

RAPPORT

Regeringsuppdrag

Utredning om förenklingar vid åtgärder på det nationella och regionala vägnätet



Trafikverket

Postadress: Röda vägen 1, 781 89 Borlänge

E-post: trafikverket@trafikverket.se

Telefon: 0771-921 921, Texttelefon: 010-123 50 00

Konfidentialitetsnivå: 1 Ej känslig

Dokumenttitel: Utredning om förenklingar vid åtgärder på det nationella och regionala vägnätet

Författare: Tobias Silfverhielm, Ulrika Menau, Viktor Fridh, Ida Dessin, Eva-Lena Almér, Ulf Edling, Jutta Pauna-Gren, Lisa Hallengren, Anders Silén, Joel Norr, Johan Ivenå

Dokumentdatum: 2025-08-12

Ärendenummer: TRV 2025/34162

Kontaktperson: Tobias Silfverhielm

Publikationsnummer: 2025:128

ISBN 978-91-8045-493-3

Foto: Trafikverket

Innehåll

Författningsförkortningar	5
Sammanfattning	6
1 Författningsförslag.....	8
2 Bakgrund	9
2.1 Regeringens uppdrag till Trafikverket	9
2.2 Skälen till uppdraget	9
2.3 Uppdragets genomförande	10
3 Gällande regelverk och arbetssätt för åtgärd på statlig väg	12
3.1 Väghållning.....	12
3.1.1 Väghållaransvar.....	12
3.1.2 Rätt avgränsat vägnät.....	12
3.1.3 Allmän kommunal väg eller kommunal gata.....	13
3.1.4 Grundläggare principer för ändrat väghållaransvar	14
3.2 Planering av åtgärder på statlig väg.....	14
3.2.1 Vägplan	14
3.2.2 Små och okomplicerade åtgärder	15
3.3 Allmän väg inom detaljplanelagt område	17
3.4 Trafikverkets yttranden kring kommunala planer.....	19
3.4.1 Tidiga skeden	19
3.4.2 Statens intressen, riksintressestöd till länsstyrelsen.....	19
3.4.3 Yttranden vid detaljplan	20
3.5 Finansiering av åtgärder	21
3.5.1 Avsiktsförklaring och medfinansieringsavtal.....	22
3.6 Bevakningsärenden.....	22
3.7 Samordnat förfarande.....	22
4 Problembeskrivning	24
4.1 Dubbelprövning	24
4.1.1 Väglagen kontra plan- och bygglagen.....	24
4.1.2 Miljöprövning	26

4.2 Långa ledtider i Trafikverkets processer	26
4.3 Oförutsägbarhet.....	27
4.4 Hur vanliga är problemen?	28
4.5 Vad får problemen för konsekvenser (nollalternativ)?	28
5 Diskussion och slutsatser	29
6 Trafikverkets förslag till förändring	30
6.1 Förslag till författningsförändringar	30
6.2 Författningskommentar	30
6.3 Praktisk tillämpning av förslaget	32
6.3.1 Åtgärden initieras av kommunen.....	32
6.3.2 Åtgärden initieras av Trafikverket (befintlig detaljplan)	34
7 Alternativa förslag som övervägts i utredningen.....	35
7.1 Genomförande med stöd av PBL.....	35
7.2 Kommunen planerar, projekterar och genomför.....	35
8 Följdändringar i andra regelverk.....	36
8.1 Plan- och bygglagen.....	36
9 Konsekvensbeskrivning	37
9.1 Konsekvenser för kommuner	37
9.2 Konsekvenser för staten	39
9.2.1 Det statliga vägnätet	39
9.2.2 Trafikverket.....	39
9.3 Konsekvens för tredje man	40
9.4 Konsekvens för markägare	41
9.5 Konsekvens för övriga aktörer	42
9.6 Diskrepans mellan väg och järnväg	42
9.7 Tolkning: "byggande av väg"	43
9.8 Samhällsekonomiska konsekvenser	43
9.9 Utvärdering.....	44
9.10 Tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser....	44
10 Trafikverkets bedömning	45

Författningsförkortningar

Förklaringar till förkortningar av författningar som används i rapporten:

Anläggningslagen	Anläggningslagen (1973:1149)
Boverkets föreskrifter om detaljplan	Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan
LBJ	Lag (1995:1649) om byggande av järnväg
MB	Miljöbalken (1998:808)
PBL	Plan- och bygglagen (2010:900)
Väglagen	Väglagen (1971:954)
Vägförordningen	Vägförordningen (2012:707)

Sammanfattning

Trafikverket har fått i uppdrag av regeringen att, i dialog med Boverket, utreda möjligheten och lämpligheten att införa ett undantag i väglagen (1971:948) som innebär att en vägplan inte behöver upprättas för åtgärder på det nationella och regionala vägnätet om kommunen har detaljplanelagt åtgärden. Undantaget ska gälla under förutsättning att åtgärden dels är av mindre omfattning, dels utförs inom sammanhängande bebyggelse samt enbart har lokal påverkan på trafiksystemet.

Utredningen visar att det finns ett behov av att förändra samspelet mellan väglagen och plan- och bygglagen (PBL), särskilt i situationer där kommuner planerar åtgärder som berör det statliga vägnätet. Det som i många fall benämns dubbelprövning handlar egentligen om dubbla processer, dvs planläggningsprocesser där frågor som regleras i olika lagstiftningar hanteras och prövas av respektive myndighet. Kommunerna upplever att de dubbla processerna i vissa fall leder till att de får göra omtag i sin planläggningsprocess, att detaljplanerna kan försenas och förutsebarheten i detaljplaneprocessen försämrats. Trafikverket föreslår därför en lagändring, ett tillägg i 10 § väglagen, som medger ett undantag där vissa mindre omfattande åtgärder inte ska anses vara byggande och att vägplan därför inte behöver tas fram, om de omfattas av en kommunal detaljplan. I denna utredning anges vilka lagkrav och övriga kriterier som behöver uppfyllas för de åtgärder som kan bli aktuella. Utredningen föreslår en lagändring och kriterier som säkerställer att åtgärderna som blir tillämpliga innebär en välavvägd lösning och som behåller grundläggande rättssäkerhet samtidigt som det öppnar upp för en mer effektiv planläggning. Genom att skapa tydliga kriterier och lagkrav för vilka åtgärder som inte kräver vägplan och knyta dessa till kommunens ansvar för markåtkomst och miljöbedömning, ges kommunerna större möjligheter att planlägga mindre omfattande åtgärder på statlig väg.

Förslaget kan få betydelse i exploateringsprojekt där kommunen är huvudman och äger marken, eftersom det då är möjligt att förkorta ledtiderna och spara resurser och offentliga medel på att inte behöva arbeta med två parallella planprocesser. En förutsättning för att undantaget ska kunna användas är att Trafikverket ställer sig bakom åtgärden, vilket kräver ett fungerande samarbete i ett tidigt skede av planeringsprocessen. Här blir tillit och tydlig samverkan avgörande – utan en gemensam förståelse för roller, ansvar och tidpunkter i processen riskerar förslaget att inte få genomslag.

Vidare visar utredningen att de rättsliga riskerna är hanterbara. Detta under förutsättning att Trafikverket får tolkningsföreträde genom ett beslut som är en förutsättning för att vägåtgärden beskriven i detaljplanen kan genomföras som ett undantag enligt väglagens §10, alltså en vägåtgärd av mindre omfattning.

Slutligen konstateras att det inte räcker med en lagändring – införandet av undantagsbestämmelsen bör följas upp med riktlinjer, stödmaterial och utbildningsinsatser till både kommuner och Trafikverkets egna organisation. För att säkerställa att förändringen leder till de effekter som eftersträvas bör också en utvärdering genomföras efter några år, med särskilt fokus på ledtidsförkortning, rättssäkerhet och hur väl samverkan har fungerat i praktiken.

Trafikverkets samlade bedömning är att förslaget är *möjligt* och *lämpligt* att genomföra; möjligt genom det tillägg till 10 § väglagen som föreslås och lämpligt eftersom det sparar offentliga medel genom att minska på antalet planeringsprocesser som genomförs i samhällsbyggnadsprocessen. Därmed får samhället kortare planeringstider för mindre omfattande åtgärder på det statliga vägnätet som idag måste planeras med både vägplan och detaljplan.

1 Författningsförslag

Trafikverket föreslår följande förändring i väglagens §10 genom tillägget nedan redovisat.

Nuvarande lydelse

Ny lydelse

10 §

Med byggande av väg avses att anlägga en ny väg och att bygga om en väg.

Ny väg får anläggas, om vägen behövs för allmän samfärdsel eller annars kan antas få synnerlig betydelse för det allmänna.

En väg får byggas om, när det är motiverat från allmän synpunkt.

En åtgärd på en befintlig väg ska inte anses vara byggande av väg om

1. åtgärden medför endast marginell ytterligare påverkan på omgivningen, och
2. berörda fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt skriftligen medgett att mark eller annat utrymme får tas i anspråk.

En åtgärd på befintlig väg ska heller inte anses vara byggande av väg om den är av mindre omfattning, omfattas av detaljplan och kommunen tillhandahåller marken enligt 7 §.

2 Bakgrund

2.1 Regeringens uppdrag till Trafikverket

Den 13 mars 2025 fick Trafikverket i uppdrag att, i dialog med Boverket, utreda möjligheten och lämpligheten att införa ett undantag i väglagen (1971:948) som innebär att en vägplan inte behöver upprättas för åtgärder på det nationella och regionala vägnätet om kommunen har detaljplanelagt åtgärden och under förutsättning att åtgärden dels är av mindre omfattning, dels utförs inom sammanhängande bebyggelse samt enbart har lokal påverkan på trafiksystemet.

Trafikverket ska lämna förslag på de villkor som bör vara uppfyllda för att ett undantag ska vara möjligt. Vid genomförandet av uppdraget ska Trafikverket beakta hur ett eventuellt förslag kan komma att påverka vägrättsinstitutet och väghållaransvaret inklusive framtida drift och säkerhet.

I redovisningen av uppdraget ska Trafikverket redogöra för hur det förslag som lämnas kan komma att påverka rättssäkerheten för tredje man och möjligheten till överprövning. Trafikverket ska vidare lämna en redogörelse för hur vanligt det är att problem uppstår med större förseningar vid åtgärder på det nationella vägnätet där någon form av undantag i väglagen skulle kunna ha tillämpats om möjlighet funnits.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2025 till Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet).

I redovisningen ska Trafikverket redogöra för hur uppdraget har genomförts, eventuella förslag till författningsändringar samt beskriva konsekvenserna av de förslag som lämnas.

Redovisningen ska även innehålla en analys av påverkan på kommunsektorn inklusive kostnadsberäkningar och konsekvensanalys i enlighet med 6–8 § förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

2.2 Skälen till uppdraget

Bakgrunden till regeringens beslut för uppdraget till Trafikverket är det förslag som lämnades inom ramen för promemorian Nationell fysisk planering (Ds 2023:28)¹. I promemorian lämnar utredaren ett förslag som innebär att en vägplan inte ska behöva upprättas för åtgärder som har stöd i detaljplan och är av mindre omfattning inom sammanhängande bebyggelse på det nationella och regionala vägnätet som enbart har lokal påverkan på trafiksystemet. Syftet med förslaget är enligt utredaren att korta planeringstiderna i samhällsbyggnadsprocessen och att

¹ Nationell fysisk planering, Ds 2023:28. [Nationell fysisk planering - Regeringen.se](https://www.regeringen.se/491315/publications/2023/08/nationell-fysisk-planering)

minska dubbelprovning med risk för omtag. Enligt utredaren behöver undantaget villkoras med att Trafikverket ställer sig bakom åtgärden och har tolkningsföreträde när undantaget kan tillämpas. Som utredaren ser det förutsätter det dock en god samverkan mellan den berörda kommunen och Trafikverket. Att åtgärden är godtagbar för Trafikverket behöver enligt utredaren säkras för att undantaget ska kunna användas. Utredaren menar att detta kan göras via civilrättsligt avtal, men lagstiftningen bör stipulera att undantaget enbart får användas när överenskommelse finns och åtgärden har prövats med stöd av detaljplan. Utredaren skriver i promemorian att väglagen i nuläget kräver att alla åtgärder på det nationella vägnätet ska provas genom en vägplan och att detta skapar frustration framför allt hos kommuner som redan i detaljplaneskedet har löst ut trafikala frågor, oftast i samråd med Trafikverket. Innan en allmän väg får börja byggas måste ett antal förutsättningar vara uppfyllda. Exempelvis måste en vägplan ha vunnit laga kraft, erforderliga miljötillstånd vara klara och om vägen byggs inom detaljplanelagt område får projektet inte vara i strid med detaljplanen. Dessa tre provningar sker oberoende av varandra och avser i huvudsak olika frågor.

