



## Kommunalisering av vägar i Värmdö

### Bakgrund

Den 7 juni 2017 gav Alliansen i Värmdö förvaltningen i uppdrag att analysera effekterna av kommunalisering av vägar i samband med detaljplaneläggning. Övertagande av huvudmannaskap i samband med planläggning bör omfatta allmän plats, i vilket ingår park, torg och vägar. Denna rapport behandlar i första hand förutsättningarna för ett successivt övertagande av enskilda vägar vid detaljplaneläggning.

Frågan om huvudmannaskap för enskilda vägar har utretts av statliga utredningar, myndigheter och intresseorganisationer. Numer är utgångspunkten klarlagd i plan- och bygglagen, dess förarbeten samt i rättspraxis. Kommunerna bör vara huvudman för allmänna platser och därmed också vägar av allmänt intresse om inte särskilda skäl finns. Det gäller främst enskilda vägar i tätorter eller områden som är permanent bebodda.

Frågan om enskilt kontra kommunalt huvudmannaskap diskuteras i ett stort antal kommuner i landet, framför allt i landsbygdskommuner eller kranskommuner till storstäder. Kommuner med stor andel tät bebyggelse i flerbostadsområden har som regel mest kommunala vägar medan kommuner med spridd bebyggelse och stor andel landsbygd har mer enskilda vägar. I geografiskt mindre centrala områden finns även historiskt en stark föreningsanda när det gäller samverkan rörande gemensam mark.

I Värmdö kommun finns en tradition att vägar och andra allmänna platser förvaltas och finansieras av de boende, så kallat enskilt huvudmannaskap. Kommunen har en stor andel fritidhusområden och gles bebyggelse i perifera områden spridda över kommunen där det har varit och är naturligt att vägarna är enskilda. Dessa områden har historiskt haft en enklare vägstandard med en enskild förvaltning. Även i Värmdös tätorter finns områden och vägar med enskilt huvudmannaskap.

I takt med att allt fler områden blir permanenta och tätorterna blir mer stadlika ställs högre krav på gemensamma anläggningar och dess standard. Ombyggnad av vägar och allmänna platser kräver kunskap och ett stort engagemang som kan vara svårt att uppbåda för en enskild väghållare. Allt fler grupper av enskilda fastighetsägare åläggs således ett ansvar som kan vara svårt att uppnå.

Boverket har konstaterat att enskilt huvudmannaskap används i större omfattning än vad lagen ger utrymme till. Med hänsyn till lagstiftning och dagens situation i Värmdö är det angeläget att ta fram en policy för hur huvudmannaskapet kan utvecklas inom ramen för framtida samhällsbyggande i kommunen. Denna promemoria är en första

redovisning av hur arbetet med att ta fram en plan för övertagande av vissa enskilda vägar i samband med detaljplaneläggning kan läggas upp.

Promemorian ger förslag till en princip för att hantera huvudmannaskapsfrågan, en allmän beskrivning av lagstiftning, en beskrivning av lokala förutsättningar samt en beskrivning av behov av fortsatt utredning. I ett kommande steg när ett förslag till en plan presenteras kommer även en översiktlig ekonomisk analys av effekterna av kommunalisering av vägar att redovisas.

## Huvudmannaskap utreds i samband med detaljplaneläggning

Avsikten med detaljplaneläggning är att hitta gemensamma riktlinjer för planområdets utveckling. Ett övervägande om kommunen ska ta över en enskild väg ska prövas i samband med detaljplaneläggning då också vägarnas standard ska fastställas. I detaljplaner ska områden som är allmänt tillgängliga och för gemensamt behov rubriceras allmän platsmark. Plan och bygglagen (PBL) uttrycker i sin definition av allmän plats att det rör sig om: *en gata, en väg, en park, ett torg eller annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov. (PBL 1:4)*

Huvudmannaskapet för allmänna platser definieras i detaljplaner som kommunalt, enskilt eller delat. Huvudmannaskap innebär ett ansvar för utförande (byggande och iordningställande) samt drift och underhåll av allmänna platser. Alla allmänna platser ska ha en huvudman. Huvudregeln i PBL är att kommunen ska vara huvudman, såvida inte kommunen har särskilda skäl som motiverar enskilt huvudmannaskap. Syftet med krav på särskilda skäl är att kommunen inte utan vidare ska kunna avsäga sig huvudmannaskapet. Sådana särskilda skäl måste vara motiverade i planen och kan t.ex. bestå i att området traditionellt haft enskilt huvudmannaskap. Plan- och bygglagen tillåter även att huvudmannaskapet delas mellan enskilt och kommunalt i nya detaljplaner.

