till ovanstående skrivelse till regeringen i augusti förra året. I skrivelsen föreslår jag vidare att tidsgränsen för omprövningsförrättningarna förlängs, se avsnitt 14.1.

13.3 Konsekvenser av förslaget

Kostnaderna för stimulansbidraget har beräknats till högst 25 miljoner kronor under åren 2001, 2002 och 2003, vilket framgår av riksdagens beslut den 8 december 2000. Kostnaderna föreslås fördelas med 10 Mkr 2001, 10 Mkr 2002 och 5 Mkr 2003.

Lantmäteriverket har i juni 2001 börjat betalat, dels retroaktivt till de samfällighetsföreningar som redan genomfört omprövningsförrättningarna, dels för förrättningskostnader i pågående ärenden.

13.4 Uppföljning av förslaget

Lantmäteriet undersökte på nytt läget för omprövningsförrättningarna per den 31 december 2000 för att följa upp kostnaderna för denna verksamhet. Undersökningen visade följande:

Under perioden 1 januari 1998–31 december 2000 avslutades 170 lantmäteriförrättningar. Det sammanlagt fakturerade beloppet var 11,4 miljoner kr. Medelpriset per fastighet var 339 kr och medianpriset 303 kr/berörd fastighet. Flest antal förrättningar har genomförts i Stockholms, Västra Götalands, Hallands och Skåne län.

Antalet pågående förrättningar för omprövning av andelstalen den 1 januari 2001 var det totalt 228, varav 207 vid de statliga lantmäterimyndigheterna och 21 vid de kommunala myndigheterna.

Under april–juni har antalet inkomna ansökningar ökat. Under våren har Lantmäteriet informerat vägföreningar som ännu inte ansökt om omprövning om möjligheterna till statsbidrag enligt de nya reglerna. Riksförbundet för enskild väghållning (REV) och Svenska Kommunförbundet har gjort liknande informationsinsatser.

Ett problem i sammanhanget är hanteringen av de s.k. "sovande" vägföreningarna, ca 400 st. Förslag till avveckling av dessa lämnar jag i avsnitt 14.2.

14 Regelverk för omprövning, hantering av sovande vägföreningar

Förslag

Övergångsbestämmelserna om omprövning av andelstal bör förlängas och preciseras.

Vägföreningar utan verksamhet föreslås avvecklas.

Stadgar för samfälligheter som är delägarförvaltade bör kunna registreras.

14.1 Motiv

Övergångsbestämmelserna för omprövning av andelstal

Enligt anläggningslagen skall andelstal för deltagande fastigheter fastställas för både utförande och drift av anläggningen. Andelstalen för utförande skall bestämmas efter vad som är skäligt med hänsyn till den nytta fastigheten har av anläggningen. Andelstalen för drift skall bestämmas med hänsyn till i vilken omfattning fastigheterna beräknas använda anläggningen.

För vägföreningar enligt lagen om enskilda vägar (EVL) gällde istället huvudregeln att gällande taxeringsvärde skulle läggas till grund för andelstalen (76 § EVL). Om det med hänsyn till fastighetens nytta och bärkraft var mindre lämpligt med taxeringsvärdet som grund, kunde dock annan lämplig norm tillämpas.

Ordningen med taxeringsvärden utmönstrades i och med upphävandet av EVL. För befintliga vägföreningar föreslogs i lagrådsremissen att andelstal som fastställts enligt EVL skulle tillämpas till dess de omprövas enligt anläggningslagen (AL). En bestämmelse om detta föreslogs i 6 § lagen om upphävande av lagen om enskilda vägar (upphävandelagen). Någon tidsfrist för denna omprövning fanns inte i förslaget, men för vägföreningar skulle gälla att ändringar i taxeringsvärdet skulle tillåtas påverka

andelstalen endast i fem år från lagens ikraftträdande, varefter andelstalen skulle frysas till dess de omprövades. Jfr prop. 1996/97 s. 126.

Lagrådet framförde kritik mot den valda lösningen och föreslog att bestämmelsen skulle formuleras om, så att innebörden framgick klarare. Med hänsyn till att bestämmelsen utgör ett undantag från huvudregeln i 2 § första stycket upphävandelagen, skulle den dessutom flyttas och utgöra ett andra stycke i nämnda paragraf.

Propositionen och riksdagens beslut följde lagrådets förslag. I motiven och i författningskommentaren (prop. s. 84 och 91) konstateras att övergångsbestämmelsen i första hand avser sådana vägföreningar som har taxeringsvärden som grund för andelstalen. Som 2 § andra stycket utformades gäller emellertid bestämmelsen samtliga vägföreningar och vägsamfälligheter (och motsvarande äldre associationer). Den gällande lydelsen synes vidare innebära att det från och med fem år från ikraftträdandet saknas grund för uttaxering enligt andelstalen om dessa inte har omprövats.

Ett så omfattande krav på omprövning är inte nödvändigt och var inte heller avsett av förarbetena att döma. Därför bör övergångsbestämmelsen ändras så att deras ordalydelse motsvarar det ursprungliga syftet och behovet.

Även med den begränsning av omprövningskravet som här föreslås, blir antalet omprövningsförrättningar mycket stort. För att undvika att vissa vägföreningar hamnar i den besvärliga situationen att laglig grund saknas för uttaxering av bidrag från medlemmarna – t.ex. om ett beslut om andelstal inte hinner vinna laga kraft – bör tidsfristen förlängas med två år. Efter en övergångstid som därmed uppgår till totalt sju år, finns dock inte längre skäl att vidmakthålla den gamla ordningen enligt EVL.

Avveckling av vägföreningar utan verksamhet

Av landets ca 1 500 vägföreningar är det idag ca 400 föreningar som i praktiken inte existerar, s.k. sovande vägföreningar. Föreningarna i fråga är formellt väghållare inom detaljplaner med enskilt huvudmannaskap, men väghållningen sköts av kommunen genom frivilligt åtagande. Det juridiska ansvaret för väghållningen och även för eventuella olyckstillbud ligger således kvar på vägföreningarna.

Trots stimulansbidraget för omprövningsförrättningar bedöms att flertalet, ca 300 av de 400 föreningarna, inte kommer att aktiveras och återuppta vägskötseln, eftersom förhållandena är sådana att kommunen även långsiktigt torde komma att ansvara för väghållningen. Detta kan klargöras slutgiltigt genom att berörda detaljplaner ändras av kommunen så att kommunen blir huvudman för allmänna platser.

De vägar som omfattas av de berörda vägföreningarnas väghållningsansvar skall numera enligt 2 § upphävandelagen anses utgöra gemensamhetsanläggningar bildade enligt AL och vägföreningarna skall enligt 9 § upphävandelagen anses som samfällighetsföreningar enligt lagen om förvaltning av samfälligheter (SFL). En gemensamhetsanläggning som inte längre behövs kan enligt gällande rätt avvecklas genom att någon behörig sökande begär omprövningsförrättning enligt 35 § AL. Lantmäterimyndigheten kan då besluta att gemensamhetsanläggningen skall upphävas, om myndigheten därvid konstaterar att villkoren för en gemensamhetsanläggning inte längre är uppfyllda. Som en följd av beslutet upphävs då även den anläggningssamfällighet som består av delägarna i anläggningen. Om denna samfällighet förvaltas av en samfällighetsförening, skall föreningen upplösas, 61 § SFL.

I fråga om de sovande vägföreningarna finns det emellertid oftast inte något incitament för berörda fastighetsägare att bekosta de åtgärder som krävs för att formellt avskaffa deras verksamhet och vidta nödvändiga åtgärder för avregistrering. Detta gäller särskilt i de fall där samfälligheten (föreningen) har varit överksam under lång tid och inte har några tillgångar att fördela. Även från kommunalt håll finns det ett starkt motstånd mot att bekosta lantmäteriförrättningar i samband med planändringar rörande ändrat huvudmannaskap.