- Vägplanen, som regleras i väglagen (1971:948), leder fram till uppkomsten av vägrätt. Vägrätt, som är en förfoganderätt och inte en äganderätt, ger väghållaren rätt att ta mark i anspråk samt framtida rådighet över vägområdet för drift och underhåll.
- En provning enligt miljöbalken (1998:808) sker då detta är behövligt, till exempel frågor om tillstånd för vattenverksamhet eller dispensfrågor, som till exempel dispens från artskyddsförordningen (2007:845). Dessa frågor provas av mark- och miljödomstol eller länsstyrelse som kan besluta eventuella villkor för hur den aktuella vägen ska byggas för att uppfylla lagstiftningens krav.
- Plan- och bygglagen (2010:900) är ett instrument främst för en kommun att inom kommunen planera och reglera mark- och vattenområdets användning, bebyggelse och byggnadsverk.

I samtliga de angivna regelverken finns krav på samråd med berörda. Var och en av dessa provningar är självständig, dvs provar sin fråga sett till syftet med regelverket, det innebär att en dubbelprovning inte sker.

2.3 Uppdragets genomförande

Detta regeringsuppdrag (fortsatt kallat uppdraget) har genomförts på följande sätt.

Trafikverket utsåg Tobias Silfverhielm och Ulrika Menau till handläggare för uppdraget samt en styrgrupp med representation från Trafikverkets verksamhetsområden Planering samt Juridik och planprovning. Handläggarna har biståtts i sitt arbete av en arbetsgrupp från olika delar av Trafikverket.

Arbetet inleddes med att arbetsgruppen genomförde ett antal workshops för att hantera olika aspekter av uppdraget som beskrivs i avsnitt 2.1. Diskussionerna som dokumenterades i arbetsmaterial från dessa samtal ligger till grund för det förslag till författningsändring som här framställs. Trafikverket genomförde vidare två dialogtillfällen med Boverket för att inhämta Boverkets syn på lämpligheten och möjligheten att genomföra en författningsändring i väglagen i enlighet med uppdragets syfte. Trafikverket genomförde också dialog med Sveriges kommuner och regioner (SKR) för att inhämta synpunkter om konsekvenser och påverkan på kommunsektorn. SKR bjöd in Trafikverket till ett möte med kommunala plan- och exploateringschefer för att höra direkt från kommunerna hur de såg på den problembeskrivning som presenterades i uppdraget. Utöver dessa parter fick även länsstyrelsernas expertgrupp för infrastruktur möjlighet att lämna synpunkter.

Synpunktslämnarna fick en begränsad period i juni för att lämna synpunkter på denna uppdragsrapport. Trafikverket har beaktat de synpunkter som lämnats men lämnar ingen separat redogörelse för hur dessa synpunkter beaktats. Trafikverket vill uppmärksamma regeringen på att Boverket, inom den tidsram som funnits, inte har haft möjlighet att lämna så genomgående synpunkter att det varit möjligt att fullt ut analysera möjliga följdförändringar i angränsande lagstiftning exempelvis plan- och bygglagen (2010:900). Trafikverket har inarbetat de synpunkter som bedömts vara relevanta för den i denna uppdragsrapport redovisade författningsändringen av väglagen (1971:948) som föreslås.

3 Gällande regelverk och arbetssätt för åtgärd på statlig väg

3.1 Väghållning

I väglagen (1971:948) samt vägförordningen (2012:707) fastslås vad som gäller avseende väghållning. Väghållning omfattar byggande av väg och drift av väg. Vid väghållning ska tillbörlig hänsyn tas till enskilda intressen och till allmänna intressen, såsom trafiksäkerhet, miljöskydd, naturvård och kulturmiljö. En estetisk utformning ska eftersträvas.

3.1.1 Väghållaransvar

Väghållning innebär byggande och drift av väg. Beroende på vilken typ av väg det är finns det olika väghållare som ansvarar för vägen och flera lagstiftningar som reglerar byggande och drift.

Det svenska vägnätet är indelat i allmänna vägar, kommunala gator² och enskilda vägar. Laggrunden för väghållning regleras i huvudsak i följande tre lagar:

- Väghållning av allmänna vägar, enligt Väglagen (1971:948)
- Väghållning av gator, enligt Plan- och bygglagen (2010:900)
- Väghållning av enskilda vägar, enligt Anläggningslagen (1973:1149).

Staten genom Trafikverket är normalt väghållare för allmänna vägar. Trafikverkets regionkontor är utsedda av regeringen att vara väghållningsmyndigheter och ansvara för allmänna statliga vägar.

Om det främjar en god och rationell väghållning kan regeringen, enligt 5 § väglagen, besluta att en kommun ska vara väghållare för allmänna vägar inom ett visst område, s.k. kommunalt väghållningsområde. Inom ett kommunalt väghållningsområde kan en kommun vara väghållare för en allmän väg.

En övergripande allmän väg ska ha staten som väghållare även om vägen är inom det kommunala väghållningsområdet. Vilken allmän väg som ingår i statligt respektive kommunalt väghållaransvar regleras i ett särskilt beslut av regeringen eller Trafikverkets centrala funktion för Juridik och planprovning.

3.1.2 Rätt avgränsat vägnät

Det huvudsakliga syftet med allmänna statliga vägar är att förbinda olika målpunkter eller orter med varandra. Förbindelsebehovet är det övergripande

² Det finns också kommunala vägar, men för enkelhetens skull benämns dessa som gator i denna rapport.

kriteriet och sådana vägar (förbindelseleder) ska därför normalt vara allmänna, om inte vägnätet är tillräckligt tätt ändå. Trafiken längs en förbindelseled får inte heller vara alltför ringa.

Trafikverket har i samråd med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Riksförbundet för Enskilda vägar kommit fram till följande principer för väghållaransvarets fördelning.

- Staten bör ha ansvar för allmänna vägar på landsbygd och för ett övergripande vägnät i tätort.
- Kommunerna bör ha huvudansvaret för väghållningen i tätort med undantag för det övergripande statliga vägnätet.
- Enskilda väghållare bör ha ansvar för vägar på landsbygd med främst nytta för fastighetsägare i deras närhet.

En övergripande väg är en väg med övergripande funktion som behövs som förbindelseled och inte främst för lokal trafik inom tätorten. Det övergripande vägnätet består av europavägar, riksvägar och länsvägar med vägnummer under 500.

På landsbygden är väghållaransvaret vanligen uppdelat mellan allmän väg, med staten som väghållare, och enskilda vägar med främst lokal nytta för närområdet. På landsbygd har allmänna vägar ofta ett vägnummer över 500.

Staten svarar för vägar med två benämningar; allmänna på landsbygd och övergripande vägnät. Vägens funktion i vägsystemet avgör om vägen ingår i det övergripande vägnätet och bedöms i en vägnätsutredning i samband med att förändring av väghållaransvar prövas.

3.1.3 Allmän kommunal väg eller kommunal gata

En kommun kan, med stöd av 5 § väglagen, vara väghållare för allmän väg inom ett kommunalt väghållningsområde eller huvudman för en gata enligt plan- och bygglagen där vägen i detaljplanen är planlagd med kommunalt huvudmannaskap för allmän platsmark.

Enligt 1 § väglagen upphör en väg att vara allmän, om kommunen är väghållare och vägen upplåts eller ska vara upplåten som gata enligt PBL. Vid en sådan situation blir således den allmänna kommunala vägen enbart en kommunal gata.

Vid upprättande av detaljplan med kommunalt huvudmannaskap finns en skyldighet/rättighet att lösa in allmän platsmark. En gata med kommunalt huvudmannaskap, är efter detaljplanens genomförande belägen på en kommunal fastighet.

3.1.4 Grundläggare principer för ändrat väghållaransvar

Förändrat väghållaransvar för en allmän statlig väg kan vara aktuellt när vägens funktion eller betydelse har förändrats. Det kan exempelvis handla om en väg som passerar genom en tätort och vars funktion för genomfartstrafik har ersatts av en ny förbindelse. I ett sådant läge kan det vara aktuellt att utreda och pröva om vägen genom tätorten istället är mer lämplig som kommunal gata (enligt PBL).

Även om ingen ny väg har tillkommit kan samhällsutveckling och urbanisering ha medverkat till att en allmän väg med tiden har fått en förändrad funktion eller betydelse. När en sådan väg är belägen i tätortsmiljö bör det utredas om kommunen är en mer lämplig väghållare för vägen än staten. Med kommunen som väghållare istället för staten kan tätortsvägen lättare anpassas för omgivningens behov och krav. Detta gäller inte de allmänna vägar som klassas som övergripande allmänna vägar och som bör ingå i det statliga väghållaransvaret.

3.2 Planering av åtgärder på statlig väg

Trafikverket tillämpar väglagen vid genomförande av åtgärder på allmän statlig väg. Begreppet ”byggande av väg” är centralt i väglagen, och innebär att bygga ny väg eller att bygga om väg (10 § första stycket väglagen). Huvudregeln enligt 14 a § väglagen är att den som avser att bygga en allmän väg ska upprätta en vägplan.

Tillfälliga åtgärder på väg samt driftåtgärder räknas inte som byggande av väg. Begreppet byggande av väg förekommer även på fler ställen i väglagen, till exempel i 34 § vilken anger att den som ska bygga väg har rätt till tillträde till mark för förundersökningar m.m. Det innebär att ett sådant tillträde inte erhålls genom nämnda regel vid exempelvis driftåtgärder, eftersom de inte utgör byggande av väg.

I samband med ändringar i väglagen år 2013 så infördes ett antal möjligheter till förenklade förfaranden i samband med byggande av väg. En sådan förenkling innebar att små och okomplicerade projekt inte ska kräva formell planering (prop. 2011/12:118 s. 117), se avsnitt 3.2.2.

3.2.1 Vägplan

En vägplan är ett juridiskt bindande dokument som krävs för att bygga eller förändra en allmän väg i Sverige, enligt väglagen. Den fungerar som ett tillstånd och visar exakt var vägen ska gå, hur den ska byggas och vilken mark eller utrymme som behöver tas i anspråk för vägen för att bygga den.

Ett syfte med vägplanen är att ordna markåtkomsten, både det permanenta och tillfälliga behovet. Därtill provas vilka skyddsåtgärder som behövs för att minimera påverkan på omgivningen och identifiera vilka övriga tillstånd som behövs för att genomföra projektet.

Planläggning av vägbyggande följer en process där både infrastrukturbyggaren och företrädare för samhället i övrigt medverkar. Planläggningsprocessen regleras i väglagen (1971:948), med tillhörande förordningar, och syftar till att förfarandet vid byggande av transportinfrastruktur ska få god anknytning till övrig samhällsplanering och till miljölagstiftningen.

Väglagen (1971:948) innehåller de regler om allmänna vägar som har ansetts kräva lagform. Regeringen har utfärdat föreskrifter om allmänna vägar som har tagits in i vägförordningen (tidigare vägkungörelsen [1971:954]). Härutöver har regeringen utfärdat förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur och förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur. Föreskrifter om allmänna vägar kan vidare utfärdas av Trafikverket.

Planläggningsprocessen syftar till att utreda och definiera var vägen ska lokaliseras och hur den ska utformas. Processen innebär att planläggningen av vägar förankras bland annat i kommunernas planering och att de som berörs i olika processteg får goda möjligheter till insyn och ges möjlighet att framföra synpunkter. Under processen analyseras och beskrivs väganläggningens lokalisering, utformning och miljöpåverkan. Slutligen läggs lokaliseringen och detaljutformningen fast. I lagarna slås fast att vägplan ska upprättas för åtgärder som innebär byggande av väg i lagens mening. Där regleras också den process som leder fram till en fastställd vägplan och som således är en förutsättning för byggande.

En grundläggande utgångspunkt är att när en väg byggs ska den ges ett sådant läge och utformas så, att ändamålet med vägen uppnås med minsta intrång och olägenhet utan oskälighets kostnad. Hänsyn ska tas till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden.