I detaljplaner med kommunalt huvudmannaskap garanteras allmänhetens tillgång till de allmänna platserna. Det medför ett högre ansvarstagande från kommunens sida samtidigt som det ofta medför garantier gällande utbyggnad av gång- och cykelbanor, belysning och andra trafikanordningar som höjer trafiksäkerheten. Med huvudmannaskapet för allmänna platser i detaljplanelagda områden följer också ansvaret för t.ex. olyckor som beror på brister i skötsel och underhåll. Mark som blir utlagd som allmän plats i detaljplan med kommunalt huvudmannaskap medför en rätt för kommunen att lösa in marken med äganderätt (PBL 6:13). Omvänt inträder också en rätt för ägare av mark som utgör allmän plats i plan att begära att kommunen löser in marken (PBL 14:14).

I och med att kommunen blir ansvarig för att anläggning av gata samt drift och underhåll vid kommunalt huvudmannaskap uppstår ekonomiska konsekvenser för kommunen. Kommunen är skyldig att finansiera drift och underhåll genom kommunala medel. För nyanläggning och förbättring av en gata har kommunen med stöd i reglerna om gatukostnader möjlighet att ta ut ersättning från fastighetsägare inom planområdet, så kallad gatukostnadsersättning. Vidare så stället också ett kommunalt huvudmannaskap krav på

organisationen som ska administrera övertagandet så som exempelvis gatukostnadsutredningar men också fastställa standard och kommunicera med berörda i frågan.

## **Enskilt huvudmannaskap och väghållning**

Enskild väghållning är den vanligaste förvaltningsformen för svenska vägar. Enskild väghållning kan ske i en enda fastighetsägares regi eller som en gemensamhetsanläggning där en föreningsstyrelse ansvarar för drift och underhåll. Styrelsen väljs på årsstämma av representanter för de fastigheter som ingår i vägområdet. Under vissa förutsättningar kan enskild väghållning vara ett mycket bra sätt att förvalta ett lokalt vägnät på.

Värmdö kommun har i likhet med många andra kommuner i landet en övervägande majoritet enskilda vägar. Detta beror på principer i tidigare lagstiftning, men också på tradition. Innan PBL infördes 1987 var huvudregeln att kommunerna skulle sköta vägar inom stadsplan och att det var enskilt huvudmannaskap inom byggnadsplaner. I samband med att PBL infördes upphörde lagen om enskilda vägar och vägföreningar ansågs i stället utgöra samfällighetsföreningar enligt lagen om samfälligheter.

En fördel med enskilt huvudmannaskap är att föreningen som ansvarar för vägen får självbestämmande och därmed kan styra prioriteringar. Det enskilda huvudmannaskapet stärker också viljan att vårda den gemensamma egendomen bland föreningens medlemmar. Det kan bidra till att standarden på vägar och annan allmän platsmark i vissa fall kan vara bättre i planområden med välfungerande enskilt huvudmannaskap, jämfört med kommunalt huvudmannaskap. Detta gäller särskilt i områden i mindre centrala lägen som kan riskera att nedprioriteras inom ramen för den kommunala väghållningen.

Ett annat skäl som ibland framförs är att de boende vill bibehålla områdets karaktär genom exempelvis smalare vägar med enklare standard eller viss sorts belysning. Men det starkaste skälet är oftast det ekonomiska då boende vill undvika höga gatukostnader i samband med kommunalt övertagande av allmänna platser.

Ett problem med enskilt huvudmannaskap av vägar är att deltagande fastigheter i samfällighetsföreningar drabbas av en dubbel börda när de dels betalar kommunalskatt och dels är med och finansierar en samfällighetsförening. Andra svårigheter som kan uppstå vid enskild väghållning är att det kan vara svårt att kontrollera vilka som faktiskt använder vägen och därför ska bidra till dess skötsel. I takt med att område förändras kan också kraven från nyinflyttade på en väg öka.

Ofta styrs samfälligheterna av ett anläggningsbeslut där det tydligt är anvisat vilka anläggningar som ingår. En ändring i det får ekonomiska konsekvenser för medlemmarna och det kräver således att ett nytt anläggningsbeslut tas fram. Det kan bidra till att incitamenten för att till exempel anordna en gång- och cykelväg i ett område minskar eftersom det ofta lämnas utanför anläggningsbeslutet. Kommun har samtidigt inget mandat att säkerställa utbyggnad av den enskilda infrastrukturen.