Det är därför angeläget att kunna avveckla de sovande vägföreningarna på ett så enkelt och billigt sätt som möjligt, utan att rättssäkerheten äventyras. Mitt förslag är att en övergångsregel införs, genom vilken lantmäterimyndigheten på ett enklare sätt än enligt det gängse förfarandet får besluta om upphävande av anläggningsbesluten och avregistrering av föreningarna. Myndigheten skall då efter en utredning av förhållandena i det enskilda fallet och efter kungörelse kunna konstatera att anläggningssamfälligheten uppenbarligen inte längre fyller någon funktion och att anläggningsbeslutet avseende gemensamhetsanläggningen därför kan upphävas. Därefter kan avregistrering ske av såväl gemensam-

hetsanläggningen som samfällighetsföreningen. Det bör vara kommun som tar initiativ till ett upphävande eftersom uppkomsten av de "sovande" vägföreningarna hänger samman med att kommunen tar över huvudmannaskapet inom en detaljplan.

Liknande problem som med de berörda vägföreningarna har även uppmärksammats för vissa vägsamfälligheter.

Registrering av stadgar för vägsamfälligheter

Vägföreningar och vägsamfälligheter enligt EVL eller motsvarande äldre bestämmelser som kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter utgör numera samfällighetsföreningar enligt SFL (9 § första stycket upphävandelagen). Stadgar som har fastställts för samfälligheten eller föreningen får fortfarande tillämpas i den mån de inte strider mot någon bestämmelse i SFL.

I fråga om vägsamfällighet som har bildats enligt äldre bestämmelser och som inte kan förvärva rättigheter eller ikläda sig skyldigheter gäller numer bestämmelserna om delägarförvaltning i SFL (9 § andra stycket upphävandelagen).

I princip borde alla vägsamfälligheter entydigt kunna hänföras till någon av dessa båda huvudgrupper. I praktiken förekommer emellertid en mellanform, som innebär att en förrättning har genomförts och stadgar har antagits, men sedan har dessa stadgar av olika skäl inte blivit fastställda. En uppskattning är att det rör sig om ca 300–500 vägsamfälligheter. I de flesta fall tycks föreningen som sådan vara införd i registret, dvs. det är endast stadgarna som saknas. Men det förekommer även att registrering helt saknas.

Eftersom stadgarna aldrig har blivit fastställda bör det rent principiellt och enligt lagens bokstav vara delägarförvaltning som är den rådande förvaltningsformen för dessa samfälligheter. Detta till trots finns dock föreningar som rent praktiskt fungerar som förvaltare av samfälligheterna. Det är givetvis en stor brist att dessa föreningar formellt sett inte är juridiska personer och rättsförluster kan uppstå om föreningarna i fråga fattar beslut eller träffar överenskommelser med enskilda fastighetsägare eller andra.

Den beskrivna diskrepansen mellan den formella registreringen och den praktiska verkligheten beror på tidigare försummelser i hanteringen. Det är emellertid inte intressant att nu närmare utreda hur situationen har uppstått. Ansträngningarna bör i stället inriktas

på att se till att föreningarna i fråga återfår sin formella status som juridisk person och att de officiella registren därmed redovisar det faktiska läget.

Den beskrivna historiska bristen kan åtgärdas genom att berörda fastighetsägare (eller någon annan som har initiativrätt) ser till att ett sammanträde hålls för att bilda samfällighetsförening. Eftersom det i de flesta fall enbart handlar om att föreningens stadgar skall registreras, bör dock legaliseringen kunna ske på ett enklare sätt, nämligen genom ett registreringsförfarande hos lantmäterimyndigheten.

För stadgar som fastställdes före 1998 gäller idag att dessa stadgar är gällande till den del de inte strider mot tvingande bestämmelser i SFL. Det bör därför inte möta något hinder att även de antagna men ej fastställda stadgarna ges samma status.

14.2 Konsekvenser

Förslagen kommer att innebära vissa kostnader för det allmänna. Kostnaderna är dock marginella och av övergångskaraktär och måste ställas i relation till att fastighets- och samfällighetsföreningsregistren idag innehåller onödiga och vilseledande uppgifter, vilket i sig skapar merarbete. Förslagen innebär därför på sikt klara besparingar.

15 Konsekvenser för små företag m.m.

15.1 Problembeskrivning

Mina förslag beträffande förändringar i reglerna och bestämmelserna för enskild väghållning utgår till sin största del utifrån förhållandet att det finns ett behov av att ändra och förtydliga de bestämmelser som rör gränsdragningen mellan allmän och enskild väg. Om dessa regler kan bli tydligare kan en mer likartad och tydlig hantering av förändring av väghållaransvaret för det lokala vägnätet skapas. Konsekvenserna av mina förslag är att ca 16 procent av det allmänna vägnätet överförs till enskild väghållning och att det allmänna vägnätet ökar med c:a 5 procent genom att idag enskilda vägar överförs till allmän väg. Således kan nettoförändringen uppskattas till att en tiondel av det allmänna vägnätet överförs till enskild väghållning, allt räknat på riksnivå. Nettoökningen när det gäller det enskilda vägnätet som får statsbidrag uppgår till 11 000 km. Dessa uppgifter är en uppskattning av omfattningen utifrån bedömningar som gjorts av Vägverket.

Den huvudsakliga vinsten med mina förslag är att vi uppnår en samhällsekonomiskt effektivare väghållning för det lokala vägnätet. De negativa effekterna är en viss ökning av kostnaderna och ansvaret för väghållningen för fastighetsägarkollektivet. Ökningen av det bidragsberättigade enskilda vägnätet kan komma att uppgå till 30 procent. En sådan ökning kan antas innebära motsvarande ökning av antalet berörda fastighetsägare. Idag antas att 800 000 individer är engagerade i väghållning av enskilda statsbidragsvägar. Om motsvarande ökning antas för antalet individer kommer ytterligare 240 000 personer att bli engagerade i enskild väghållning.

Alternativ till mina förslag skulle kunna vara andra trafikmängder i de kriterier som jag föreslagit att ligga till grund för bedömning om en väg skall vara allmän eller enskild. Detta skulle innebära att både den samhällsekonomiska vinsten och det budget-

mässiga utrymmet för reformerna minskar. Ett annat alternativ är att inte göra någonting.

Alternativa trafikmängdskriterier ger givetvis en ökning eller minskning av antalet berörda fastigheter.

Jag finner att det är nödvändigt att genomföra en förändring. Det är därtill dessutom lämpligt att välja de av mig föreslagna kriterierna till grund för bedömning om en väg skall vara allmän eller enskild.

15.2 Konsekvenser

De fastigheter som för närvarande ansvarar för enskild väg får i stort inga ändrade förhållanden. De fastighetsägare som kommer att ingå i förvaltningen av en enskild väg kommer att dels få en viss kostnad beroende på de andelstal som fastställs vid förrättningen, dels del i det praktiska arbete som förvaltningen av gemensamhetsanläggning innebär.

Tidsåtgången för detta merarbete är i de flesta fall försumbar.

Kostnaderna för en fastighet varierar idag mellan 400 kr och 1 200 kr per år. Motsvarande kommer att gälla för de tillkommande fastigheterna.

Dessa kostnader innebär också en viss minskning av berörda näringars konkurrenskraft, men måste betraktas som försumbar.

Jag anser att det ökade inflytande på väghållningen som fastighetsägarna får genom att en väg blir enskild är positivt både för fastighetsägaren och för samhället. Väghållningen kan anpassas till de lokala behoven.

15.3 Samråd

Jag har under hand fört diskussioner om mina preliminära förslag med Lantbrukarnas riksförbund(LRF), Skogsindustrierna och svenskt Näringsliv.