3.2.2 Små och okomplicerade åtgärder

Syftet med att förenkla lagstiftningen kring små och okomplicerade åtgärder (SO-åtgärder) var bl.a. att använda planeringsresurserna mer effektivt och mer riktat mot de situationer där det är viktigt att en planläggning enligt väglagen genomförs. Istället för att i väglagen reglera det på så sätt att små och okomplicerade projekt inte kräver vägplan, infördes istället att dessa projekt inte ska anses utgöra byggande av väg (10 § fjärde stycket väglagen). Huvudsyftet var dock att undgå planläggning. Förenklingen kan även tillämpas på driftåtgärder som kräver mer mark, vilka annars även de skulle ha krävt vägplan (28 § väglagen).

10 § fjärde stycket väglagen är formulerat enligt följande:

En åtgärd på en befintlig väg ska inte anses vara byggande av väg om

1. åtgärden medför endast marginell ytterligare påverkan på omgivningen, och

2. berörda fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt skriftligen medgett att mark eller annat utrymme får tas i anspråk.

I Trafikverkets arbetssätt (TDOK 2013:0291) för dessa åtgärder, vilka benämns SO-åtgärder, består prövningen för att kunna tillämpa undantaget av fyra steg:

1. Det gäller endast åtgärder på befintlig väg eller järnväg.

Det gäller förändringar som behövs för vägens eller järnvägens bestånd, drift eller brukande.

Reglerna kan inte tillämpas för åtgärder som innebär avvikelser från en fastställd väg- eller järnvägsplan i ett ännu inte färdigställt projekt. Sådana avvikelser hanteras genom lagreglerna om s.k. oväsentlig avvikelse eller ändring av plan.

2. Det ska vara fråga om små och okomplicerade åtgärder

Som exempel på sådana åtgärder nämns i förarbetena att:

- göra smärre justeringar i längs- eller höjddled av en väg,
- anlägga en buss- eller rastficka eller en tryckbank,
- anlägga eller förlänga plattformar eller
- losstagnning (skrotning) av berg för att utvidga tunnlar.

Det är åtgärder av den omfattning som redovisas i exemplen ovan som lagen avser. Om omfattningen är större än så kan åtgärden i dagsläget inte undantas från formell planläggning även om kriterierna för undantag i övrigt är uppfyllda.

Hur åtgärden uppfattas av omgivningen kan vara ett stöd för bedömning av åtgärdens omfattning. Åtgärden ska vara något som av de flesta, och med normalt språkbruk, uppfattas som liten. Åtgärden ska dessutom vara okomplicerad (i förarbetena används både begreppen enkel och okomplicerad), d.v.s. avvägningen mellan olika intressen ska vara enkel att göra.

3. Det ska vara fråga om åtgärder som endast medför marginell, eller ingen, ytterligare påverkan på omgivningen.

En förutsättning är att åtgärden inte medför någon beaktansvärd olägenhet för omgivningen när åtgärden är genomförd. Det ska således vara uppenbart att andra intressen inte motverkas mer än marginellt. Detta bör kunna konstateras genom en enkel bedömning. Om så inte är fallet ska

bedömningar och intresseavvägningar göras inom ramen för en formell planläggningsprocess.

Det är den tillkommande påverkan som den aktuella åtgärden orsakar som ska bedömas. Omständigheter som har betydelse vid bedömningen är bland annat av omgivningens karaktär och känslighet, till exempel om det finns bebyggelse eller känslig miljö i närheten. När en åtgärd är genomförd kan anläggningen eller trafiken få negativ påverkan på eventuella natur- och kulturvärden i näraliggande mark- och vattenområden eller försämra möjligheterna att använda intilliggande mark för boende eller någon annan verksamhet. Finns behov av skyddsåtgärder för att minska eller hindra påverkan på miljön är normalt bedömningen att åtgärden medför mer än marginell ytterligare påverkan på omgivningen.

Även om åtgärder görs helt eller delvis utanför befintligt vägområde/järnvägsfastighet utesluter det inte att den ytterligare omgivningspåverkan blir marginell. Vid en större utvidgning av området är det dock troligast att påverkan blir mer än marginell oberoende av hur omgivningen ser ut.

4. Eventuell markåtkomst kan ske på frivillig grund.

Om ny mark behöver tas i anspråk är en ytterligare förutsättning att berörda fastighetsägare och innehavare av särskild rätt, till exempel servitutsrätt eller ledningsrätt, skriftligen medger att mark eller utrymme får tas i anspråk. För allmän väg innebär det att vägrätt uppkommer om samtliga undantagskriterier är uppfyllda.

Varken i förarbetena eller i väglagen, eller i Trafikverkets arbetssätt, nämns hur detaljplanebestämmelser skulle kunna påverka bedömningen vid tillämpning av undantaget. Dock har en detaljplan ibland kunnat motivera varför en åtgärd anses vara okomplicerad (intresseavvägningen är redan gjord och markanvändningen är bestämd) eller varför en åtgärd inte medför omgivningspåverkan (omgivningen har i och med detaljplanen att räkna med en förändring).

3.3 Allmän väg inom detaljplanelagt område

För att anlägga en ny allmän väg eller bygga om en befintlig väg krävs enbart prövning enligt väglagen. Behov av förändringar på redan befintliga vägar hänger ofta samman med andra förändringar i vägens närområde som kan vara initierade genom den kommunala planeringen. I PBL finns krav på reglering med detaljplan om en bebyggelse ska förändras och regleringen behöver ske i ett sammanhang. Då kan vägen inkluderas och förändringen prövas i ett sammanhang.

När allmän väg ska byggas inom detaljplanelagt område så får inte vägen byggas i strid mot detaljplanen eller planbestämmelserna. Om syftet med planen eller

bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras. I arbetet med att upprätta en vägplan identifieras vilka detaljplanelagda områden som berörs, ifall vägen stämmer överens med detaljplanen, om vägförslaget kan ses som en mindre avvikelse som inte motverkar detaljplanens syfte eller ifall detaljplanen behöver ändras eller upphävas.

Ifall en allmän väg med statlig väghållare ligger inom område med detaljplan så är det vanligast förekommande att detaljplanens användning är allmän plats för väg eller gata med kommunalt huvudmannaskap. Då är vägen både allmän väg enligt väglagen och planlagd som väg/gata enligt plan- och bygglagen (PBL). Då gäller fortfarande väglagens regler om vägområde och exempelvis tillstånd enligt 43–44 §§ väglagen.

I de fall en detaljplan har kommunalt huvudmannaskap, marken är avsedd till allmän plats och marken eller utrymmet har tagits i anspråk av kommunen för avsett ändamål (33 § väglagen) så upphör vägrätten, alternativt kan inte uppstå. Kommunen ska då istället tillhandahålla den mark eller utrymme som behövs för den allmänna vägen (7 § väglagen). Det innebär att ifall kommunen inte löser in marken, och fastighetsägaren heller inte begär att bli inlöst, så kommer upplåtelseformen för den allmänna vägen att vara vägrätt.

Ifall vägåtgärden sker med stöd av 10 § fjärde stycket väglagen (s.k. SO-åtgärd, se avsnitt 3.2.2) så fungerar reglerna om vägrätt och vägområde på samma sätt som om en vägplan hade tagits fram, dvs ett vägområde uppstår och ifall vägrätt uppstår eller inte beror bland annat på om kommunen löst in marken eller inte, alternativt ifall kommunen redan äger marken sedan tidigare.

För den omvända situationen – att en allmän väg detaljplaneläggs – så gäller något annorlunda förutsättningar:

- Ifall detaljplanen förutsätter andra åtgärder än för vägändamål inom vägområdet så krävs tillstånd enligt 43–44 §§ väglagen.
- Ifall detaljplanen förutsätter att vägområdet förändras så krävs beslut enligt väglagen, till exempel om indragning av väg eller SO-åtgärd/vägplan, beroende på om vägområdet minskas respektive utökas.
- Ifall detaljplanen anger allmän platsmark med kommunalt huvudmannaskap och den allmänna vägen planläggs som allmän plats så upphör eventuell vägrätt när kommunen löser in marken enligt 33 § väglagen.
- Ifall detaljplanen förutsätter vägåtgärder på den allmänna vägen så har kommunen att förvänta sig att staten genomför dem, enligt 6 kap. 19 § PBL samt 12 § väglagen. Detta kräver en samverkan mellan kommunen och väghållaren i samband med att detaljplanen upprättas. Eftersom

välgårdarna måste provas enligt väglagen, är det viktigt att i tidigt skede utreda – under förutsättning att väghållaren kan godkänna åtgärden – ifall åtgärden kräver vägplan eller om undantaget enligt 10 § fjärde stycket väglagen (s.k. SO-åtgärd, se avsnitt 3.2.2) kan tillämpas.

Kan då situationen uppstå där den enskilde får dubbel ersättning, ifall kommunen löser in mark som är ett befintligt vägområde? Detta regleras i både väglagen och expropriationslagen. Har vägrätt sedan tidigare uppstått så ska väghållaren betala intrångsersättning till markägaren (55 § väglagen). I vissa situationer kan ersättningsförhandlingarna dra ut på tiden, men väghållaren ska ändå fullgöra ersättningsskyldigheten trots att vägrätten har upphört till följd av en detaljplan (57 § väglagen). När kommunen sedan löser in marken så ska inte någon ersättning utgå (4 kap. 1 § tredje stycket expropriationslagen). Då inlösen av allmän plats vanligtvis sker genom lantmäteriförrättning är det i dessa situationer av betydelse att upplysa lantmäterimyndigheten om att ersättning inte ska utgå.

3.4 Trafikverkets yttranden kring kommunala planer

Trafikverket har olika roller i samhällsbyggnadsprocessen. Dels deltar Trafikverket som sakägare och väghållare i dialog och samråd och dels är Trafikverket, som statlig myndighet, stöd till länsstyrelsen som samlat företrädar statens intressen.

3.4.1 Tidiga skeden

Trafikverkets ambition är att aktivt och konstruktivt delta i den kommunala planeringens tidiga skeden, och därmed skapa förutsättningar för att lösa avgörande frågor för det fortsatta planarbetet. Trafikverket vill delta i dialogen så snart det väcks en fråga som påverkar samhällsstrukturen och därmed transportsystemet. Samarbete i tidiga skeden är alltid att föredra framför granskning av färdiga förslag. Om berörda aktörer känner till varandras roller och uppgifter kan man ömsesidigt efterfråga och initiera samarbete vid rätt tillfällen (Trafikverket, 2020).

3.4.2 Statens intressen, riksintressestöd till länsstyrelsen

Den kommunala planeringen, med stöd i PBL, utgår från översiktsplanen, som ska omfatta allt mark- och vattenområde inom kommunen. Kommunen ska i översiktsplanen redovisa grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden för hela kommunen. Grunddragen ska framgå av en karta. Av planen ska det även framgå hur kommunen anser att den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras (SFS 2010:900 3 kap). Det innebär även lokalisering av ny infrastruktur. Översiktsplanen utgör vägledning för bland annat detaljplanering, bygglovsprövning utanför detaljplanlagt område och andra tillståndsprövningar.

När kommunen upprättar ett förslag till översiktsplan ska kommunen samråda med länsstyrelsen, regionen och de kommuner som berörs. Kommunen ska också ge kommunens medlemmar, andra myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget tillfälle att delta i samrådet.

Trafikverket har ett väsentligt intresse av förslaget och lämnar synpunkter på översiktsplanen utifrån rollen som väghållare, men den huvudsakliga uppgiften i arbetet med översiktsplan är att bistå länsstyrelsen i sitt uppdrag att samlat företräda statens intressen i översiktsplanprocessen, vanligen utifrån riksintresseanspråk.

3.4.3 Yttranden vid detaljplan

Vid detaljplanläggning anges hur förslaget till detaljplan stämmer med översiktsplanen. Om den är förenlig så kan lämplig lokalisering anses vara klar i och med översiktsplanen. Kommunen kan planlägga utan detta stöd men detaljplanen behöver då hantera avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen, 2 kap PBL.

Trafikverket fattar beslut om markanspråk för riksintresse kommunikationer enligt 3 kap 8 § Miljöbalken. Vid yttrande över detaljplaner lämnar Trafikverket synpunkter på de riksintresseanspråk som berörs av förslaget till detaljplan. Länsstyrelsen inhämtar andra myndigheters motsvarande anspråk och synpunkter och svarar för samordningen av de statliga intressena.