Förvaltare av enskilda vägar har genom förordningen om statsbidrag till enskilda vägar möjlighet att söka bidrag för drift, underhåll och investering. Enskilda

väghållare kan få mellan 30 och 80 procent av den bidragsgrundande kostnaden i årligt driftsbidrag från Trafikverket. Många kommuner ger också bidrag till enskilda väghållare utöver det som Trafikverket ger även om detta är frivilligt. För att vara bidragsberättigad fordras att vägen hålls tillgänglig för allmän trafik och är över en kilometer lång.

### **Särskilda skäl för enskilt huvudmannaskap av allmän plats**

Huvudregeln i plan- och bygglagen är att kommunen ska vara huvudman för allmän plats i detaljplaner (PBL4 kap 7 §, 33 §). Kommunen kan dock avsäga sig ansvaret för allmän plats i en detaljplan om det föreligger särskilda skäl. Med särskilda skäl har lagstiftaren i förarbetena till 2011 års PBL avsett att tidigare praxis ska fortsätta gälla. Liknande resonemang fördes vid införandet av 1987 års PBL, varför bedömningen av skäl har kommit att grundas på hur ansvaret fördelades i lagstiftningen från 1947. Då var huvudregeln att kommunalt huvudmannaskap gällde inom stadsplaner och enskilt huvudmannaskap inom byggnadsplaner. *Alltså kan särskilda skäl för att använda enskilt huvudmannaskap anses föreligga då det rör ett område med fritidsbebyggelse medan det för områden med permanentbebyggelse bör vara kommunalt huvudmannaskap.* Vidare kan motivering för enskilt huvudmannaskap ske utifrån argument om att förvaltningen blir bättre genom att den samlas hos de enskilda fastighetsägarna (SOU 2012:91, s.68).

Rättstillämpning på området ger vägledning för vad som kan anses vara särskilda skäl. Motiveringen kan vara områdets avstånd till kommunens centralort, att området har fortsatt fritids- eller landsbygdskaraktär, eller att det finns en strävan att bibehålla karaktären i området samt att det finns en övervägande majoritet som förordar enskilt huvudmannaskap. En nyligen fastställd dom i mark- och miljööverdomstolen angående huvudmannaskapsfrågan för en detaljplan i Norrtälje kommun antyder dock att domstolens syn på vad som utgör särskilda skäl idag tolkas striktare (P 4815-16).

Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) har genom prövning i ett par mål preciserat när särskilda skäl kan anses föreligga. I en dom som rör Österåkers kommun ansåg MÖD att faktorer som rådande skötsel förhållanden, avståndet till kommunens centralort och det i övrigt svaga planmotståndet i området gjorde att kommunen kunde anses ha särskilda skäl. Avgörande för utgången i målet var att det rörde sig om en relativt begränsad utbyggnad där områdets tidigare karaktär i huvudsak skulle bibehållas (MÖD 2013:3).

Omständigheter som gjort att MÖD inte ansett att kommunen haft särskilda skäl har förekommit i mål i Krokoms och Uppsala kommun. Domstolen ansåg inte att Krokoms kommuns strävan att erhålla en enhetlig förvaltning genom att avsäga sig huvudmannaskap kunde godtagas som särskilt skäl. I Uppsala kommun rörde det sig om en så omfattande utvidgning av ett område att det inte förelåg särskilda skäl för kommunen att i planen ha enskilt huvudmannaskap.

MÖDs avgöranden baseras på ÄPBL, men i och med att man i nya PBL hänvisar till utgångspunkter som gällde i ÄPBL bör även framtida avgöranden följa den praxis som domarna innebär.

### **Likabehandling av medborgare enligt kommunallagen**

Den plan som föreslås utarbetas som en del i detta arbete måste bygga på likabehandling, det vill säga att kommunen ska säkerställa att alla vägföreningar behandlas lika, såvida det inte föreligger sakliga grunder (KL 2:2). De vägföreningar som är föremål för övertagande har i regel skilda grundförutsättningar vilket gör det svårt att uppnå likställighetsprincipen, men genom att tydliggöra förutsättningarna för övertagande i en plan eller policy får samfällighetsföreningar insyn och förutsägbarhet i kommunens handlande (SOU 2007:72, s.75). Planen/policyn bör därför ange princip och process för ett kommunalt övertagande av en enskild väg samt principer för uttag av gatukostnadsersättning. Ytterligare en viktig faktor att klargöra är vilken standard som kommunen kräver för ett kommunalt övertagande av enskild väg/allmän plats.