LRF och Skogsindustrierna är negativa till den av mig föreslagna utökningen av enskild väghållning. LRF hävdar att mer än hälften av det allmänna vägnätet på landsbygd kommer att överföras till enskild väghållning om mina förslag antas, och att landsbygdens näringar och befolkning drabbas på ett orimligt och oförsvarbart sätt.

Skogsindustrierna menar att fler enskilda vägar blir till men för skogsbruket. Fler vägsamfälligheter medför en ökad administration som blir betungande.

LRF, Skogsindustrierna och Svenskt Näringsliv ifrågasätter starkt bidragssystemets trovärdighet och stabilitet varvid man hänvisar till den halvering av bidraget som skedde under en period i mitten av 1990-talet.

16 Författningskommentarer

16.1 Förslag till lag om ändring i väglagen (1971:948)

21 §

Av bestämmelsen framgår när en enskild väg får förändras till allmän. Genom att en vägs betydelse för allmän samfärdsel enligt bestämmelsen utgör det enda motivet för om en väg skall vara allmän blir lagstiftningen tydligare. Begreppet allmän samfärdsel skall vara en uppgift för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att närmare precisera, vilket motiverats i avsnitt 5.2, varvid en ökad tydlighet kan vinnas vid tillämpningen lagen.

24 §

Bestämmelserna som gäller för när en vinterväg skall kunna förändras till allmän vinterväg bör desamma som gäller för allmän väg enligt 21 §.

Tillämpningen av de tidigare bestämmelserna har medfört att gränsdragningen mellan allmän och enskild väg tillämpats olika. Genom att nu införa begreppet allmän samfärdsel kan en ökad tydlighet vinnas.

Vid en indragning av allmän väg tar en samfällighet eller en enskild fastighetsägare över väghållningsansvaret. Detta övertagande får inte medföra för stora ekonomiska konsekvenser för de fastighetsägare som tar över. Vägverket skall pröva om fastighetsägarna skäligen kan tåla denna kostnad.

Genom att regeringen bemyndigas och även bemyndiga Vägverket att lämna förhandsbesked om statsbidrag kan de som tar över väghållningen överblicka de ekonomiska och andra åtaganden som väghållningsansvaret kan medföra.

25 a §

Genom bestämmelsen ges regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, rätt att besluta om vad som närmare avses med begreppet allmän samfärdsel. Syftet med bestämmelsen är att i en förordning förtydliga begreppet allmän samfärdsel.

29 §

Vägverket prövar enligt 21 § även om en enskild färjeled skall bli allmän färjeled (jfr 2 §). De flesta enskilda färjeleder tar ut avgifter för användande av färjeleden. På många av de färjeleder som kan bli allmänna är avgifterna av ett eller annat skäl ändamålsenliga även om färjan blir allmän. Om Vägverket bemyndigas att fatta beslut om avgift på allmän färja kan ett samtidigt beslut fattas om avgifter och att färjan blir allmän.

16.2 Förslag till lag om ändring i lagen om upphävande av lagen om enskilda vägar

2 §

Vägar och andra anläggningar som omfattas av samfällighetsväghållning enligt lagen (1939:608) om enskilda vägar eller motsvarande äldre bestämmelser skall anses utgöra en gemensamhetsanläggning bildad vid förrättning enligt anläggningslagen (1973:1149). Som deltagande fastigheter skall anses de fastigheter som ingick i samfälligheten vid utgången av år 1997.

I fråga om samfälligheter som avses i första stycket skall dock bestämmelserna om beräkning av andelstal i lagen om enskilda vägar gälla till dess nya grunder för fördelning av kostnaderna för gemensamhetsanläggningen har fastställts enligt anläggningslagen. Om taxeringsvärdet utgör grund för andelstalen skall nya grunder fastställas med verkan senast från och med den 1 januari 2005.

Ändringarna, som har motiverats i avsnitt 14.2, innebär dels att kravet på omprövning av andelstal begränsas till samfälligheter som har taxeringsvärden som grund för andelstalen, dvs. vägföreningar, dels att fristen för omprövning förlängs från 2003 till 2005.

9 §

En vägsamfällighet eller vägförening som har bildats enligt lagen (1939:608) om enskilda vägar eller motsvarande äldre bestämmelser och som kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter skall efter utgången av år 1997 anses som samfällighetsförening enligt lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter. Stadgar som har fastställts för samfälligheten eller föreningen får fortfarande tillämpas i den mån de inte strider mot lagen om förvaltning av samfälligheter. Samfälligheten får behålla den firma den har vid utgången av år 1997.

I fråga om vägsamfällighet som har bildats enligt äldre bestämmelser och som inte kan förvärva rättigheter eller ikläda sig skyldigheter gäller efter utgången av år 1997 bestämmelserna om delägarförvaltning i lagen om förvaltning av samfälligheter.

En vägsamfällighet som senast vid utgången av år 1997 i laga ordning har antagit stadgar som inte blivit fastställda, får på ansökan av dess styrelse registreras som samfällighetsförening. Stadgarna får därefter tillämpas i den mån de inte strider mot lagen om förvaltning av samfälligheter.

Om en vägförening enligt första stycket har upphört med sin verksamhet och om det är uppenbart att den gemensamhetsanläggning som föreningen har förvaltat inte längre uppfyller villkoren för inrättande av gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen (1973:1149) får lantmäterimyndigheten på begäran av kommunen besluta att gemensamhetsanläggningen upphävs.

Efter det att lantmäterimyndigheten har fattat beslut enligt fjärde stycket skall meddelande om detta inom en vecka sändas till någon eller några fastighetsägare inom vägföreningens område och kungörelse införas i ortstidning. Om det inom två månader efter meddelandet och kungörelsen framförs yrkande om att gemensamhetsanläggningen skall bestå är lantmäterimyndighetens beslut inte längre gällande. Om något sådant yrkande inte framförs får gemensamhetsanläggningen avföras ur fastighetsregistrets allmänna del och samfällighetsföreningen avföras ur samfällighetsföreningsregistret. Föreningen är därmed upplöst.

Motiven bakom det nya tredje stycket framgår av avsnitt 14.2. Syftet är att legalisera sådana vägsamfälligheter som har antagna men ej fastställda stadgar. Att föreningen får registreras innebär inte att detta kan ske ex officio. Begäran om registrering skall ske genom föreningens styrelse enligt bestämmelserna i 25–26 §§ SFL.

Motiven bakom de nya fjärde och femte styckena redovisas i avsnitt 14.2. Enligt fjärde stycket får lantmäterimyndigheten besluta att en vägförening (som enligt 2 § numer utgör en gemensamhetsanläggning) upphävs utan att någon förrättning enligt AL genomförs. Bestämmelsen riktar sig mot s.k. sovande vägföreningar inom detaljplaner där kommunen övertagit huvudmannskapet för allmänna platser. Beslutet om upphävande skall därför meddelas efter begäran från kommunen.

För att den enkla formen för upphävande skall kunna tillämpas måste det vara uppenbart att den gamla vägföreningen inte längre fyller någon funktion. Lantmäterimyndigheten måste således göra nödvändiga efterforskningar och klargöra huruvida det finns rättigheter för fastigheter utanför planområdet som måste beaktas. Beslut om upphävande får endast meddelas om det kan konstateras att det inte sker till förfång för någon berörd fastighetsägare.