Länsstyrelsen ska, enligt PBL, utöva tillsyn över och bevaka vissa statliga och mellankommunala intressen. Genom länsstyrelsens medverkan i planprocessen är det meningen att de frågor som länsstyrelsen särskilt ska bevaka genom tillsyn, ska uppmärksammas tidigt, så att det är möjligt för kommunen att beakta länsstyrelsens synpunkter. Dialogen mellan stat och kommun om dessa intressen sker både under samrådet och under granskningen. I granskningsskedet ska länsstyrelsen ge ett tydligt besked till kommunen om detaljplanen är godtagbar utifrån de intressen som kan leda till ett upphävande. Kommunen ska alltså, innan planen antas, få veta om det finns en risk att länsstyrelsen kommer att ingripa genom sin tillsyn mot planbeslutet.

De ingripandegrunder som räknas upp är:

- ett riksintresse enligt miljöbalken inte tillgodoses
- regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt
- en miljökvalitetsnorm enligt miljöbalken inte följs
- strandskydd enligt miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser

- en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Trafikverkets riksintresseanspråk kan vara en grund för den prövning länsstyrelsen gör. I de yttranden som lämnas finns en tydlig koppling till prövningsgrunderna eftersom dessa är en viktig del av processen.

Trafikverket granskar planen även utifrån sakägargrunder, d.v.s. i rollen som väghållare. Här betraktas planen utifrån påverkan på vägen, möjlighet till drift, underhåll, påverkan på vägkropp m.m. Trafikverksregionerna är väghållningsmyndighet.

Många Länsstyrelser vill att det är tydligt i vilken roll, stat eller sakägare, Trafikverket lämnar synpunkterna. Samma yttrande innehåller vanligen båda aspekterna. Det är angeläget att tänka efter före hur en överklagan skulle kunna se ut. Det händer att Trafikverket överklagar samtidigt som länsstyrelsen beslutar att överpröva. För dessa frågor kan överklagande tillämpas enl. PBL 13:10. Statliga myndigheter har dock enligt denna bestämmelse talerätt i egenskap av berörd sakägare. Staten kan alltså som sakägare bevaka sina intressen när det gäller beslut som direkt berör till exempel statlig mark (PBL 13 kap 10§).

3.5 Finansiering av åtgärder

När kommunerna planerar för förändrad markanvändning kan det föranleda behov av förändringar i det statliga vägnätet. Åtgärder i det statliga vägnätet finansieras normalt sett genom länsplan (regionala vägar) eller nationell plan (nationella vägar). Planerna uppdateras på uppdrag av regeringen, ungefär vart fjärde år. Trafikverket bistår med underlag och genomför planerna, men det är regeringen respektive länsplaneupprättarna som beslutar om vilka åtgärder som ska finnas med i planerna.

Om en kommun är villig att finansiera hela åtgärden behöver den inte finnas med i nationell plan eller länsplan. Den behöver dock fortfarande komma med i Trafikverkets verksamhetsplanering.

Åtgärder på den statliga vägen är en följd av en utvecklingsambition hos kommunen. Vägåtgärden kan därför sägas vara del i ett sammanhang och inte en brist i transportsystemet. Åtgärdsvalsstudier, metodiken för att lösa transportrelaterade behov, tillämpas inte eftersom bristen uppkommer först i samband med exploateringen/förändringen som kommunen driver. Kommunens detaljplan syftar till att pröva markens lämplighet för ett visst ändamål – där i ingår vägåtgärden.

3.5.1 Avsiktsförklaring och medfinansieringsavtal

En avsiktsförklaring mellan kommun och Trafikverket tas fram för åtgärder med planerad byggstart år 4 – 6. Avsiktsförklaringen syftar till att identifiera viljan till, preliminär inriktning och omfattning av medfinansiering samt anger villkoren, formerna och tidplanen för fortsatt samverkan rörande utpekade åtgärder. Avsiktsförklaringen tidsbegränsas till nästa planrevidering och är inte bindande.

Ett medfinansieringsavtal tas därefter fram för åtgärder med planerad byggstart år 1 - 3 och syftar till att bestämma omfattning av åtgärder, parternas ansvar samt finansieringen av åtgärden. Det är ett avtal som binder parterna, men utan klausuler om skadestånd. Avtalet ska ligga inom ramen för det bemyndigande som regeringen gett Trafikverket. (Förhandling och förvaltning av avtal om medfinansiering och samverkan med externa TDOK 2017:0422).

För att säkerställa finansiering av de åtgärder som blir tillämpbara som ett undantag genom §10 väglagen till följd av en kommunal detaljplan kommer Trafikverket att i sitt yttrande över förslaget till detaljplan ange att ett avtal måste tecknas före beslut om planens antagande.

Initiativ till detaljplaner kan komma från privata intressenter (exploatörer, byggherrar, fastighetsägare med flera). Sådana initiativ ger upphov till kommunala avtal med intressenten. Det kan vara ett plankostnadsavtal som definierar att planen tas fram men också ett exploateringsavtal som reglerar en detaljplans genomförande, PBL 6 kap 39 och 40§§.

3.6 Bevakningsärenden

Trafikverket har som huvudinriktning att alla åtgärder på det statliga vägnätet ska planeras och genomföras av Trafikverket. Produktkvaliteten i Trafikverkets anläggning måste vara rätt så att ett överlämnande till förvaltaren av anläggningen är möjligt och att drift och skötsel kan ske kostnadseffektivt och säkert.

I vissa fall kan åtgärder dock genomföras genom ett bevakningsuppdrag, d.v.s. ett uppdrag där Trafikverket genom en bevakningsledare säkerställer att Trafikverkets krav på statlig anläggning tillgodoses i samband med att åtgärd som berör eller kan påverka det statliga väg- eller järnvägsnätet initieras och genomförs av extern part. Det handlar framför allt om små och okomplicerade åtgärder på lågt trafikerade vägar.

3.7 Samordnat förfarande

Enligt dagens regelsystem så finns en möjlighet till ett förenklat förfarande vid upprättande av vägplaner, i de fall åtgärden har prövats eller ska prövas i en detaljplan. Det förenklade förfarandet innebär att

- samråd om vägens lokalisering och utformning i detalj inte behöver ske om vägplanen enbart gäller åtgärder som också har prövats eller ska prövas genom detaljplanen (15 b § väglagen),
- det inte behövs någon miljökonsekvensbeskrivning som är särskilt upprättad för vägplanen om vägplanen enbart gäller åtgärder som också har prövats eller ska prövas genom detaljplanen (16 c § väglagen),
- kungörandet av vägplanen får samordnas med det kungörande som ska ske i detaljplaneärendet, om förslaget enbart gäller åtgärder som också har prövats eller ska prövas genom detaljplanen (17 § väglagen).

Samordningen innebär dock fortfarande att en vägplan tas fram och fastställs, men tanken enligt förarbetena var att genom dessa förenklingar i vägplaneprocessen göra att det skulle gå fortare och bli mindre kostsamt att ta fram vägplaner i dessa situationer.

Det ska också nämnas att samordningsreglerna även infördes i PBL och ter sig liknande – dvs. vissa moment i detaljplaneprocessen kan undgås ifall åtgärden prövats eller ska prövas i en vägplan. Eftersom denna rapport syftar till att belysa möjliga förändringar i väglagen redogörs det inte ytterligare för samordningsreglerna i PBL

4 Problembeskrivning

I Ds 2023:28 Nationell fysisk planering redovisas två problem med dagens planläggning enligt väglagen och PBL, att det är en dubbelprövning och att det är för långa ledtider. Trafikverket har dock fått uppfattningen att kärnan i problemet är den oförutsägbarhet som kommunerna ställs inför när de ska upprätta detaljplaner som påverkar statlig väg. Nedan följer Trafikverkets redogörelse av dessa problem.

4.1 Dubbelprövning

Problembilden som presenteras i rapporten Ds 2023:28 Nationell fysisk planering är att ”...den dubbelprövning som åtgärder inom tätort på det nationella vägnätet *alltid* genererar genom att sådana kräver både detaljplan enligt PBL och vägplan enligt väglagen” och att det kommer olika besked från olika nationella/statliga instanser.

Som beskrivet ovan i avsnitt 3.1 krävs det inte *alltid* vägplan för åtgärder på det statliga vägnätet. Begreppet dubbelprövning är också missvisande. Dubbelprövning innebär att samma sak provas två gånger. Så är inte fallet vid både vägplan och detaljplan för samma åtgärd. Detaljplanen syftar till att pröva lämplig markanvändning för ett område. I detaljplaner ingår fler användningar, exempelvis gator, natur, bostäder eller centrum. Vägplanen prövar enbart ett ändamål vilket är just byggande av väg. Förändringar i syfte att nå resultat för de åtgärder som denna utredning studerat med en mer sammanhållen process skulle innebära förbättringar.

4.1.1 Väglagen kontra plan- och bygglagen

Det finns både likheter och skillnader mellan en vägplan och en detaljplan. Båda prövningarna utreder markanspråk och omgivningspåverkan och resulterar i möjligheten att anlägga en väg. Lagstiftningarna som de respektive planerna provas mot har dock olika syften och upplägg.

Plan- och bygglagen inriktar sig på planeringsprocessen där byggande och förändring av mark- och vattenanvändningens många intressen ska samordnas och konflikter lösas i ett tidigt skede. Plan- och bygglagens förfaranden syftar till att identifiera lämplig mark- och vattenanvändning sett till både allmänna och enskilda intressen. Enligt PBL 4 kap. 2 § 2p finns krav på kommunen att ta fram detaljplan för ny sammanhållen bebyggelse eller för befintlig bebyggelse som ska förändras om regleringen behöver ske i ett sammanhang med hänsyn till den fysiska miljö som åtgärden ska genomföras i, till åtgärdens karaktär eller omfattning eller till förhållandena i övrigt.

Sammanhållen bebyggelse definieras i PBL 4 kap. 2 § som bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark. Det innebär att byggnaderna ligger så nära varandra att de utgör en tydlig grupp, där tomterna antingen har gemensam gräns eller endast separeras av exempelvis en väg eller ett grönområde.

Länsstyrelsen har tillsyn över kommunernas detaljplanering och kan överpröva detaljplaner. Det är ett verktyg för staten där planer som inte anses tillgodose eller tillräckligt belysa viktiga aspekter så som exempelvis riksintressen eller hälsa och säkerhet kan upphävas genom länsstyrelsens beslut³.

Väglagen är en så kallad sektorslag. Den gäller ”bara” allmän väg. Väglagen definierar vad som är en allmän väg och dess anordningar, vad väghållning är och vem som är ansvarig för väghållningen och reglerar processen för att bygga en allmän väg liksom drift och underhåll av en allmän väg.

En detaljplan och en vägplan fyller olika syften och prövningarna är därför olika. Dock sker samråd och granskning på ett likartat sätt i båda planerna vilket kan ge uppfattningen av att det sker en dubbelprövning. En detaljplan har till syfte att fastlägga platsens lämplighet för en viss markanvändning. I en detaljplan läggs marken ut som kvartersmark eller allmän platsmark och när kommunen är huvudman i planen uppkommer en skyldighet att lösa in den mark som redovisats som allmän platsmark. Detta sker då med äganderätt eller undantagsvis med servitut men först sedan en lantmäteriförrättning genomförts. Någon vägrätt uppstår inte i detaljplanen. Istället regleras användningen, på den juridiskt bindande plankartan, till ett vägändamål, GATA, VÄG etc., enligt Boverkets föreskrifter om detaljplan. Användningen väg eller gata är så kallad allmän plats och genom planen knyts en huvudman till den. Huvudmannen har ansvar för genomförandet av allmän plats, förfarandet är olika för enskilt respektive kommunalt huvudmannaskap. Ytor för tillfällig användning kan regleras i detaljplan, men de är tidsbegränsade och kan bara ske inom planområdet. Förutom att det tas fram en detaljplan som möjliggör exploatering kan man anta att det även kommer att krävas bygglov för exploateringsåtgärderna. Även kommunens byggnationer kräver således en form av ”dubbelprövning” i och med att detaljplanen först ger ramarna men bygglovet reglerar detaljerna.