### **Gatukostnadsersättning**

Kommunen har rätt att ta ut ersättning för gatukostnader från fastighetsägarna inom sådana områden med detaljplan där kommunen är huvudman för allmänna platser. Ersättningen kan avse kostnader för att bygga och förbättra gator och andra allmänna platser. Ersättning kan däremot inte tas ut för underhåll och drift. Lagstiftaren lämnar det till stor del öppet för kommuner att med samfällighetsföreningar avtala om bland annat finansierings- och standardnivå på de anläggningar som ska övertas. Det har visat sig att kommuner hanterar uttag av gatukostnadsersättning på väldigt olika sätt. Tillvägagångssättet skiljer sig framförallt åt mellan hur kommunerna fördelar kostnaderna mellan samfällighetsföreningen och kommunen.

Reglerna för gatukostnadsersättning återfinns i 6 kap. PBL och redovisar två alternativa fördelningsmetoder som kommunen kan använda vid begäran av ersättning; *områdesvis fördelning* eller *fördelning längs en gata* (PBL 6:24 - 25). Gemensamt för fördelningsmetoderna är att kommunen är skyldig att upprätta en gatukostnadsutredning över de totala kostnaderna (kostnadsunderlaget). Dessa ska antingen motsvara de faktiska kända kostnaderna efter anläggningarnas utförande eller utgår från schablonmässiga beräkningar där kostnaden baseras på tidigare utföranden.

Områdesvis fördelning är den vanligaste metoden för att fördela kostnader. Den innebär att fastigheterna inom ett definierat *fördelningsområde* åläggs att ersätta kommunen för utförande av allmän plats. Fördelningsområdet kan vara avgränsat på annat sätt än själva detaljplanen, det kan vara ett större eller mindre område, då avsikten är att inkludera fastigheter som har nytta av den allmänna platsmarken. Därefter avgör fördelningsgrunden hur kostnaderna fördelas mellan fastigheterna.

Fördelning längs gata har den skillnaden att det avgränsas till att det är fastigheterna utmed gata som ska stå kostnaderna. Fördelningsprincipen i detta fall innebär att varje fastighet ska betala halva kostnaden för utförande av gatudelen utmed fastigheten. Gatukostnadsersättning får bara tas ut för standardhöjande åtgärder. Därmed kan det vara svårt att klassa begränsad upprustning av vägar.

## Omvärldsanalys

Frågan om kommunalt huvudmannaskap har accentuerats i och med översynen av PBL år 2010. I nya och ändrade detaljplaner som har betydande intresse för allmänheten bör frågan om huvudmannaskap tas upp. Huvudregeln vid planläggning är numer kommunalt huvudmannaskap för allmän plats.

Det finns flera sätt för kommunerna att hantera huvudmannaskapsfrågan på. Ytterligheterna är att kommunen övertar alla vägar eller att alla gator och vägar förblir enskilda. Det är dock få kommuner som har möjligt att överta samtliga enskilda vägar för att det innebär stora kostnader både för de enskilda fastighetsägarna och för kommunen. Samtidigt kan kommunen inte längre hävda att alla vägar ska vara enskilda vid detaljplaneläggning med tanken på att huvudregeln är att det ska vara kommunalt huvudmannaskap av allmän plats. Flertalet kommuner söker därför någon variant mellan ytterligheterna inte minst för att det saknas tydliga nationella riktlinjer, som anger hur kommunerna ska förhålla sig till enskilda vägar.

Många kommuner har fortfarande ett stort antal enskilda vägar även i tätorter. Hade dessa vägar tillkommit idag, skulle PBL ha föreskrivit kommunalt huvudmannaskap. *Lagstiftningen tillämpas inte retroaktivt så om inte detaljplaneläggning sker i området så sker heller inget kommunalt övertagande av vägar.*

I och med att frågan aktualiserats i PBL 2011 arbetar fler kommuner med att utreda förutsättningar och principer för övertagande av enskilda vägar. I många kranskommuner till Stockholm är frågan i alla högsta grad aktuell för att en omfattande förtätning pågår som bland annat innebär att fler bosätter sig permanent. Det är förhållandevis få kommuner som har en plan för övertagande. I mer glesbebyggda delar av landet är frågan inte lika aktuell som i kommuner med hög befolkningstillväxt.

Ett kommunalt övertagande av en enskild väg är en tids- och resurskrävande process som ställer krav på både kommunen och vägföreningen. Många kommuner har därför begränsat övertagande till tätorter i ett första skede för att sedan överta vägar i mer perifera områden i ett senare skede. Men det finns exempel på detaljplaner som överklagas för att en fastighetsägare anser att ett kommunalt huvudmannaskap ska tillämpas. I den situationen måste det finnas särskilda skäl som tillämpats i detaljplaneläggningen för att ett enskilt huvudmannaskap av allmän plats ska accepteras vid en överprövning. I realiteten behöver därför frågan om kommunalt huvudmannaskap prövas i samband med allt detaljplanearbete i tätorter, men också i mer perifera områden som står inför utveckling. Det kan förmodligen vara svårt till att begränsa kravet till enbart de större tätorterna. De allra flesta kommuner ser inte ett övertagande av samtliga enskilda vägar som möjligt eller eftersträvanvärt. Därför tillämpas kommunalt huvudmannaskap av allmän plats i allt större utsträckning i större tätorter numer.