I femte stycket ges anvisningar för förfarandet. Meddelande om lantmäterimyndighetens beslut skall inom en vecka skickas till någon eller några fastighetsägare inom vägföreningens område. Om det är känt att tidigare funktionärer i styrelsen fortfarande bor inom området skickas meddelandet lämpligen till dessa. Vid sidan av meddelandet skall beslutet kungöras genom annons i ortstidning. I meddelandet och kungörelsen skall anges att den som anser att gemensamhetsanläggningen skall bestå skall anmäla detta till lantmäterimyndigheten inom två månader. Om sådan anmälan inkommer skall förfarandet för upphävande avbrytas. Om någon anmälan inte görs vinner lantmäterimyndighetens beslut laga kraft och gemensamhetsanläggningen kan därmed avföras ur fastighetsregistret. I samband därmed får även föreningen avföras ur samfällighetsföreningsregistret. I och med den sistnämnda åtgärden skall föreningen anses upplöst. Något förfarande enligt SFL blir därmed inte behövligt.

För det undantagsfall att det efter upplösningen framkommer behov av likvidationsåtgärder, finns bestämmelser i 65 § SFL.

17 Särskilda yttranden

17.1 Bengt Skagersjö, Svenska Kommunförbundet

Gränsen mellan allmän och enskild väg

Det är enligt min uppfattning absolut nödvändigt med en geografisk differentiering av de kriterier som föreslås avseende trafikmängd, andel genomfartstrafik, tung trafik m.m. En sådan differentiering kan baseras på SCB:s region H:6 kombinerat med Glesbygdsverkets definition av glesbygd. Jag anser vidare att en redovisning erfordras på kommunnivå av längden på det allmänna vägnät som kan komma att prövas att överföras till enskild väghållning med de trafikmängdskriterier som utredaren föreslår. En sådan redovisning på kommunnivå har gjorts av Vägverket Region Norr för samtliga kommuner i Västerbottens och Norrbottens län.

Många kommuner har sedan tidigare tagit på sig ett stort ansvar för den enskilda väghållningen i kommunen i form av bidrag till eller övertagande av skötseln av de enskilda vägarna. Detta gäller särskilt i glesbyggda delar av landet. Jag delar kommunernas oro för att många kommuner kommer att känna sig tvingade att överta ansvaret också för sådant nytillkommande enskilt vägnät med därtill hörande ökade kommunala kostnader som blir följderna av de kriterier som utredaren föreslår. Orsaken till denna oro är främst knuten till kommunernas farhågor att det inte kommer att gå att tillskapa en rationell väghållning i enskild regi samt att väghållningskostnaderna kommer att bli betungande för fastighetsägarna. Trycket på kommunernas engagemang i den enskilda väghållningen i dessa områden är omvittnat stort. Det blir dock enligt min mening knappast någon samhällsekonomisk vinst om en kommun på så sätt "tvingas" att överta ansvaret för sådan enskild väghållning med därtill hörande ökade kommunala kostnader. Utredaren föreslår dessutom att kommunerna inte ska kunna stå

som mottagare av statsbidrag till enskild väghållning som de övertagit, ett förslag som jag bestämt avvisar.

Medel som frigörs genom att enskilda i större utsträckning övertar ansvaret för lågtrafikerade allmänna vägar, ska enligt utredaren utnyttjas bl.a. till att bättre underhålla kvarvarande lågtrafikerade allmänna vägar. Det är enligt min mening inte rimligt att det är enskilda som ska finansiera bättre underhåll på detta kvarvarande lågtrafikerade vägnät.

Ansaret för broar

Jag delar utredarens uppfattning att Vägverket bör ges möjlighet att ta ett helhetsansvar för broar på det enskilda vägnätet. Jag kan dock inte acceptera att detta enbart ska gälla enskilda vägar utanför detaljplanelagt område. Enligt min uppfattning har enskilda fastighetsägare inom detaljplanelagt område inte generellt bättre ekonomiska och kompetensmässiga resurser än ägare av fastigheter utanför detaljplanelagt område att ansvara för ekonomiskt betungande och tekniskt komplicerade väganordningar.

Statsbidrag till enskild väghållning

Utredaren har enligt direktiven haft att arbeta inom ramen för nuvarande anslag för statsbidrag till enskilda vägar, dvs. 566 Mkr (1999 års nivå). Anslagen till såväl allmän som enskild väghållning har successivt urholkats under åren. Det har t.ex. inte skett någon anslagsmässig kompensation för successivt utökat enskilt vägnät. Möjligheten för de enskilda väghållarna att få ersättning för bärighetshöjande åtgärder, som tidigare legat i storleksordningen 40–50 Mkr per år, har slopats. Kostnaderna för omprövningsförrättningarna belastar också anslaget för statsbidrag till enskild väghållning, vilket jag avstyrkt. Omprövningen av andelstal har inget samband med statsbidragsförordningen rörande enskild väghållning. Jag anser därför att anslaget måste justeras till den enskilda väghållningens nuvarande omfattning och reella kostnader. Jag förutsätter också att anslagsposten för bidraget till den enskilda väghållningen, såsom föreslås, justeras i takt med att det enskilda vägnätet utökas.

Jag delar utredarens uppfattning att statsbidraget till enskild väghållning måste vara förutsägbart, begripligt och rimligt.

I de regionala transportplanerna sammanförs objekt som kostar mindre än 5 Mkr i s.k. åtgärds paket. Efter vad jag erfarit uppgår den allt övervägande delen av statsbidragsberättigade investeringar i enskilda vägar till belopp som understiger denna nivå. De objekt som ska ingå i transportplanens åtgärds paket ska enligt Vägverkets föreskrifter numera fastställas av Vägverket i samråd (tidigare efter samråd) med länsstyrelsen eller i förekommande fall av respektive regionalt självstyrelseorgan. Kommunförbundet har tidigare till Vägverket och regeringen hävdad att länsstyrelsen respektive det regionala självstyrelseorganet själva ska fastställa alla delar i de regionala transportplanerna. Jag vidhåller uppfattningen att det ökade regionala inflytandet måste fullföljas fullt ut att omfatta även de i länsplanerna ingående åtgärds paketen.

Utredaren föreslår att vägar inom område med fastställd detaljplan, där planen anger enskilt huvudmannaskap för väghållningen, inte ska erhålla något statsbidrag. Jag kan bara biträda förslaget att ta bort statsbidraget om utredaren uttalar stöd för det förslag till finansiering av kommunernas väghållning med en särskild lag av samma art som inom VA-lagstiftningen, som Svenska Kommunförbundet nyligen lagt fram. Jag har samma uppfattning avseende statsbidraget när det gäller utredarens förslag om ett enkelt sätt att avveckla s.k. sovande vägföreningar. Jag delar dock utredarens uppfattning att sovande vägföreningar måste kunna avvecklas på ett administrativt enkelt sätt, och att det måste vara kommunen som initierar en sådan avveckling.

Ett genomförande av Svenska Kommunförbundets förslag om finansiering av kommunernas väghållning skulle bl.a. underlätta kommunernas engagemang i enskild väghållning och minska konsekvenserna av utredarens förslag att avveckla statsbidrag till enskild väghållning inom detaljplanelagt område. Jag anser att utredaren borde uttalat sitt stöd för Kommunförbundets förslag.

Färjor

Jag tillstyrker utredarens förslag att skilja på ansvars- och bidragsreglerna för färjor och vägar. Jag kan däremot inte biträda den uppdelning som utredaren föreslår i regelrätta vägfärjeförbindelser, som föreslås vara allmänna med vissa kriterier, och s.k. samlade trafiklösningar, där utredaren föreslår att staten upptar förhandlingar med berörda kommuner och trafikhuvudmän om driften av

transportlösningarna. Jag anser att färjeledens trafikunderlag, behov, funktion, längd, komplexitet m.fl. kriterier ska vara avgörande för om färjeförbindelser ska vara allmän eller enskild.

Jag kan heller inte tillstyrka förslaget att Vägverket ska ges rätt att ta ut avgift på allmänna färjor. Jag anser att färjor som uppfyller kriterierna för att vara allmänna, precis som på vägsidan, ska stå till trafikanternas förfogande utan avgift. Om förslaget om avgiftsbeläggning ändå vinner gehör, anser jag att det måste vara regeringen och inte Vägverket som ska fatta beslut om avgiftsbeläggning.