Vägplanen har som ett syfte att ordna markåtkomsten för en specifik åtgärd, både det permanenta och tillfälliga behovet. Därtill provas vilka skyddsåtgärder som behövs för att minimera påverkan på omgivningen och identifiera vilka övriga tillstånd som behövs för att genomföra projektet. Detta sker genom att marken redovisas som vägrätt, inskränkt vägrätt och tillfällig nyttjanderätt. Den tillfälliga

³ Boverket, 2023. Plan- och bygglagstiftningens utveckling. [Plan- och bygglagstiftningens utveckling - PBL kunskapsbanken - Boverket](#)

nyttjanderätten (etableringsytor, ytor för byggtrafik m.m.) är av stor betydelse för att kunna genomföra byggnationen.

En vägplan kan beskrivas som bygglovets motsvarighet, dvs en fastställd vägplan är som ett bygglov, alltså det tillstånd som behövs för att genomföra det aktuella vägprojektet. Det är inte samma sorts prövningar i en detaljplan och i en vägplan, de har olika detaljeringsnivå och de olika planerna ger olika rättsverkan, en vägplan motsvarar prövningen i ett bygglov och motsvarar ett expropriationstillstånd. Det är alltså ingen dubbelprövning utan två olika typer av prövningar på olika detaljeringsnivåer och med olika syften.

4.1.2 Miljöprövning

När det gäller miljöprövning enligt miljöbalken skiljer sig förfarandet åt beroende på om det handlar om en detaljplan enligt PBL eller en vägplan enligt väglagen.

Vid upprättande av en detaljplan ska kommunen bedöma om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Om så är fallet måste en miljöbedömning enligt kapitel 6 i miljöbalken göras. Denna typ av miljöbedömning kallas för strategisk miljöbedömning, eftersom den sker på ett övergripande plan och tar hänsyn till mer generella frågor om markens lämplighet för exempelvis bostäder, industri eller infrastruktur. Kommunen ansvarar för processen, men länsstyrelsen har en viktig roll i att avgöra om en betydande miljöpåverkan föreligger och att samordna statliga intressen.

För vägplaner är miljöprövningen direkt kopplad till ett konkret projekt, alltså byggandet eller ombyggnaden av en allmän väg. Det innebär att en miljöbedömning eller miljökonsekvensbeskrivning blir en integrerad del av vägplanen.

Miljöprövningen sker alltså som en del av den fysiska planeringen och genomförs av den ansvariga väghållningsmyndigheten, oftast Trafikverket. Till skillnad från detaljplanen, där miljöprövningen är vägledande för kommande exploatering, utgör vägplanen ett faktiskt tillstånd enligt väglagen och miljöbalken. Det innebär att när vägplanen har fastställts och vunnit laga kraft så ger den både rätt att bygga vägen och rätt att använda marken, inklusive tillfällig markåtkomst. Den fungerar därmed ungefär som ett kombinerat bygglov och expropriationstillstånd.

En annan skillnad är att vägplanens miljöprövning ofta är mer detaljerad och tekniskt inriktad, medan detaljplanens miljöprövning är bredare och mer strategisk.

4.2 Långa ledtider i Trafikverkets processer

Ett problem som kommunerna upplever som mer problematiskt än själva prövningen är att kommunens och Trafikverkets tidplaner inte överensstämmer. Det är inte den dubbla prövningen utan de dubbla processerna som ställer till problem. När kommunen ansvarar för detaljplanen och Trafikverket för

väggåtgården krävs tät samordning – både tekniskt, juridiskt och tidsmässigt. Det är vanligt att kommunens planeringshorisont är kortare och mer projektfokuserad medan Trafikverkets arbetssätt är mer långsiktigt, styrt av regelverk, nationella eller regionala prioriteringar och en intern process. Skillnaden i arbetssätt, ansvar och kultur leder ibland till att projekt inte går i takt.

Trafikverket ansvarar för hela det statliga vägnätet i landet, och har en stor mängd projekt att hantera, både nationellt och regionalt. Även om kommunen finansierar åtgården, måste Trafikverket prioritera inom befintlig resurs- och personalram, tilldela intern projektledning och teknisk kompetens samt säkerställa att åtgården inte påverkar andra pågående eller planerade projekt. Detta skapar ofta kö-effekter i planeringen och tidsfördröjningar innan ett projekt ens kan påbörjas. Trafikverket arbetar dock aktivt med att förbättra leveransförmågan genom att korta verksamhetens ledtider i planering och byggprojekt.

I de fall en åtgärd bedöms vara en SO-åtgärd (se avsnitt 3.2.2) är ambitionen att åtgården ska utredas och projekteras parallellt med framtagandet av detaljplanen. Det kräver dock att kommunen upprättar en tidig dialog med Trafikverket när de påbörjar planarbetet. Förändringar i detaljplanen kan också leda till förändringar i åtgårdens omfattning, vilket kan innebära förlängning av Trafikverkets ledtider eller till och med att åtgården bedöms vara byggande av väg och att en vägplan därmed behöver upprättas.

4.3 Oförutsägbarhet

Rapporten Ds 2023:28 Nationell fysisk planering nämner kort att kommunerna upplever att det finns en osäkerhet kring överenskommelser om åtgärder med ”staten”, som de baserar sin detaljplan på. När Trafikverket sedan kommer längre i sin utredning (och eventuell vägplan) så händer det att åtgården har förändrats till den grad att den inte ryms inom detaljplanen. Det innebär att kommunen behöver göra om den detaljplan som de nyss har antagit.

Plangräns, användningsgräns och egenskaper i detaljplanen ska anges med exakthet i ett skede då kunskapen om åtgården på den statliga vägen inte är fullständig. I processen både för att ta fram vägplan och detaljplan ska berörda ha möjlighet att yttra sig och påverka planens utformning, därför är inte markanspråken för åtgården på den statliga vägen fullt ut kända förrän i vägplanens slutskede.

En konsekvens av de separata processerna är att kommunen behöver göra om den detaljplan som nyligen antagits. Att ändra en detaljplan före genomförandetidens utgång är förknippat med ersättningsanspråk från dem som har haft rättigheter i detaljplanen som kan påverkas negativt av en ändring.

4.4 Hur vanliga är problemen?

Trafikverkets analys att det inte är dubbla prövningar som är problemet bekräftas av de parter som Trafikverket har haft dialog med under uppdragets gång; Boverket, SKR och länsstyrelsens expertgrupp för infrastruktur. Utöver dessa har frågan diskuterats på ett möte med kommunala plan- och exploateringschefer som SKR kallade till. Cheferna beskrev istället att det inte är lätt att synkronisera Trafikverkets tidplaner med de kommunala när kommunen tar fram detaljplan som berör statlig väg. Det kommer ofta besked från Trafikverket i sena skeden som innebär att kommunen får ändra i sitt pågående planarbete i ett sent skede eller ändra i en redan antagen plan. Detta gäller inte bara när kommunen har med den statliga vägen i sin detaljplan utan även om detaljplanen är angränsande till det statliga vägområdet; behövs mer vägområde behöver detaljplanegränsen flyttas.

Ett exempel när det i dag kan behövas både en vägplan och en detaljplan är när kommunen planerar för ett nytt bostads- eller industriområde i ett område som inte tidigare omfattas av detaljplan. Om det då behövs en avfart från det nationella vägnätet behöver ombyggnaden av den allmänna vägen prövas i en vägplan, förutsatt att åtgärden inte är sådan liten okomplicerad åtgärd (s.k. SO-åtgärd) som innebär att åtgärden enligt väglagen inte utgör byggande av väg (se 10 § fjärde stycket väglagen). Att även den åtgärd som behövs för att bygga om den allmänna vägen behöver prövas i en vägplan innebär således att det krävs dubbla planeringsprocesser, vilket innebär att det finns risk för att den tid som behövs för planering blir längre än vad som hade behövts om även ombyggnaden av den allmänna vägen skulle kunna prövas i detaljplanen.

4.5 Vad får problemen för konsekvenser (nollalternativ)?

När en kommun tar fram en detaljplan för exempelvis ett nytt bostadsområde eller ett industriområde som kräver anslutning till det statliga vägnätet, uppstår ofta en beroenderelation till Trafikverket. Kommunerna har inte möjlighet att på ett enkelt sätt förutse utfallet, d.v.s. ifall åtgärden på den allmänna vägen kräver en vägplan eller ej. De kan göra allt "rätt", men det kan ändå landa i att åtgärden inte blir av. Många kommuner rapporterar att Trafikverkets planeringstider inte går i takt med kommunens. Det kan innebära att:

- exploateringsavtal fördröjs,
- byggstart skjuts upp,
- kommunen tvingas revidera detaljplanens genomförandetid,
- projektets ekonomi påverkas negativt (eftersom byggstarten skjuts upp och intäkter uteblir).

5 Diskussion och slutsatser

Problembeskrivningen visar att det inte är dubbelprövningen som är problematiken, det är snarare de dubbla processerna för vägplan och detaljplan och att det är svårt för kommunerna att få besked om de åtgärder som Trafikverket ska genomföra med anledning av kommunal detaljplan.

Det finns förenklingar i väglagen som innebär att små och okomplicerade åtgärder (SO-åtgärder, se avsnitt 3.2.2) inte anses vara ”byggande av väg” och därmed inte behöver vägplan. Trafikverket gör bedömningen om en åtgärd ska klassas som SO-åtgärd. Under projektering kan det dock visa sig att omfattningen av åtgärden ökar och att det inte längre kan klassas som SO-åtgärd och att en vägplan behövs. För kommunen innebär det att förutsättningarna förändras i ett sent skede, ibland efter att detaljplanen är antagen. Det kan också leda till att detaljplanen behöver förändras för att markanvändningen inte stämmer överens med det markanspråk som vägplanen anger.

En förutsättning för en förenkling i väglagen skulle, enligt uppdraget, vara att åtgärden genomfördes inom sammanhållen bebyggelse. I fjärde kapitlet i PBL regleras när detaljplan ska upprättas inom sammanhållen bebyggelse, se avsnitt 4.1.1. Det innebär att åtgärder som genomförs med stöd i detaljplan kommer ske inom sammanhållen bebyggelse.

I uppdraget ingår att säkerställa ”vägrättsinstitutet och väghållaransvaret inklusive framtida drift och säkerhet”. Trafikverket konstaterar att vägrätten dels har som syfte att ge staten tillgång till mark som har annan användning än väg i grunden och dels fastställa den huvudsakliga utformningen och de skyddsåtgärder som är nödvändiga för störningar mot omgivningen. Om det däremot finns en detaljplan som säger att ett visst markområde ska vara väg, och kommunen löser in marken, så är vägrätten överflödig.

Desto viktigare är väghållaransvaret och vägområde. Väghållaransvaret anger vem det är ansvarar för drift och underhåll av vägen och vägområdet anger vilket område som behövs för att göra detta. En detaljpaneläggning av statlig väg innebär inte att väghållaransvaret förändras. Väghållaransvaret förändras inte genom att den statliga vägen omfattas av en detaljplan, utan staten, genom Trafikverket, är fortsatt väghållare. Det som är viktigt att bevaka är att det nya vägområde som åtgärden leder till kan redovisas tydligt.

6 Trafikverkets förslag till förändring

6.1 Förslag till författningsförändringar

Trafikverket föreslår följande förändring i väglagens §10 genom tillägget nedan redovisat.

Nuvarande lydelse

Ny lydelse

10 §

Med byggande av väg avses att anlägga en ny väg och att bygga om en väg.

Ny väg får anläggas, om vägen behövs för allmän samfärdsel eller annars kan antas få synnerlig betydelse för det allmänna.

En väg får byggas om, när det är motiverat från allmän synpunkt.

En åtgärd på en befintlig väg ska inte anses vara byggande av väg om

1. åtgärden medför endast marginell ytterligare påverkan på omgivningen, och
2. berörda fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt skriftligen medgett att mark eller annat utrymme får tas i anspråk.

En åtgärd på befintlig väg ska heller inte anses vara byggande av väg om den är av mindre omfattning, omfattas av detaljplan och kommunen tillhandahåller marken enligt 7 §.