Visa kommuner arbetar med ett kommunalt övertagande utan att det finns en vilja att utveckla planområdena i övrigt. De flesta kommunerna gör då ett tillägg till gällande planer och inte en helt ny detaljplan. Det vanligaste är dock att ett övertagande och detaljplaneläggning sker i samband med förtätning av ett område som gör att intresset för fastighetsägarna för en upprustning av vägen blir större. Eftersom ett övertagande är

förenat med kostnader både för kommunen och för berörda fastighetsägare så är det lättare att genomföra denna typ av förändring i samband med att en förtätning sker då ofta fastighetsvärdet stiger och avstyckningar möjliggörs.

Nio av tio kommuner lämnar bidrag till enskilda vägar, antingen direkt eller indirekt genom att sköta vägarna. Kommunerna menar att bidrag tryggar allmänhetens tillgång till vägarna och bidrar till att jämna ut kostnadsbilden för kommuninvånarna genom att de som bekostar enskilda vägar inte behöver stå för hela kostnaden själva. I en del fall är kommunen medlem i vägsamfälligheten och betalar för att man har mark eller institutioner i området. Det varierar från kommun till kommun om hur mycket bidrag som lämnas till enskilda vägar. Bidrag till enskilda väghållare kan i förlängningen bidra till att incitamenten för ett kommunalt övertagande minskar för vägföreningarna. Värmdö kommun ger inga bidrag till vägföreningar. Däremot är kommunen medlem i ett antal samfälligheter eftersom kommunen är fastighetsägare.

Vissa kommuner har valt att själva finansiera driften av enskilda vägar men utan ändrat huvudmannaskap. Historiskt sett finns det många kommuner som tecknat sådana avtal med vägföreningar i landet. Det har lett till att dessa föreningar ofta har blivit vilande. Med tanke på rådande lagstiftning tillämpas detta inte på samma sätt vid detaljplanering i dag.

En kommun som arbetat aktivt med frågan en längre tid är Norrköping. Under 2007 beslöt kommunfullmäktige att ge berörda nämnder och förvaltningar i uppdrag att med medel ur budgeten verka för upplösning av berörda vägföreningarna inom tätorten och så småningom övergå till större vägföreningar i tätorter utanför centralorten. Det upprättades även en prioritetsordning för när planändring skulle kunna ske för större vägföreningar utanför Norrköpings tätort som anhöll om att bli upplösta. Föreningarna blev upptagna i den ordning de ansökte om upplösning. För att få ett övertagande prövat krävde kommunen att föreningen var aktiv och att stämmobeslut om upplösning skulle finnas. Inför ett övertagande upprättades en aktivitets- och handlingsplan för genomförandet där bland annat befintlig standard i relation till kommunens standardkrav bedömdes samt en kostnadsbedömning för övertagandet togs fram. Många andra kommuner kräver precis som Norrköping ett stämmobeslut och en aktiv vägförening för att ett övertagande ska utredas.

En av de viktigaste frågorna mellan en kommun och en vägförening under en utredning om ett eventuellt övertagande är standardnivån på anläggningarna. För att ändra huvudmannaskapet till kommunalt utan att ta över en stor underhållsskuld så krävs det att vissa vägar genomgår en upprustning. Kommunerna kan antingen ålägga föreningarna att iordningställa inför ett övertagande, eller tillämpa reglerna om gatukostnadsersättning för att driva in kostnaderna efter planändring. Att ställa krav på en förening att iordningställa en väg är ofta svårt varför uttag av gatukostnadsersättning är vanligt. Hur bra en förening klarar en sådan sak beror på många faktorer så som storlek och kunskap.

## Uttag av gatukostnadsersättning

Majoriteten av Sveriges kommuner tar inte ut gatukostnadsersättning. Det är främst kranskommuner i storstadsregionerna som tar ut gatukostnader i samband med omvandling av fritidshusområden. Med ett ökat tryck på att producera nya bostäder följer att kommunerna behöver fördela kostnader på alla som har nytta av åtgärder som vidtas. Det finns som regel också en stigande efterfrågan på tomter och fastigheter i dessa områden som skapar ett betalningsutrymme genom stigande fastighetspriser.