17.2 Bengt Nydahl, Riksförbundet för Enskild Väghållning

Fastlagd anslagsram

Utredaren har enligt direktiven haft att arbeta inom ramen för nuvarande anslag för statsbidrag till enskilda vägar, dvs. 566 Mkr (1999 års nivå). Anslagen till såväl allmän som enskild väghållning har successivt urholkats under åren. Det har t.ex. inte skett någon anslagsmässig kompensation för successivt utökat enskilt vägnät. Möjligheten för de enskilda väghållarna att få ersättning för bärighetshöjande åtgärder, som tidigare legat i storleksordningen 40–50 Mkr, har slopats. Kostnaderna för omprövningsförrättningar för vägföreningarna belastar numera anslaget för statsbidraget för enskild väghållning, vilket jag avstyrkt. Jag anser att anslaget måste uppjusteras till den enskilda väghållningens nuvarande omfattning och reella kostnader. Jag förutsätter också att anslagsposten för bidraget till den enskilda väghållningen, såsom föreslås, justeras i takt med att det enskilda vägnätet utökas.

Kostnader för omprövningsförrättningar för vägföreningar

Utredningen har redan under hösten 2000 föreslagit ett tidsbegränsat stimulansbidrag för att påskynda de omprövningsförrättningar som vägföreningarna med andelstal kopplade till fastigheternas taxeringsvärden måste genomföra till följd av ändrad lagstiftning från 1998. Regeringen har även under våren 2001 beslutat att lämna ett sådant bidrag vilket jag finner tillfredsställande. Vad jag emellertid starkt vänder mig emot är att

detta bidrag belastar statsbidraget om 566 Mkr som avser bidrag till byggande och drift av enskilda vägar. Jag anser att det aktuella stimulansbidraget skall betalas från något annat anslag eller att anslaget höjs i motsvarande mån för att täcka bidraget för omprövningsförrättningarna. Skälet till detta är bl.a. att omprövning av vägföreningar är av engångskaraktär och har ej något samband med statsbidragsförordningen rörande enskilda vägar. Om medel används från statsbidraget om 566 Mkr kan bidrag komma att lämnas till vägföreningar som idag inte äger rätt att erhålla bidrag till byggande och drift. Vidare kommer statsbidraget att minska för alla de enskilda väghållare som inte är berörda av omprövningsförrättningarna vilket kan leda till ytterligare försämringar på vägnätet.

Gränsen mellan allmän och enskild väg

Jag är i och för sig positiv till förslaget att man på det lågtrafikerade vägnätet närmare skall undersöka om allmänna statliga vägar kan övergå till enskild väghållning och om vissa enskilda vägar kan övergå till allmän statlig väghållning. Om förslaget genomförs i denna del är det emellertid oerhört angeläget att det tillskapas garantier för att de samfällighetsföreningar som övertar vägarna erhåller ett värdesäkrat och långsiktigt bidrag.

Slopas bidrag till enskilda väghållare i detaljplanlagda områden

Som närmare har beskrivits i utredningen är det den enskilda kommunen som genom sitt planmonopol föreskriver om det i en detaljplan skall vara kommunalt eller enskilt huvudmannaskap. Enskilt huvudmannaskap kan endast väljas om det föreligger särskilda skäl. Man kan konstatera att det föreligger mycket stora olikheter i landet när det gäller kommunernas syn på huvudmannaskapet. Många kommuner har även helt eller delvis föreskrivit enskilt huvudmannaskap i kommunens tätorter. Detta har även lett till stora orättvisor mellan kommuninvånarna där vissa fastighetsägare inom tätorten, vid sidan av den skattefinansierade gatuhållningen, får betala en avgift för den enskilda väghållningen och andra slipper. Problemställningen hänger ihop med att kommunen idag måste finansiera kostnaden för driften av gatuhållningen via kommunalskatten. Vissa förslag har framförts som inne-

bär att kommunerna skulle få rätt att ta ut en väghållningsavgift men några beslut i denna riktning föreligger ej idag. Med hänsyn till att gränsdragningen mellan kommunal och enskild väghållning med därtill hörande kostnadsaspekter ännu inte fått en tillfredsställande lösning anser jag det olämpligt att idag föreslå att bidrag till enskilda väghållare i detaljplanelagda områden slopas. De som drabbas är samfällighetsföreningarna och de enskilda fastighetsägarna som har permanent- eller fritidsfastigheter i detaljplanelagda områden med enskilt huvudmannaskap. Även om fastighetsägarna med stor sannolikhet kommer att rikta krav mot kommunen för ekonomisk kompensation för det mistade statsbidraget kommer detta troligtvis inte att leda till att kommunen ändrar sin syn på detaljplaneläggningen. Till detta skall läggas att vissa kommuner tillåter utbyggnad av fritidshusområden utan detaljplan vilket leder till orättvisor om förslaget genomförs i denna del.

En konsekvens av förslaget blir även att ansvaret för broar och andra konstbyggnader som enligt förslaget skall kunna överföras på vägverket ej kan avse konstruktioner inom en detaljplan.

Till vad som nu sagts skall läggas den orättvisa som uppkommit mellan olika väghållare inom områden med detaljplan genom gränsdragningen av kommunala väghållningsområden enligt 5 § väglagen (1971:948). Enligt min uppfattning bör därför 3 § i förordningen (1989:891) om statsbidrag till enskild väghållning slopas.

Beskattning av kapitalinkomster från samfälligheter

Samfällighetsföreningar som förvaltar vägar och liknande anläggningar utgör inte särskilda skattesubjekt. Sedan lång tid tillbaka gäller att kapitalavkastningen på samfällighetens tillgångar (t.ex. aktier och bankmedel) skall tas upp som inkomst av kapital av de fastighetsägare som ingår i samfälligheten. Avkastningen skall tas upp i förhållande till den andel som fastigheten har i samfälligheten. Som en begränsning gäller att endast avkastning som överstiger 300 kronor behöver tas upp till beskattning. Regler om detta finns i 42 kap 29 § inkomstskattelagen (1999:1229).

I 48 § lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter finns även en regel som föreskriver att den som förvaltar samfälligheten skall utfärda en kontrolluppgift över den ovan-

nämnda avkastningen. Enligt 58 § nämnda lag skall sådan kontrolluppgift lämnas senast den 31 januari under taxeringsåret.

Sedan den 1 januari 1990 gäller en regel i 19 § lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter som bl.a. föreskriver att samfällighetsföreningar som förvaltar gemensamhetsanläggningar av kommunalteknisk natur skall avsätta medel till en underhålls- och förnyelsefond för att säkerställa underhåll och förnyelse av anläggningen.

Enligt min uppfattning bör den aktuella skatteregeln upphävas. Den skatt som staten får in på den aktuella avkastningen torde vara försvinnande liten. Detta skall sättas i relation till det merarbete som samfällighetens styrelse tvingas utföra för att beräkna om regeln är tillämplig och – om så är fallet – utfärda kontrolluppgift. Den aktuella beloppsgränsen har för övrigt gällt sedan 1986. Skatteregeln kan dessutom leda till att nödvändiga avsättningar till underhålls- och förnyelsefonden hålls nere vilket kan få besvärande konsekvenser om samfälligheten drabbas av en kostsam reparation som inte täcks av fonderade medel. Som exempel kan här nämnas de kostsamma reparationer som många enskilda väghållare drabbades av i samband med översvämningarna under år 2000.

Jag har begärt att utredningen skall behandla den aktuella frågan men har inte fått gehör för detta varför jag tar upp frågan i detta särskilda yttrande.