6.2 Författningskommentar

Förslaget till ändring i väglagen (1971:948)

10 §

Stycke fem är nytt

Paragrafen avslutas med ett nytt femte stycke som genom detta utökar definitionen av vilken typ av åtgärder som kan genomföras utan att klassas som byggande av väg. Genom bestämmelsen i det nya stycket kan åtgärder som är av mindre omfattning, omfattas av detaljplan samt att kommunen tillhandahåller marken enligt 7 § ses som ej byggande av väg och därmed inte kräva att vägplan upprätts.

I paragrafens *första stycke* definieras vad som avses med byggande av väg, detta ändras inte. *Andra stycket* som innehåller bestämmelser om när ny väg får anläggas, ändras inte. *Tredje stycket* som innehåller bestämmelser om när en väg får byggas, ändras inte. *Fjärde stycket* som innehåller bestämmelser om när en åtgärd på befintlig väg inte ska anses vara byggande av väg, ändras inte.

Det införs ett nytt *femte stycke* i paragrafen. Genom bestämmelsen undantas mindre omfattande åtgärder som omfattas av detaljplan och där kommunen tillhandahåller marken från begreppet byggande av väg. Det får till följd att kravet på formell fysisk planering genom vägplan inte gäller för dessa åtgärder om de omfattas av en detaljplan och kommunen tillhandahåller marken enligt 7 § i väglagen. Undantaget gäller endast åtgärder på statlig väg och bibehållet statligt väghållaransvar. Härutöver krävs att följande förutsättningar är uppfyllda. För det första förutsätts att åtgärden är av mindre omfattning, dvs att den ej har betydande miljöpåverkan och endast har lokal trafikpåverkan. Utgångspunkten för bedömningen är den omgivningspåverkan som vägåtgärden ger upphov till.

Bedömningen om att åtgärden ej har betydande miljöpåverkan och endast lokal trafikpåverkan ska framställas och beskrivas av kommunen i detaljplanen och Trafikverket ska säkerställa att detta genomförts på rätt grunder. Omständigheter som har betydelse vid bedömningen utgörs bland annat av omgivningens karaktär och känslighet, till exempel om det finns bebyggelse eller känslig miljö i närheten. Att trafikpåverkan endast blir lokal har betydelse vid bedömningen vilket innebär att åtgärden inte påverkar det statliga vägnätet negativt avseende exempelvis trafiksäkerhet eller vägens funktioner i det funktionellt prioriterade vägnätet. Som en andra förutsättning för att undantaget ska vara tillämpligt krävs att åtgärden omfattas av en detaljplan. Detta ska garantera att markåtkomst för åtgärden sker reglerat utifrån plan- och bygglagens bestämmelse samt att rättssäkerhet för tredje man säkerställs utifrån bestämmelserna i plan- och bygglagen.

I de fall åtgärden är en konsekvens av kommunal exploatering ska åtgärden bekostas genom kommunen för att det ska bli aktuellt att tillämpa föreslaget undantag. Den slutliga finansieringen kan också styras av bestämmelserna i 6 kap 39 och 40 §§ i plan- och bygglagen vilket ska beaktas för att skydda tredje part. Till sist förutsätts också att marken tillhandahålls av kommunen enligt 7 § i väglagen. I bestämmelsen uttrycks detta genom att det anges att kommunen tillhandahåller marken enligt 7 §. Att kommunen äger och tillhandahåller marken är viktigt eftersom att det då inte behövs någon ytterligare process för markåtkomst vilket sparar tid och resurser för samhället. Kommunen kommer också att behöva säkerställa tillfällig markåtkomst under byggtid för att genomförandet av åtgärden ska kunna utföras av Trafikverket. Den praktiska tillämpningen av bestämmelsen behandlas även i avsnitt 6.3.

6.3 Praktisk tillämpning av förslaget

Förslaget till tillägg i 10 § väglagen skulle innebära att vägåtgärder även i fortsättningen prövas enligt både PBL och väglagen. Väglagens regler om allmän väg, väghållare, väganordningar och vägområde förblir desamma. Däremot behövs ingen vägplan.

Tillämpningen kommer i grunden att ske på olika sätt beroende på om åtgärden initieras av kommunen genom en ny detaljplan eller om åtgärden sker inom en befintlig detaljplan och initieras av Trafikverket.

6.3.1 Åtgärden initieras av kommunen

Planläggning med detaljplan syftar till att mark- och vattenområden används till det ändamål området är mest lämpat för. Lämpligheten bedöms med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. För att kunna göra korrekta bedömningar kan flertalet utredningar behöva tas fram. En initial bedömning av exploaterings påverkan på det statliga vägnätet ska göras.

Om kommunen identifierar att det finns risk att någon statlig väg påverkas, till exempel genom ökade trafikmängder eller behov av ny anslutande väg, tar de kontakt med Trafikverket. En avsiktsförklaring, se mer i avsnitt 3.5.1, mellan kommunen och Trafikverket upprättas som säkerställer att båda parter har för avsikt att driva den fortsatta processen i samverkan och avsätta resurser för det. Avsiktsförklaringen anger principerna för finansiering av åtgärden, principerna för parternas ansvarsfördelning och när åtgärden ska genomföras. Att kommunen ska vara huvudman för allmän plats ska framgå likväl som att väghållningen fortsatt ska vara statlig (om annan bedömning görs ska överenskommelse om att inleda förändringsärendet istället tecknas). Trafikverket förbinder sig att genomföra åtgärden enligt förslaget undantag i femte stycket 10 § väglagen, förutsatt att kommunen kan visa att kriterierna för undantaget uppfylls. Avsiktsförklaringen signeras av Trafikverkets regionala direktör.

Kommunen tar fram underlag som visar på förslag på åtgärd, att den inte kan anses ha betydande miljöpåverkan samt att den endast har lokal påverkan på trafiksystemet. Underlaget ska redovisa att kommunen gör bedömningen att åtgärden är av mindre omfattning. Det innebär att de ska beskriva

- varför åtgärden inte anses innebära betydande miljöpåverkan. Eftersom kommunen gör bedömningen inom ramen för detaljplanen ska länsstyrelsen inte behöva ta beslut i frågan, som är fallet vid upprättande av vägplan.
- att åtgärden endast har lokal trafikpåverkan. Det inkluderar beräkning av tillkommande trafik samt prognos för övrig trafik, fördelning av ny trafik i nätet och avgränsning av påverkat område, kapacitetsanalys och förslag till åtgärder vid behov i enlighet med fyrstegsprincipen, redovisning och

bedömning av påverkan på statlig infrastruktur (till exempel närliggande trafikplatser) samt bedömning av trafiksäkerhet och miljöeffekter (till exempel buller).

Trafikverket granskar kommunens underlag för att säkerställa att bedömningen är gjord på rätt grunder, till exempel korrekta trafikmängder och prognoser, lämplig åtgärd i ett bra läge, etc. I samband med detta tillsätter Trafikverket resurser för projektering av åtgärden. Eftersom Trafikverket fortsatt ska vara väghållare är det också Trafikverket som ska projektera och genomföra åtgärden. Undantag från detta kan göras enligt gängse rutin, se avsnitt 3.6.

Härifrån sker ett parallellt arbete där Trafikverket projekterar åtgärden samtidigt som kommunen tar fram handlingarna för detaljplanen. Detta kräver en tät dialog för att säkerställa att plankartan anger den markyta som vägåtgärden behöver. Trafikverkets projektering visar hur det nya vägområdet för den statliga vägen ser ut i detalj. Plankartan visar åtgärdens utrymmesbehov med en planbestämmelse som innebär allmän platsmark med kommunalt huvudmannaskap och med användning VÄG eller liknande, enligt Boverkets planbestämmelsekatalog⁴.

Vägåtgärden ska också framgå av en illustrationskarta, om det behövs för att förstå åtgärden. I planbeskrivningen ska vägåtgärden finnas med i beskrivningen av de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser.

Innan planen går ut på samråd ska Trafikverket ha kommit så långt i sin projektering att markområdet är säkert. Trafikverket behöver också veta vilken mark som behövs för genomförandet av åtgärden.

I samrådet yttrar sig Trafikverket om planen som helhet och tillstyrker vägåtgärden om planen redovisar den på det sätt som Trafikverket och kommunen har varit överens om i tidigare dialog. Om Trafikverket anser att förändringar behövs ska detta framgå av Trafikverkets samrådsyttrande, men det bör också ske en dialog med kommunen för att reda ut vilka skillnader som finns mellan Trafikverkets projektering och kommunens detaljplan. I dialogen ska också eventuella synpunkter från andra parter, som har bäring på vägåtgärden, hanteras. När detaljplanens handlingar är justerade enligt överenskommelse i dialogen ska ett avtal skrivas. Avtalet reglerar att kommunen står för kostnaden och tillhandahåller marken för åtgärden. Utöver den mark som behövs för den färdiga vägåtgärden behöver kommunen också tillhandahålla den mark som behövs under byggtid. Om detta regleras i detaljplanen eller sker på annat sätt är upp till kommunen att bestämma,

⁴ Planbestämmelsekatalogen innehåller alla de planbestämmelser som Boverket i föreskrifterna om detaljplan föreskriver att kommuner kan använda vid planläggning av nya detaljplaner. Planbestämmelsekatalogen är en exempelsamling som är uppbyggd enligt Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan och Boverkets allmänna råd (2020:6) om redovisning av reglering i detaljplan.

men det ska också ingå i avtalet. Avtalet ska gälla i fem år från att detaljplanen vunnit laga kraft. Detta för att säkerställa att Trafikverket har resurser för att genomföra åtgärden. Om åtgärden inte är påbörjad inom fem år efter detaljplanens antagande kommer ett nytt avtal behöva upprättas för att säkerställa finansiering och genomförande.

När planen går ut på granskning ska kommunen och Trafikverket redan vara överens och inga ytterligare synpunkter ska behöva framföras gällande vägåtgärden. Skulle kommunen ha gjort förändringar i detaljplanen som påverkar vägåtgärden negativt bör detaljplanen bli föremål för nytt samråd, annars kan Trafikverket komma att överklaga planen.

Skulle kommunen anta en detaljplan utan att ett avtal finns på plats bör Trafikverket överväga att överklaga detaljplanen med hänvisning till att man som innehavare av särskild rättighet påverkas negativt av planens genomförande.

Det är ett viktigt kriterium att kommunen, när detaljplanen vunnit laga kraft, äger och tillhandahåller marken eftersom att det då inte behövs någon ytterligare process för att få till markåtkomsten, vilket främst är fallet i exploateringssammanhang. Om kommunen äger marken så slipper Trafikverket också att förhandla om markåtkomst med flera parter, vilket sparar tid och resurser för samhället.

Eftersom Trafikverket fortsatt är väghållare för vägen tillkommer det nya vägområdet till Trafikverkets redan befintliga och läggs in i avtalen med driftentreprenörerna enligt gängse rutiner. Om kommunen önskar skötsel utöver Trafikverkets standard får kommunen bekosta det, vilket det redan finns rutiner för att hantera.

6.3.2 Åtgärden initieras av Trafikverket (befintlig detaljplan)

Om åtgärden utförs inom en befintlig detaljplan initieras den troligtvis i normalfallet av Trafikverket. Detta förfarande kommer inte att skilja sig nämnvärt från det förfarande som Trafikverket idag har med SO-åtgärder. Trafikverket tar själva fram det underlag som behövs för att göra bedömningen om undantaget kan tillämpas.

Ifall åtgärden utförs helt inom befintligt vägområde gäller inte villkoret om tillhandahållande av mark enligt 7 § väglagen, eftersom Trafikverket då redan har rådighet över marken, antingen genom tillhandahållande enligt 7 § väglagen eller genom vägrätt.

7 Alternativa förslag som övervägts i utredningen

7.1 Genomförande med stöd av PBL

Föreslagen förändring innebär att en vägåtgärds markanspråk tillhandahålls genom PBL men att åtgärden genomförs med stöd av väglagen. Ett förslag som lyftes under uppdragets gång var att vägåtgärden även skulle genomföras med stöd av PBL. Det skulle dock innebära att mycket av det som regleras i väglagen idag skulle behöva föras in i PBL. Eftersom uppdraget från regeringen var formulerat att Trafikverket skulle "...utreda möjligheten och lämpligheten att införa ett undantag i väglagen..." avfärdades förslaget att genomföra vägåtgärder på statlig väg med stöd av PBL.