Beräkning och uttag av gatukostnader är en komplex och känslig fråga. Många kommuner väljer därför av olika skäl att skattefinansiera hela eller delar av gatukostnaderna. Det har gjorts försök att omforma reglerna till en gatutaxa liknande VA-taxan för att komma runt frågan. Vid övertagande av enskilda vägar är det lika vanligt att skattemedel utgör den största delen av kostnaderna, som att vägföreningarna står för merparten av kostnaderna, som att kostnaderna fördelas relativt lika.

Kostnaderna för själva övertagandet kopplas som regel till det plan- och utredningsarbete som ligger till grund för övervägandet. Normalt är det kostnader som tas ut av fastighetsägarna i området baserat på nyttan av planarbetet.

Uttag av gatukostnadsersättning är vanligast i kommuner med hög befolkningsutveckling. I Stockholmsregionen tillämpas gatukostnadsersättning på många håll. En kommun som har tydliga riktlinjer för uttag av gatukostnad är Huddinge kommun. Enligt riktlinjerna ska ersättningen baseras på beräkningar av vad det erfarenhetsmässigt kostar att i motsvarande utförande anlägga eller förbättra gator och allmänna platser. Om de faktiska kostnaderna skulle visa sig överstiga denna kostnad står kommunen för detta. Om kostnaderna för genomförandet i stället understiger beräkningen ska de faktiska kostnaderna tas ut. Kostnader ska jämkas för åtgärder som har en omfattning eller ett utförande som går utöver det som kan anses normalt med hänsyn till den användning som är tillåten för fastigheterna i området. Alla åtgärder ingår inte i gatukostnadsunderlaget så som merkostnader för huvudgata eller separata gång- och cykelbanor. Om gatukostnaden uppgår mer än 4,5 prisbasbelopp per fastighet så jämkas det belopp som överstiger denna gräns med hälften. I de fall ett exploateringsavtal träffas mellan kommunen och en exploatör så regleras gatukostnaden i avtalet och kostnaderna kan då fördelas på andra sätt.

Fördelningsområdet av gatukostnaden utgörs i regel av detaljplaneområdet i Huddinge kommun. Nyttillkommande småhusfastigheter i detaljplanen ska enligt riktlinjerna betala dubbelt så mycket som befintliga småhus. Fastigheter som enligt detaljplan är avsedda för parhus ska erlägga 80 procent av den gatukostnad som ska betalas för tillkommande fastigheter för friliggande småhus. För andra typer av fastigheter kan gatukostnadsutredningen ge en annan fördelning. Fastighetsägare kan ansöka om avbetalning eller anstånd i maximalt 15 år att betala gatukostnadsersättning.

En annan kommun som tar ut gatukostnad i regionen är Nacka kommun. Kommunen har en riktlinje för uttag av gatukostnadsersättning. Enligt denna ska fastighetsägare bära de kostnader som uppstår för att ett område ska uppfylla lägsta godtagbara krav utifrån detaljplanen, dess syfte och andra normer. Kommunens beräkningar av kostnaderna grundar sig på de specifika förutsättningarna för området. För att utreda dessa görs i



regel en förstudie eller liknande inför samrådsförfarandet som sedan följs upp med projektering senast inför granskning. Kostnaderna ska fördelas områdesvis och fördelningen ska vara skälig och rättvis. Om skäl finns, kan kommunen besluta att enbart ägarna till de fastigheter som ligger vid aktuell gata eller allmän plats ska stå för kostnaderna.

Förslag till gatukostnadsersättning tas alltid fram genom en gatukostandsutredning. Nacka kommun tillämpar ett kostnadstak och kommunen står för kostnader utöver detta. Om kommunen väljer en standard på allmänna anläggningar som går utöver områdets egna behov, står kommunen för de delen av kostnaderna. Nacka fördelar i regel kostnaderna enligt kostnadsunderlaget med hjälp av andelstal. När en fastighet åsätts ett andelstal eller motsvarande tas också hänsyn till i vilken utsträckning en fastighet sedan tidigare svarat för gatu- och anläggningskostnader. Precis som i Huddinge kommun kan en fastighetsägare i Nacka begära anstånd att betala gatukostnadsersättning om särskilda skäl finns eller få en avbetalningsplan.

## **Plan för prövning av huvudmannaskap för enskilda vägar i Värmdö**

Som ett nästa steg i arbetet föreslås att en plan utarbetas. Följande avsnitt innehåller en beskrivning av vilka aspekter planen bör innehålla, ett förslag till princip samt vilket vidare utredningsarbete som behövs i samband med framtagandet av planen.