17.3 Lena Dahlgren och Håkan Persson, Vägverket

Bakgrund

BREV utredningen föreslår en förändrad gång vid överklagande av beslut om statsbidrag till enskild väghållning. Dagens ordning är att Vägverkets region (Den statliga väghållningsmyndigheten) beslutar om statsbidragen. Överklagande av dessa beslut får ske till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos Vägverket.

Utredningen föreslår att förvaltningsdomstol ska vara sista instans med motiveringen att det uppfattas som oegentligt att Vägverket både beslutar om bidragen och samtidigt är sista besvärinstans.

Yttrande

Vi anser att nuvarande ordning är korrekt. Det kan uppfattas som att det är Vägverket som både beslutar om bidrag och som är sista besvärinstans. Så är inte fallet, det är den statliga väghållningsmyndigheten som beslutar om bidrag medan det är Vägverket, generaldirektören, som är sista besvärinstans. Det som ytterligare talar för nuvarande ordning är att Vägverket, enligt bidragsförordningen, har rätt att utfärda tillämpningsföreskrifter.

Det har inte i något fall framkommit exempel på felhantling/bedömning på grund av nuvarande ordning.

Det faktum att det finns i stort sett lika många länsrätter som årliga antalet överklagningsfall (hittills) anser vi att det finns en risk för att likabedömningsprincipen kan komma i farozonen.

Kommittédirektiv



Ekonomiska bestämmelser för enskilda vägar m.m.

Dir.
1999:93

Beslut vid regeringssammanträde den 18 november 1999.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall tillkallas med uppdrag att analysera och överväga ändringar av vissa bestämmelser som berör enskilda vägar.

Utredaren skall:

- klargöra målen för statsbidrag till enskilda vägar, – analysera i vilken omfattning gällande bestämmelser om statsbidrag till enskilda vägar och deras tillämpning bidrar till att uppfylla målen och föreslå de regler och övriga förändringar som kan behövas,
- överväga hur måluppfyllelsen skall följas upp och föreslå lämpliga mått och indikatorer,
- överväga behovet av att ändra bestämmelser som rör gränsdragningen mellan allmänna och enskilda vägar och föreslå de regler och övriga förändringar som kan behövas,
- överväga om Vägverket borde få möjlighet att upprätta föreskrifter för tillämpningen av väglagen och vägkungörelsen i dessa delar,
- analysera i vilken utsträckning den bestämmelse i lagen (1997:620) om upphävande av lagen om enskilda vägar som gäller obligatorisk omprövning av andelstal medför att vägföreningar eller enskilda fastighetsägare åsamkas onödiga förrättningskostnader och överväga behovet av åtgärder för att mildra de eventuella negativa konsekvenserna av denna bestämmelse för de berörda. Utredaren skall därvid föreslå de förändringar som kan behövas.

Bakgrund

Allmänt

Det svenska vägnätet består av allmänna vägar för vilka staten eller kommunerna är väghållare och enskilda vägar som de fastigheter som har nytta av vägarna ansvarar för. I tätorterna finns förutom allmänna vägar också gator upplätta för allmänt nyttjande. Kommunerna ansvarar för gatuhållningen. I de fall enskilda fastighetsägare ombesörjer väghållningen sker detta oftast i någon organiserad form. Statsbidrag kan lämnas för såväl byggande som drift av enskilda vägar.

Den rättsliga regleringen av det enskilda vägnätet återfinns i flera författningar, bl.a. väglagen (1971:948), vägkungörelsen (1971:954), plan- och bygglagen (1987:10), lagen (1997:620) om upphävande av lagen (1939:608) om enskilda vägar, anläggningslagen (1973:1149) och förordningen (1989:891) om statsbidrag till enskild väghållning. Dessutom finns utförligare bestämmelser i myndigheternas föreskrifter och anvisningar för den praktiska tillämpningen i myndigheternas handböcker.

Delar av de regelverk som reglerar enskilda vägar har utretts tidigare. 1986 års väghållningsutredning "Ökat kommunalt väghållningsansvar och nya finansieringsmöjligheter" (SOU 1987:25) behandlade i huvudsak frågor om statlig, kommunal och enskild väghållning i tätorter, men även andra frågor om enskilda vägar i en särskild del "Enskilda vägar" (SOU 1987:26). Väghållningsutredningens förslag ledde inte till några lagstiftningsåtgärder. 1996 års utredning "Enskilda vägar" (SOU 1996:46) innehöll främst en översyn av lagstiftningen om enskilda vägar i syfte att rensa och förenkla i flera parallellt gällande regelverk. Utredningen ledde till att lagen om enskilda vägar upphävdes och de regler som behövdes införlivades i anläggningslagen. Plan- och byggutredningens slutbetänkande "Översyn av PBL och va-lagen" (SOU 1996:168) berörde bl.a. frågan om huvudmannaskap för mark som i detaljplan har redovisats som allmän plats, t.ex. gator och vägar. Regeringen har inte tagit ställning till utredningsförslaget.

Tidigare utredningar har således behandlat vissa frågor om enskilda vägar. Både det allmänna och det enskilda vägnätets funktion förändras dock i takt med samhället i övrigt, och det finns därför anledning att mera grundligt se över vissa bestämmelser och tillämpningen av dem.

Nuvarande bestämmelser om statsbidrag till enskilda vägar

Bestämmelser om statsbidrag till byggande och drift av enskilda vägar regleras i förordningen (1989:891) om statsbidrag till enskild väghållning och i Vägverkets föreskrifter (VVFS 1990:4) om statsbidrag till enskild väghållning. Vägverket har också upprättat en handbok "Statsbidrag till enskild väghållning" (1998-12) för den praktiska tillämpningen av förordningen och föreskrifterna.

I förordningen anges bl.a. att bidrag lämnas för enskilda vägar som tillgodoser ett kommunikationsbehov för fast boende, näringslivet eller det rörliga friluftslivet. Bidrag lämnas också för vägar som är av väsentlig betydelse som genomfartsvägar eller som uppsamlingsvägar för fritidsbebyggelse. Till enskilda vägar räknas enligt förordningen också färjleder som drivs av enskilda. Förordningen innehåller även bestämmelser om byggnadsbidrag och om driftbidrag. För både byggnadsbidragen och driftbidragen anges vissa maximala procentsatser för bidragets andel av de totala kostnaderna.

Vägverket har i sina föreskrifter preciserat de olika vägkategorier som har rätt till vissa bidragsprocent och i handboken ytterligare förklarat innebörden av vissa begrepp och mer detaljerat redovisat kriterierna för de olika vägkategorierna och de respektive bidragsprocenten.

Problem med nuvarande bestämmelser om statsbidrag till enskilda vägar

Generellt kan man säga att syftet med statsbidraget till enskilda vägar sällan diskuteras mer ingående, trots omfattande diskussioner om dess nivå.

Medlen för statsbidrag till enskilda vägar är knappa och behoven stora. Därför måste det göras prioriteringar. Den fördelning som blir resultatet av dessa prioriteringar kan upplevas som orättvis av dem som inte får sina behov tillfredsställda i den utsträckning som de önskat. Ett visst missnöje med ouppfyllda önskemål torde vara ofrånkomligt, men oftast accepteras den prioritering som har gjorts om de utgångspunkter som bedömningarna grundas på utifrån upplevs som rättvisa eller åtminstone väl avvägda.

Förordningen om statsbidrag till enskild väghållning utfärdades för tio år sedan. I första hand syftar den till att uppfylla kommuni-

kationsbehoven för fast boende, näringslivet och det rörliga friluftslivet. Att försöka uppfylla dessa behov kan sägas vara ett mål vid fördelningen av statsbidraget. Regeringen lade varen 1998 fram propositionen "Transportpolitik för en hållbar utveckling" (prop. 1997/98:56). Enligt den finns ett övergripande mål och fem delmål för transportpolitiken. Det övergripande målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet. Delmålen är ett tillgängligt transportsystem, en hög transportkvalitet, en säker trafik, en god miljö och en positiv regional utveckling. En anledning till att prioriteringarna i vissa fall upplevs som orättvisa kan vara att de kriterier och de maximala bidragsandelar som anges i förordningen inte bidrar till att uppfylla de behov och uppnå de mål som fastställs där. Ett annat problem kan vara att gällande prioriteringar och mål upplevs som otidsenliga eller på annat sätt orättvisa i jämförelse med de mål som fastställts i den transportpolitiska propositionen.