7.2 Kommunen planerar, projekterar och genomför

Ett alternativ som har lyfts under arbetets gång är att kommunen, förutom att planlägga åtgärden, även projekterar och genomför den. Trafikverket skulle då enbart ha en bevakande roll. Denna möjlighet finns även med förordat förslag, men avgränsat till specifika förhållanden. Anledningen till att Trafikverket inte lämnar över projektering och genomförande till kommunerna är att ansvarsfrågan blir tveksam. Vad händer om det är något som sker med anläggningen efter exempelvis åtta år? Trafikverket har också en annan nivå än kommunerna vad gäller tillräcklig förvaltning. Det är en stor konfliktrisk som skulle byggas in om Trafikverket överlåter projektering och genomförande till kommunerna.

8 Följdändringar i andra regelverk

8.1 Plan- och bygglagen

Boverket konstaterar i dialog med Trafikverket att föreslagen författningsförändring kan komma att påverka bestämmelserna i PBL (2010:900) och att detta skulle behöva utredas av Boverket.

Trafikverket bedömer att de förändringar som föreslås för Väglagen (1971:948) framförallt påverkar innehållet i och omfattningen av vad som ska ingå i detaljplan, 4 kap *detaljplanens omfattning och utformning* (2010:900).

Trafikverket föreslår att regeringen uppdrar åt Boverket att utreda de ändringar som kan komma att krävas i PBL.

9 Konsekvensbeskrivning

Förslaget får till följd att något mer omfattande vägåtgärder än s.k. SO-åtgärder kan genomföras utan vägplan. Konsekvensbeskrivning och markanspråk hanteras med stöd av detaljplan. Det leder till en förflyttning av ansvar och arbete från Trafikverket till kommunen. Det behövs färre vägplaner och troligen kan det även bli färre traditionella SO-åtgärder, då fler kommuner väljer att inkludera vägåtgärden i detaljplanen.

9.1 Konsekvenser för kommuner

Om det föreslagna tillägget till 10 § väglagen införs, innebär det flera förändringar för kommunernas roll och ansvar i planeringen av vägåtgärder. Framför allt kommer kommunerna att få ett större ansvar för att säkerställa att vägåtgärder som undantas från krav på vägplan ändå blir tillräckligt utredda och prövade inom ramen för detaljplaneprocessen. Det innebär att detaljplanerna i många fall behöver bli något mer omfattande och tekniskt detaljerade än tidigare, särskilt när det gäller vägens utformning, påverkan på omgivningen och frågor om markåtkomst.

För kommunerna innebär detta både möjligheter och utmaningar. Å ena sidan stärks det kommunala självbestämmandet, eftersom kommunen får större frihet att själva styra över planprocessen för vägåtgärder på statlig väg inom detaljplanerat område, förutsatt att de tar ansvar för att marken finns tillgänglig och att alla relevanta frågor prövas i detaljplanen. Genom att i större utsträckning kunna samordna kommunal och statlig planering inom ramen för detaljplanen, ges utrymme för mer integrerad stadsutveckling och effektiv hantering av tillväxtbehov. Det möjliggör ett mer sammanhållet planeringsgrepp där trafiklösningar, bebyggelseutveckling och markanvändning hanteras i ett sammanhang.

En åtgärd som genomförs enligt förslaget ger nytta för både staten och kommunen, men också för den privata intressent som kommunen kan ha ingått avtal med. Förutsägbarhet ökar möjligheterna för kommunen att ingånga exploateringsavtal inte behöver revideras.

Den ömsesidiga nyttan ger förutsättningar för ett bra samarbete mellan parterna. Åtgärdens tydliga avgränsning och samband med översiktsplanen och efterföljande genomförande förväntas bidra till den efterfrågade förutsägbarheten.

Å andra sidan blir det något högre krav på innehållet i kommunernas detaljplaner. Eftersom Trafikverket kvarstår som väghållare, innebär det att kommunen planlägger en statlig anläggning som de inte själva ansvarar för. Detta ställer krav på en tät dialog med Trafikverket och en mer fördjupad teknisk förståelse inom kommunerna, särskilt vad gäller kravställning, trafikfunktion och vägområdets utformning. Det kan även innebära en viss ökning av administration, eftersom

kommunen måste säkerställa att processerna för samråd och prövning av omgivningspåverkan uppfyller de krav som annars hade ställts i en vägplan.

En annan konsekvens rör markåtkomst och finansiering. Om åtgärden sker på kommunens initiativ och regleras i detaljplan, krävs att kommunen löser in marken enligt PBL 6 kap. 13 §. Det innebär att äganderätten till marken övergår till kommunen, som också ansvarar för ersättning enligt expropriationslagens principer. Detta innebär ett tydligt ansvarstagande från kommunens sida och kan kräva finansiella och administrativa resurser som inte alltid är tillgängliga – särskilt i mindre kommuner eller vid samtidiga planprojekt.

Kommunerna kan också påverkas av osäkerheten kring kriteriernas tillämpning. Om det inte finns en tydligt formaliserad process för att bedöma vad som utgör ”mindre omfattning” eller ”lokal påverkan”, riskerar det att uppstå godtyckliga skillnader i hur åtgärder bedöms mellan regioner eller mellan olika projekt. Detta försvårar för kommuner att planera långsiktigt och skapa tydliga förväntningar gentemot medborgare och exploatörer. Risken för att Trafikverket i ett sent skede avslår kommunens planförslag, på grund av att föreslaget tillägg inte bedöms kunna tillämpas för åtgärden, innebär ett påtagligt moment av osäkerhet som kan leda till omtag i planeringen, fördröjningar och ökade kostnader.

Att fler utredningar läggs över på kommunen att genomföra innebär att det frigörs resurser för Trafikverket. Istället för att Trafikverket behöver samla resurser för att ta fram underlagsmaterial och göra en bedömning om åtgärden innebär byggande av väg eller inte behöver de enligt förslaget endast granska kommunens arbete. Det borde innebära att Trafikverket kan ge tidigare besked till kommunerna än vad som sker idag.

Förslaget kan fungera som ett incitament för kommunerna att omvandla gamla byggnadsplaner till detaljplaner. I mindre tätorter är det vanligt att gamla byggnadsplaner eller avstyckningsplaner är gällande, där det ofta inte är kommunen som är huvudman för allmän platsmark. Gatunätet i dessa tätorter utgörs ofta av enskilda vägar som ansluter till en statlig, genomgående väg. Om kommunen önskar en förändring av den statliga vägen kan en väg framåt vara att ersätta de gamla planerna med en ny detaljplan som inkluderar den statliga vägen och reglerar så att den allmänna platsmarken får kommunalt huvudmannaskap.

Sammanfattningsvis kan konstateras att en förenklad planeringsordning enligt väglagen innebär både förstärkt mandat och utökat ansvar för kommunsektorn. Förslaget kopplar också till viss del genomförandet av förhållandevis enkla åtgärder till kommunens översiktsplaner som ska vara strategiska och visa på riktning. För att förändringarna ska vara genomförbara och rättssäkra krävs dock tydliga kriterier för bedömning, formaliserade samråds- och beslutsprocesser samt förutsägbara ansvarsförhållanden mellan kommun och stat. Vidare behövs stödjande vägledning från Trafikverket och Boverket, exempelvis i form av

nationella riktlinjer eller mallar, för att säkerställa jämlik tillämpning och stärka kommunernas förutsättningar att agera planmyndighet även i frågor som rör statlig infrastruktur.

9.2 Konsekvenser för staten

Förslaget att komplettera väglagens 10 § med ett tillägg för vissa åtgärder av mindre omfattning innebär flera betydande konsekvenser för Trafikverket och det statliga vägnätet. Samtidigt som förslaget syftar till att effektivisera planläggningen och underlätta genomförandet av mindre åtgärder i samverkan med kommunerna, måste Trafikverkets långsiktiga ansvar för det statliga vägnätet säkerställas.

9.2.1 Det statliga vägnätet

En grundläggande princip i det föreslagna undantaget är att väghållaransvaret för den allmänna statliga vägen förblir oförändrat. De åtgärder som genomförs med stöd av undantaget ska fortsatt betraktas som statlig angelägenhet, vilket innebär att Trafikverket behåller det fulla ansvaret för väganläggningen och dess funktion. Detta omfattar allt från teknisk standard och säkerhetskrav till drift, underhåll och förvaltning. Det är därför avgörande att de tekniska krav som gäller för statliga vägar, såsom de som anges i Vägars och Gators Utformning, VGU, (TRVINFRA-00396), fortsatt tillämpas – även om initiativet till åtgärden kommer från kommunen och åtgärden regleras i detaljplan. Beaktande detta är det därför i huvudsak Trafikverket som bör beställa och agera byggherre för åtgärden även om den antagits via detaljplan och kommunen bekostar åtgärden.

Om den planerade åtgärden innebär att vägens funktion förändras så att den i praktiken får karaktär av kommunal gata – exempelvis i stadsmiljöer där gaturummet får en annan roll än genomfart – bör frågan om väghållaransvar prövas, en sådan prövning görs innan avsiktsförklaring tecknas (se 6.3.1). En sådan prövning kan leda till att väghållaransvaret övergår från stat till kommun. I det fallet är undantagsregeln i 10 § inte tillämplig, eftersom åtgärden då inte längre avser en statlig väganläggning. Kommunen får i ett sådant fall istället bygga åtgärden med stöd av PBL, förutsatt att kommunen är väghållare för den aktuella vägen genom ett laga kraft-vunnet beslut om förändrat väghållaransvar. Detta visar på behovet av tidig dialog om vägens funktion i transportsystemet och vilken ansvarsfördelning som bör gälla.

9.2.2 Trafikverket

Förslaget innebär en ny arbetsfördelning i planeringsprocessen, men att Trafikverkets övergripande ansvar för vägnätets funktion, säkerhet och rättssäkerheten för berörda kvarstår. Det kan leda till en förenklad och snabbare process i de fall där kommunen och Trafikverket är överens och där detaljplanen är

tillräckligt tydlig och omfattande. Samtidigt innebär det att Trafikverket måste säkerställa att all nödvändig prövning av miljö, omgivningspåverkan och samråd med berörda är tillgodosedd inom ramen för detaljplanprocessen, eftersom vägplanens särskilda skyddsmekanismer då inte tillämpas.

Ett utökat instrument för kommunerna att planera för åtgärder på det statliga vägnätet kan leda till ett ökat inflöde av åtgärdsförslag från kommuner. För Trafikverket innebär detta ett ökat behov av granskning och samordning. Eftersom att någon vägplan inte tas fram, är det extra viktigt att samråd med Trafikverket initieras i ett tidigt skede, samt att tydliga rutiner finns för hur åtgärder ska godkännas, dokumenteras och införlivas i det statliga vägnätet. I detta ingår även att åtgärder som byggs med stöd av undantaget dokumenteras och diarieförs på ett sätt som tydliggör vad som utgör statligt åtagande, inklusive eventuella gränsdragningar gentemot annan väghållare.

Å andra sidan borde förslaget innebära att färre vägplaner behöver tas fram, vilket frigör resurser som då kan allokeras till att granskning i ett tidigt skede.

För Trafikverket innebär förslaget även långsiktig påverkan på drift- och underhållsansvaret. Även små, lokalt initierade åtgärder adderar till den totala omfattningen av det statliga vägnätet, vilket i sin tur påverkar framtida driftbudgetar och resursbehov.

Sammanfattningsvis innebär införandet av ett undantag i väglagens 10 § att Trafikverket även fortsättningsvis bär det fulla ansvaret för det statliga vägnätet, oavsett om åtgärden planläggs i en kommunal detaljplan. För att säkerställa ett fungerande system krävs tydliga processer för teknisk prövning, dokumentation, ansvarsfördelning och investering. Särskilt viktigt är att Trafikverkets rådighet över vägen upprätthålls, att funktionell gränsdragning mot kommunala gator görs vid behov, och att varje åtgärd bedöms utifrån sin påverkan på vägens funktion och karaktär.

9.3 Konsekvens för tredje man

I samband med föreslagna förändringar av väglagen har frågan om konsekvenser för tredje man – fastighetsägare, boende och andra berörda – varit föremål för ingående diskussion. Den rättsliga och praktiska hanteringen av mindre åtgärder, särskilt då vägplan inte längre krävs, berör grundläggande frågor om rättssäkerhet, markåtkomst, insyn och möjlighet till påverkan.