Planen bör inledningsvis ge en kort beskrivning av den formella bakgrunden och förutsättningarna på Värmdö. Den bör också ange riktlinjer för hur kommunalt huvudmannaskap ska hanteras i samband detaljplaneläggning, när särskilda skäl bör tillämpas och hur gemensamma ytor kan hanteras inom kvartersmark. Vidare föreslås planen innehålla en princip och process för övertagande samt uttag av gatukostnadsersättning.

### **Förslag till princip**

Ett övertagande av enskilda vägar till kommunalt huvudmannaskap i tätort kräver planändringar och bör enligt principen om likställighet ske enligt samma principer och förfarande för alla. Eftersom förändring av huvudmannaskap är en tidskrävande och dyr process bör ändringar ske utifrån en fastlagd tågordning och med en prioriteringsordning som både kopplar till områden där bebyggelsestrycket är stort och planläggning är aktuell.

En övergripande utgångspunkt för övertagande av allmän plats är att det finns ett stort allmänintresse för platsen/vägen samt att det finns ett förändringstryck i området. I översiktsplan 2012-2030 har kommunen lagt fast en utvecklingsstrategi som anger att bebyggelseutveckling i första hand ska ske i kollektivtrafiknära områden i kommunens tätorter samt i andra hand i väl belägna förändringsområden. Det är i dessa områden som kommunen i samband med detaljplanering bör initiera ett kommunalt huvudmannaskap av vägar och allmänna platser.

I utredning av övertagande ska ingå att analysera väghållaransvaret baserat på de principer som Trafikverket, Sveriges kommuner och landsting samt Riksförbundet för enskilda vägar lagt fast:

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

Med Värmdös utvecklingsstrategi och principerna för väghållaransvar som grund föreslås att huvudmannaskap för vägar och allmänna platser i Värmdö införs successivt utifrån följande prioriteringsordning:

1. Vägar och allmänna platser som berörs av planläggning i Gustavsberg
2. Vägar och allmänna platser som berörs av planläggning i Brunn och Hemmesta
3. Vägar som berörs av planläggning i väl belägna förändringsområden som leder till servicefunktioner som förskolor och skolor.

Skäl för övertagande av allmän plats utanför tätorterna bör vara att det exempelvis finns kommunal service eller åtgärder för kollektivtrafiken av sådan art att det ställer krav på vägen som inte bör falla på den enskilda väghållaren. I övriga fritidsbebyggelseområden och på landsbygden är det främst enskilda som har nytta av vägar och allmänna platser och därmed ska huvudmannaskapet vara enskilt.

### **Kommunal vägstandard och uttag av gatukostnadsersättning**

Vid ett kommunalt övertagande av enskild väg bör kommunen kräva en viss standard för att aktuell väg/-ar ska få en för kommunala vägar i Värmdö godtagbar standard. Kommunen bör sedan genomföra en standardhöjning och ta ut gatukostnadsersättning vad som är kommunal standard fastställs vid en revidering av kommunens tekniska handbok. Samtidigt bör principer för uttag av gatukostnadsersättning fastställas.

### **Bedömning**

Värmdö kommun har sammanlagt 1 185 kilometer gator och vägar (SCB MI 21 SM 1301, 2010). Av dessa är 972 kilometer enskild väg, 36 kilometer kommunal och 177 kilometer statlig väg. Värmdö kommun har i jämförelse med andra kommuner en stor andel enskilda vägar. I Stockholms län har enbart Norrtälje och Södertälje mer enskild väg. Ett generellt övertagande av en majoritet av dessa är varken önskvärt eller nödvändigt då många inte används av allmänheten. Ändringarna i plan- och bygglagen medfört dock att det är svårt att generellt hävda enskilt huvudmannaskap för alla vägar vid planläggning i framtiden.

Om inte frågan om kommunalisering av vägar av allmänt intresse prövas vid fortsatt

planläggning av förändringsområden finns risk för överklagande med anledning av huvudmannaskapet. Förutsättningarna att hävda enbart enskilt huvudmannaskap är mindre bra med hänvisning till de domar som redovisats tidigare i rapporten. En allsidig prövning bör alltid ske eftersom valet av lämplig huvudman skiljer sig åt beroende på om det rör sig om detaljpanelläggning i tätort eller i ett förändringsområde. En princip för när övertagande ska ske kan underlätta detta.

Det finns två alternativa sätt att betrakta det succesiva övertagande av vägar enligt prioriteringsordningen:

1. Vägar och allmänna platser som berörs av planläggning i Gustavsberg
2. Vägar och allmänna platser som berörs av planläggning i Brunn och Hemmesta
3. Vägar som berörs av planläggning i väl belägna förändringsområden som leder till servicefunktioner som förskolor och skolor.