Ytterligare ett problem kan vara svårigheterna att följa upp om målen uppfylls. Vägverket fick i samband med förslaget i budgetpropositionen 1994/95:100 om en halvering av statsbidragen till enskilda vägar i uppdrag att analysera konsekvenserna för olika intressenter av en sådan åtgärd. Analysen indikerade bl.a. att ca 30 % av de statsbidragsberättigade vägarna skulle kunna komma att stängas för allmänheten som en följd av neddragningen av anslaget. Det kan finnas anledning att ifrågasätta om antalet vägar öppna för allmänheten är ett lämpligt och välgrundat mått på statsbidragets effekt.

En annan fråga som bör belysas är kriterierna för statsbidrag till färjleder som drivs av enskilda. Problemet är att färjor är dyra, både att investera i och att driva och underhålla. Den stora andel som de därmed tar av statsbidraget upplevs ibland av andra enskilda väghållare som oproportionerligt stor och orättvis.

Hur förordningen om statsbidrag till enskild väghållning och Vägverkets föreskrifter om statsbidrag till enskilda vägar skall tillämpas framgår av en handbok som Vägverket upprättat. Det har framförts synpunkter på att delar av handboken strider mot, eller i vart fall inte överensstämmer med förordningen och föreskrifterna. Det gäller t.ex. frågan om statsbidrag kan betalas ut till en kommun som frivilligt har tagit på sig ansvaret för en enskild färjled.

Nuvarande bestämmelser om gränsdragning mellan allmän och enskild väg

Frågan om en väg skall vara enskild eller allmän aktualiseras vanligen i samband med att en enskild väghållare begär att en väg skall förändras till allmän, eller då en väghållningsmyndighet beslutar att dra in en väg från allmänt underhåll.

I väglagen (1971:948) regleras dels enskild vägs förändring till allmän, dels indragning av väg från allmänt underhåll. En enskild väg får förändras till allmän om den behövs för allmän samfärdsl eller annars är av synnerlig betydelse för det allmänna. En väg får dras in om den efter tillkomsten av en ny väg eller av något annat skäl inte längre behövs för det allmänna och åtgärden medför endast ringa olägenhet för bygden. När vägen dras in skall väghållaren, om det behövs, påkalla förrättning enligt anläggningslagen.

I vägkungörelsen (1971:954) anges tillvägagångssättet vid förändring av enskild väg till allmän, vid indragning av väg och vid inrättande av särskild vinterväg. Några mer detaljerade kriterier eller bedömningsgrunder för denna typ av ärenden innehåller vägkungörelsen dock inte. Anvisningar för hur Vägverket skall tillämpa bestämmelserna i väglagen och vägkungörelsen finns därför i Vägverkets handbok, "Allmän eller enskild väg". Vägverkets kriterier utgår bl.a. från vägens funktion samt trafikmängd.

Problem med nuvarande bestämmelser om gränsdragning mellan allmän och enskild väg

Problem vid förändring av enskild väg till allmän torde vara mindre vanliga, eftersom förändringen dels förekommer endast i begränsad omfattning, dels oftast innebär att enskilda fastighetsägare avlastas en kostnad.

Beslut om att dra in en väg från allmänt underhåll och om avslag vid begäran om förändring från enskild till allmän väg är av förståeliga skäl mindre uppskattade. De upplevs också ofta som orättvisa, inte minst mot bakgrund av de olika regionala förutsättningar som råder i landet. Indragningar innebär ju att enskilda fastighetsägare får ta över underhållet av vägar som staten tidigare ansvarat för. Innan väghållningsmyndigheten lämnar över underhållet ordnar man dock istandsättning av vägen och en fungerande

organisation för dess förvaltning, vilket ofta är kostsamt. Enligt uppgift från Vägverket finns det en viss eftersläpning vad gäller indragningar, bl.a. beroende just på bristen på pengar för istandsättning och på grund av att denna typ av ärenden inte prioriteras. En indragning kan enligt Vägverket sägas bli lönsam för staten först 10 till 15 år efter förändringen, jämfört med kostnaderna för fortsatt drift och underhåll.

Villkoret i väglagen om att en väg får dras in om åtgärden medför endast ringa olägenhet för bygden diskuteras ofta vid indragningar både i samband med byggande av nya vägar och när vägar dras in av andra skäl. Problemet är den vida tolkningsmån som uttrycken "ringa olägenhet" och "bygden" medger.

Bedömningen av vad som skall vara enskild eller allmän väg görs i första hand utifrån väglagen och vägkungörelsen, men i mycket stor utsträckning även utifrån Vägverkets handbok om allmänna och enskilda vägar, som i detalj redovisar Vägverkets praxis och bedömningsgrunder. Vägverkets beslut om att dra in en allmän väg, eller att avslå en begäran om att ändra en enskild väg till allmän överklagas till regeringen. Eftersom väglagen och vägkungörelsen redogör för villkor och kriterier i mycket allmänna ordalag, finns det risk för att handboken får allt för stor betydelse. Detta kan upplevas som mindre tillfredsställande.

Nuvarande bestämmelser om gränsdragning mellan enskild och kommunal väghållning i tätort

Enligt 6 kap. 26 § plan- och bygglagen (1987:10) skall kommunen vara huvudman för allmänna platser, om det inte finns särskilda skäl till annat. I så fall kan ansvaret läggas på de enskilda fastighetsägarna. Bakgrunden till att antingen kommunen eller enskilda kan vara huvudman för allmänna platser är i huvudsak historisk. Kommunen var tidigare huvudman inom stadsplanlagda områden och enskilda fastighetsägare inom byggnadsplanlagda områden, dvs. ursprungligen inom områden med huvudsakligen fritidsbebyggelse.

Problem med nuvarande bestämmelser om gränsdragning mellan enskild och kommunal väghållning i tätort

Frågan om denna gränsdragning innehåller både ekonomiska aspekter och rättviseaspekter, inte minst i förhållande till kommuninvånarna. Kommunen kan inom ett visst område enligt detaljplanen ha huvudmannaskapet för gator och allmän platsmark, medan den i ett angränsande område låtit de enskilda fastighetsägarna ombesörja och bekosta sin väghållning och detta trots att alla kommuninvånare betalar kommunalskatt. Det finns också flera kommuner som i syfte att uppnå likställighet frivilligt har tagit på sig huvudmannaskapet för enskilda vägar med statsbidrag eller i enstaka fall även för enskilda vägar utan statsbidrag.

Eftersom principerna för gränsdragning mellan enskild och kommunal väg- och gatuhållning i vissa fall upplevs som orättvisa har det alltså skapats en del lösningar som är oklara och otillfredsställande både ur ett juridiskt och ett praktiskt perspektiv, inte minst för att de förutsätter ett stort mått av frivillighet.

Nuvarande bestämmelser om omprövningsförrättning

Anläggningslagen innehåller bestämmelser om utförande och drift av anläggningar som är gemensamma för flera fastigheter. Med anläggning avses t.ex. väg, garage och lekplats. I de fall en anläggning är gemensam för ett större antal fastigheter bildas en samfällighetsförening för dess förvaltning. Enligt anläggningslagen skall grunderna för fördelning av kostnaderna för gemensamhetsanläggningens utförande och drift fastställas vid en förrättning. Andelstalen för anläggningens utförande grundas på den nytta som respektive fastighet har av anläggningen. Andelstalen för anläggningens drift bestäms efter vad som är skäligt med hänsyn främst till i vilken omfattning fastigheten beräknas använda anläggningen.