I dagens ordning innebär vägplaneförfarandet enligt väglagen särskilda möjligheter för tredje man att få information, lämna synpunkter och överklaga beslut om vägbyggande. Om åtgärden i stället hanteras enbart inom ramen för detaljplan enligt PBL, är det detaljplanprocessens regler om samråd och överklagande som

gäller. Dessa är i grunden likvärdiga, men skiljer sig åt i vissa avseenden, exempelvis vilka som har rätt att överklaga och när detta kan ske.

Om detaljplanen är tillräckligt detaljerad och samrådet har omfattat alla berörda, kan rättssäkerheten i praktiken upprätthållas. Det finns dock risk att någon tredje man som annars skulle ha fått möjlighet att yttra sig eller överklaga inom ramen för vägplaneförfarandet, nu endast omfattas av detaljplanens process, där vissa frågor kan ha en annan prövningsordning eller snävare krets överklagandeberättigade.

För att rättssäkerheten för tredje man inte ska försämrats bör det säkerställas att detaljplaneprocessen faktiskt ger samma möjligheter till insyn, påverkan och överprövning som vägplaneförfarandet. Det innebär bland annat att:

- Detaljplanen är tillräckligt detaljerad vad gäller vägåtgärden och dess omgivningspåverkan.
- Samråd i detaljplaneprocessen omfattar samtliga sakägare och rättighetsinnehavare som annars skulle ha omfattats av vägplanen.
- Möjligheten till överklagande inte inskränks jämfört med nuvarande ordning.

För part som ingått exploateringsavtal med kommun där statlig väg berörs bevakas dennes intressen i större utsträckning i detaljplan än vad som är fallet i vägplan (se avsnitt 3.5.1).

9.4 Konsekvens för markägare

En viktig distinktion som påverkar tredje man gäller hur markåtkomsten sker. I dagsläget förekommer dubbel planläggning, där både vägplan och detaljplan reglerar samma markområde, men där markåtkomsten skiljer sig åt beroende på initiativtagare. Om markåtkomsten sker på kommunens initiativ enligt PBL 6 kap. 13 §, övergår äganderätten till kommunen genom inlösen. Ersättning sker enligt expropriationslagens principer, det vill säga som om ett fullständigt ianspråktagande ägt rum.

Skär åtgärden däremot på statens initiativ – via en vägplan – uppstår i stället vägrätt, vilket är en form av nyttjanderätt med långtgående befogenheter, likställd med äganderätt. Fastighetsägaren behåller dock formellt äganderätten till marken. Även i detta fall fastställs ersättningen enligt expropriationslagens regler. Den principiella skillnaden ligger alltså inte i ersättningsnivå, utan i upplåtelseformen och därmed i graden av kommunal eller statlig kontroll över markanvändningen.

Ur tredje mans perspektiv innebär denna skillnad att påverkan på markinnehavet kan uppfattas olika beroende på vilket förfarande som används. Även om

ersättningsnivåerna är likvärdiga, kan upplevelsen av rättssäkerhet påverkas av hur tydligt processen kommuniceras och vilken insyn som erbjuds.

En annan diskuterad aspekt rör ansvarsfördelningen mellan staten och kommunen. När en åtgärd regleras enbart genom detaljplan och vägrätt inte uppstår, samtidigt som Trafikverket kvarstår som väghållare, kan osäkerhet uppstå kring vilket rättsligt instrument som gäller, särskilt om inte vägplan upprättas. För tredje man innebär detta att det kan vara oklart vem som ansvarar för frågor som bulleråtgärder, säkerhetsaspekter och tillgänglighet. En tydlig gränsdragning och kommunikation mellan kommunen och Trafikverket är avgörande för att upprätthålla transparens gentemot allmänheten.

Det föreslagna tillägget till väglagen kan, under förutsättning att rättssäkerhetsprinciper och proportionalitetsbedömningar respekteras, ge ett tillräckligt skydd för tredje man vid mindre infrastrukturella åtgärder. Det kräver dock att kriterier för bedömning, informationstillgång och ansvarsfördelning mellan stat och kommun är transparenta, samt att det finns rättssäkra vägar för insyn och påverkan även i frånvaro av en traditionell vägplan.

9.5 Konsekvens för övriga aktörer

Eftersom åtgärderna som ska omfattas av tillägget är av mindre omfattning och enbart ge upphov till marginell påverkan på omgivningen, bedöms risken för rättsförlust för miljöorganisationer och intressegrupper som låg. Detta bedömningsstöd understryker att proportionaliteten mellan åtgärdens omfattning och det rättsliga skyddet för tredje man kan anses vara uppfyllt.

9.6 Diskrepans mellan väg och järnväg

Väglagen (1971:948) och Lagen om byggande av järnväg (1995:1649) har i hög utsträckning utformats på liknande sätt, framför allt när det kommer till begreppen byggande av väg respektive byggande av järnväg, och hur processen att ta fram en vägplan respektive järnvägsplan är reglerad. Ytterligare en likhet är hur undantag från begreppen byggande av väg och byggande av järnväg hanteras i väglagens 10 § fjärde stycket och lagen om byggande av järnvägs första kapitel 2 § andra stycket.

Förslaget enligt denna rapport innebär en förändring i väglagens 10 § med nytt femte stycke. Trafikverket noterar dock att en liknande förändring i lag om byggande av järnväg (1995:1649) sannolikt skulle vara möjlig och kunna ses som lämplig för att få liktydighet mellan de nämnda lagarna.

Även inom järnväg uppstår ofta situationer, framför allt vid järnvägsstationer och bangårdar, där marken är detaljplanelagd och förändringar behöver göras på järnvägen. I normalfallet är det Trafikverket som initierar dessa åtgärder, men det kan även ske i samband med kommunal detaljplaneläggning.

En skillnad mellan väg och järnväg är att markåtkomsten är annorlunda. Ett kommunalt tillhandahållande av allmän plats sker inte på järnvägen. Ifall järnvägsmark detaljplanläggs så är användningen istället vanligtvis kvartersmark för allmänt ändamål, till exempel Trafik. Sådan mark kan dock lösas enligt fastighetsbildningslagen. Markåtkomsten är därmed konstruerad på liknande sätt som för allmän plats, med skillnaden att det är Trafikverket som löser marken direkt från markägaren. Rättssäkerheten blir dock inte annorlunda för tredje man i järnvägsfallet jämfört med på väg – det är i båda fallen detaljplanen som medför markåtkomst.

9.7 Tolkning: "byggande av väg"

Ett tillägg till 10 § väglagen som utvidgar undantaget från vad som räknas som "byggande av väg" kan leda till fler tvister om tolkningen av begreppet. Redan idag finns det undantag från krav på vägplan om en åtgärd endast har marginell påverkan på omgivningen och berörda fastighetsägare har gett sitt medgivande. Om undantaget utvidgas till att omfatta åtgärder som prövats i detaljplan och där kommunen tillhandahåller mark, uppstår ett nytt gränsdragningsproblem:

- Vilka åtgärder är tillräckligt "bedömda" i detaljplanen för att undantaget ska gälla?
- Hur stora åtgärder kan omfattas innan det ändå ska anses vara "byggande av väg" i lagens mening?
- Hur ska eventuella överlapp eller skillnader mellan detaljplaneprocessen och väglagens krav hanteras?

Eftersom begreppet "byggande av väg" är centralt för om vägplan krävs eller inte, och eftersom rättsläget redan idag kräver tolkning av vad som ryms inom undantagen, finns en tydlig risk att fler undantag leder till fler gränsdragningsfall och därmed fler tvister om vad som faktiskt omfattas av undantaget.

9.8 Samhällsekonomiska konsekvenser

Exakta kostnadsberäkningar har inte kunnat tas fram med sådan noggrannhet att de ger något av värde. Inom ramen för uppdraget har det inte varit möjligt att ta reda på i vilken utsträckning föreslaget undantag kommer kunna tillämpas och därmed går det inte att kvantifiera de samhällsekonomiska konsekvenserna. Nedan följer istället en beskrivning av de potentiella konsekvenserna.

En tydlig effekt är att planerings- och genomförandeprocessen för vägåtgärder kan bli mer effektiv och snabba. Genom att undvika dubbla processer minskar risken för fördröjningar, vilket i sin tur kan leda till lägre byggkostnader och minskade finansieringskostnader för projekten. Fördröjningar i planprocessen har visat sig

leda till högre kostnader och minskad byggtakt, vilket i förlängningen kan påverka tillgången på bostäder och infrastruktur negativt och bidra till högre priser⁵.

Ett effektivare genomförande av väginfrastrukturprojekt kan också ge samhällsekonomiska vinster genom att tillgängligheten förbättras snabbare och näringslivets behov tillgodoses mer effektivt. Det kan bidra till ökad rörlighet, bättre framkomlighet och därmed stärkt konkurrenskraft för både arbetsmarknad och företag. Om åtgärderna dessutom leder till förbättrad trafiksäkerhet och minskad miljöpåverkan, som är vanliga mål i både detaljplan och vägplan, förstärks de positiva samhällsekonomiska effekterna ytterligare.

Samtidigt finns risker. Om förenklingen leder till oklarheter kring ansvar, kvalitetssäkring eller rättssäkerhet för tredje man, kan det i vissa fall medföra kostnader i form av tvister, överklaganden eller behov av kompletterande utredningar. Det är därför viktigt att säkerställa att detaljplaneprocessen är tillräckligt robust och att alla relevanta frågor hanteras på ett rättssäkert sätt.

9.9 Utvärdering

Trafikverket bedömer att konsekvenserna av förslaget kan utvärderas 5 år efter införandet. Förslaget bör utvärderas för att:

- Undersöka antalet åtgärder som påbörjats genom det föreslagna undantaget i 10 §.
- Analysera Trafikverkets tillämpning av 10 § och konsekvenserna för tredje man.
- Analysera kommunernas redogörelser som grund för tillämpningen av tillägget till 10 § väglagen.

9.10 Tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Trafikverket föreslår inte tidpunkt för ikraftträdande av lagändringarna.

Efter att beslut om regeländringar tagits krävs informations- och utbildningsinsatser för handläggare och andra som berörs av ändringarna.

⁵ Evidens, 2023, Överklagande av detaljplaner - omfattning, effekter och orsaker. [Överklagande-av-detaljplaner.pdf](#)

10 Trafikverkets bedömning

Trafikverket föreslår en ändring i väglagens 10 §, som innebär att åtgärder som reglerats i detaljplan inte längre behöver prövas genom vägplan om vissa villkor, se avsnitt **Fel! Hittar inte referenskälla.**, är uppfyllda. Det är ett försök att göra rättssystemen mer samspelade utan att frångå väglagens funktion. Genom att tillämpa tydliga villkor bibehålls kontroll över statlig infrastruktur samtidigt som detaljplaneprocessen får något större genomförandekraft.

Detta innebär också att kommunen måste ta ett större ansvar, både vad gäller markåtkomst och miljöbedömningar men det bör kunna ske i den gängse detaljplaneprocessen. Samtidigt ges Trafikverket tolkningsföreträdare i fråga om när undantaget får användas – vilket bevarar den statliga rådgivning som krävs för långsiktig förvaltning och trafiksäkerhet.

Trafikverkets samlade bedömning är att förslaget är *möjligt och lämpligt* att genomföra; möjligt genom det tillägg till 10 § väglagen som föreslås och lämpligt eftersom det avhjälper de problem som finns med dubbla processer. Det sparar offentliga medel genom att minska på antalet planeringsprocesser som genomförs i samhällsbyggnadsprocessen. Därmed får samhället kortare planeringstider för mindre omfattande åtgärder på det statliga vägnätet som idag måste planeras med både vägplan och detaljplan. Trafikverket bedömer att förslaget till tillägg i lagstiftningen måste åtföljas av att kommunen kan visa att åtgärden kan genomföras i enlighet med de villkor som redovisats i avsnitt **Fel! Hittar inte referenskälla.**

Förslaget är framtaget för att skapa en möjlighet till förenkling av nuvarande dubbla planeringsprocesser utan att göra några större förändringar i processerna som sådana, för att undvika att större förändringar i arbetssätt eller organisation ska krävas hos vare sig Trafikverket eller kommunerna. Trafikverket anser därmed att förslaget inte medför mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå syftet med uppdraget.

Trafikverket, 781 89 Borlänge. Besöksadress: Röda vägen 1
Telefon: 0771-921 921, Texttelefon: 010-123 50 00
trafikverket.se