Fram till år 1998 fanns regler för enskild väghållning inom tätortsområden också i lagen (1939:608) om enskilda vägar. Väghållningen ombesörjdes och bekostades då av en vägförening. Enligt lagen om enskilda vägar skulle fastigheterna bidra till föreningens utgifter i förhållande till fastigheternas senast fastställda taxeringsvärden, som således utgjorde andelstal.

För att råda bot på de nackdelar, både för myndigheter och för enskilda fastighetsägare, som det innebär att ha två parallella men

sinsemellan ganska olika lagstiftningar, beslutades att lagen om enskilda vägar skulle upphävas och vissa bestämmelser införlivas i anläggningslagen från och med den 1 januari 1998. Övergångsreglerna finns i lagen (1997:620) om upphävande av lagen om enskilda vägar. Det är mot bakgrund av en formulering i denna lag som frågan om förrättningskostnader har aktualiserats. Enligt denna lag skall vägar och andra anläggningar som omfattas av en samfällighets väghållning enligt lagen om enskilda vägar eller motsvarande äldre bestämmelser anses utgöra en gemensamhetsanläggning bildad vid förrättning enligt anläggningslagen. De fastigheter som ingick i samfälligheten vid utgången av år 1997 skall anses som deltagande fastigheter. Bestämmelserna om beräkning av andelstal i lagen om enskilda vägar skall gälla till dess nya grunder för fördelning av kostnaderna för gemensamhetsanläggningen har fastställts enligt anläggningslagen. Sådana nya grunder skall fastställas med verkan senast från och med den 1 januari 2003.

I den utredning om enskilda vägar som låg till grund för regeringens proposition hade sista stycket en annan lydelse, nämligen att andelstal som har fastställts enligt lagen om enskilda vägar skall tillämpas till dess att andelstalen omprövas eller överenskommelse träffas enligt anläggningslagen. Om taxeringsvärdet utgör grund för andelstal och omprövning inte skett eller överenskommelse inte träffats inom fem år från lagens ikraftträdande skall ändringar i taxeringsvärdet inte därefter påverka andelstalen.

Problem med nuvarande bestämmelser om omprövningsförrättning

Utredningens förslag har av enskilda väghållare uppfattats som att de andelstal, grundade på taxeringsvärdet, som gällde för vägföreningarna skulle frysas vid utgången av år 2002, om inte någon omprövning hade skett. Gällande lagtext gör dock en omprövning obligatorisk. Omprövning kan endast ske vid en lantmäteriförrättning, och det är kostnaderna för dessa omprövningsförrättningar som en del enskilda väghållare upplever som betungande. Omprövningen kan dock i många fall förenklas genom att föreningens medlemmar ingår överenskommelser som kan ligga till grund för lantmäterimyndighetens beslut. Förrättningskostnaderna upplevs i viss mån som orättvisa av de enskilda väghållarna, eftersom lagändringen huvudsakligen gjordes av samhällsekonomiska skäl och inte för att vägföreningarna fungerade dåligt eller hade

problem med andelstalen. En del enskilda väghållare anser också att konsekvenserna för vägföreningarna och för de enskilda fastighetsägarna av en obligatorisk omprövning inte uppmärksammades eftersom förändringen gjordes i ett sent skede av arbetet med översynen.

Uppdraget

Utgångspunkter

En utgångspunkt för utredningen är att alla eventuella åtgärds- och förändringsförslag skall rymmas inom ramen för nuvarande anslag för statsbidrag till enskilda vägar, dvs. 566 miljoner kronor (1999 års nivå). Vid förändring från allmän till enskild väghållning och vice versa skall dock principen vara att medelsramen skall justeras i den omfattning som följer av förändringen.

Utredaren skall också i huvudsak utgå från definitionen av väg i 2 § väglagen. Frågor om färjor skall behandlas i den mån de utgör väganordning.

Utredaren skall göra en grundlig och förutsättningslös analys av syftet med statsbidragen till enskilda vägar och vilka mål man vill uppnå med dem. Utredaren skall utgå dels från prioriteringarna i den gällande förordningen, dels från målen i den transportpolitiska propositionen (prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 266). Med beaktande av resultatet från denna måldiskussion skall utredaren analysera på vilket sätt och i vilken omfattning bestämmelserna i förordningen för statsbidrag till enskilda vägar, Vägverkets föreskrifter om statsbidrag till enskild väghållning och Vägverkets tillämpning bidrar till att uppnå målen samt eventuellt föreslå de förändringar av kriterier och maximala bidragsandelar som behövs för att i så stor utsträckning som möjligt uppfylla målen. Utredningen skall omfatta både enskilda vägar och färjleder som drivs av enskilda. Utredaren skall även föreslå hur måluppfyllelsen skall följas upp och i förslaget ange lämpliga mått och indikatorer.

Utredaren skall överväga om väglagen och Vägverkets tillämpning vad gäller dels gränsdragningen mellan allmän och enskild väg, dels villkoren vid enskild vägs förändring till allmän respektive vid indragning av väg är välgrundad, praktisk, tidsenlig, konsekvent, rättvis och i övrigt bidrar till att uppfylla målen i det transport-

politiska beslutet. Utredaren skall föreslå de regler och övriga förändringar som kan behövas. Utredaren skall utifrån samma aspekter se över bestämmelserna om inrättande av särskild vinterväg. Utredaren skall även överväga om Vägverket borde få möjlighet att upprätta föreskrifter för tillämpningen av väglagen och vägkungörelsen i dessa delar. Utredaren skall därvid också överväga utformningen och lämpligheten av Vägverkets handbok

Frågan om gränsdragningen mellan enskild och kommunal väg- och gatuhållning inom tätorter har behandlats i PBL-utredningens slutbetänkande (SOU 1996:168) och skall inte primärt behandlas på nytt i denna utredning. I den mån frågeställningar i utredningen anknyter till PBL-utredningen kan ämnet dock behöva beröras.

Utredaren skall klargöra i vilken utsträckning som vägföreningar och andra sammanslutningar åsamkats eller kan komma att åsamkas onödiga förrättningskostnader som en direkt följd av den bestämmelse i lagen om upphävande av lagen om enskilda vägar som gäller omprövning av andelstal. Om dessa förrättningskostnader kan anses utgöra en olägenhet, skall utredaren överväga behovet av åtgärder för att kompensera eller på annat sätt mildra de negativa konsekvenserna för berörda fastighetsägare eller sammanslutningar. Utredaren skall föreslå de förändringar som kan behövas i detta sammanhang.

Problem utanför det egentliga uppdraget

Om utredaren under sitt arbete uppmärksammar problem som ligger utanför det egentliga uppdraget, är utredaren oförhindrad att lämna förslag till lösning även av dessa.

Tidsplan

Utredningsuppdraget skall vara slutfört senast den 31 december 2000.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till utredningen om
ekonomiska bestämmelser för enskilda vägar
m.m. (N1999:15)

Dir.
2000:109

Beslut vid regeringssammanträde den 14 december 2000.

Sammanfattning av uppdraget

Utredningen om ekonomiska bestämmelser för enskilda vägar m.m. (N1999:15) skall ha slutfört sitt uppdrag senast den 2 juli 2001.

Uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 18 november 1999 har chefen för Näringsdepartementet tillkallat Hjalmar Strömberg som särskild utredare med uppdrag att analysera och överväga ändringar av vissa bestämmelser som berör enskilda vägar (dir. 1999:93). Utredningsuppdraget skall enligt direktiven vara slutfört senast den 31 december 2000.

Med ändring av direktiven i denna del skall utredningen i stället redovisa sitt uppdrag senast den 2 juli 2001.

(Näringsdepartementet)