Antingen kan prioritetsordningen betraktas som en strikt ordning. Det vill säga kommunen tar inte över några vägar i andra tätorter än i Gustavsberg eller i förändringsområden förrän vi har utrett och genomfört en kommunalisering i Gustavsberg. Eller så ses prioritetsordningen som att övertagande kan ske i alla områden parallellt men att kommunalisering av vägar i Gustavsberg alltid går före vägar i prioriterade förändringsområden. De olika sätten att betrakta denna princip får olika konsekvenser och måste fastställas i den fortsatta processen.

En strikt syn på prioritetsordningen skulle i praktiken innebära att vi inte följer intentionen i plan- och bygglagen i samtliga detaljplaner. Det är möjligt att göra detta men det riskerar att medföra komplicerade detaljplaneprocesser i till exempel prioriterade förändringsområden om det finns önskemål om kommunalt huvudmannaskap för vägarna. Det finns också en stor risk för överklaganden till följd av detta och där planen i många fall kan komma att upphävas. Fördelen är istället att övertagandet kan ske succesivt och i de centrala delarna först. Att kommunalisera vägar är en resurskrävande process och genom att starta i mindre skala så finns även tid att bygga upp en organisation för arbetet.

En mindre restriktiv syn på prioritetsordningen innebär att det kan bli så att vi arbetar med ett övertagande i samtliga områden parallellt. Planläggning i de större tätorterna och i prioriterade förändringsområden skulle då pågå parallellt i enlighet med den prioritetsordningen som finns för detaljplaner och enligt den princip som fastställs för kommunalisering av vägar. I och med denna syn på prioritetsordningen ska frågan om kommunalt huvudmannaskap prövas i detaljpanelläggning. Man ska utreda om det finns ett allmänt intresse/behov av kommunalisering av allmänna platser och vägar samt om det finns ett stort förändringstryck i området. Detta ska då även ske om dessa områden inte är högt prioriterade i kommunen. Prioritetsordningen ska i detta fall ses som indikation vilka områden som är viktigast om ett stöd för prioritering vid t.ex. resursbrist. I praktiken ser det ut så i kommunen idag men utan en tydlig princip vilka gator som kan bli aktuella för övertagande men också utan princip för uttag av gatukostnadsersättning. I såväl detaljplanen för Hemmesta centrum som i detaljplaner i Gustavsberg kommer sannolikt ett kommunalt huvudmannaskap i valda delar föreslås. Att arbeta med ett överta-

gande parallellt i olika typer av områden är självklart mer resurskrävande i såväl planeringsfasen som vid utbyggnad och slutligen i driftsfasen. Det innebär också att vi kommer få ett driftsansvar för vägar i mer perifera områden i ett tidigare skede än vid en mer strikt prioriteringsordning. Även i detta fall riskeras att detaljplaner överklagas i områden som inte får kommunalt huvudmannaskap men risken för att många planer faller med anledning av detta kommer sannolikt att minska.

### Exemplifiering

För att illustrera effekterna av olika val av huvudman väldigt översiktligt följer två exempel:

#### Exempel 1: Tätort med förtätning

Anta att en av kommunens större tätorter ska förtätas och detaljplaneläggning pågår. Såväl kommunen som andra markägare erhåller byggrätter i detaljplanen. De flesta gator och platser har ett stort allmänt intresse. Samtliga alternativ utgår från att kommunen är huvudman för de större stråken. Kommunen kan genom detaljplaneläggning hantera allmänna platser genom ett av dessa alternativ:

1. *Kommunalt huvudmannaskap för gator*

Detta är enlighet med intentionen i plan och bygglagen. Detaljplanen riskerar inte att fall på grund av huvudmannaskapsfrågan för allmän platsmark. Kommunen kan reglera uttag av gatukostnadsersättning genom exploateringsavtal och kan därmed ta ut den faktiska kostnaden för att utföra anläggningen av nya eller förbättrade gator. Eftersom markägarna får utökade byggrätter är inte gatukostnadsersättningen så betungade för parterna. Även kommunen får betala för anläggande av gata och annan allmän platsmark eftersom kommunen också är markägare. Kommunen bygger ut anläggningarna själva vilket är betungande för organisationen och ställer krav på en genomförandeorganisation. Vidare får kommunen ökade driftskostnader och kapitaltjänstkostnader. Kommunen kan styra över framtida förbättringsåtgärder för gatorna. Vissa gator som inte har ett allmänt intresse kan utgöras av kvartersmark. Kommunen kommer i vissa fall också överta ansvaret över vissa enskilda gator som berörs.

2. *Enskilt huvudmannaskap gator och vägar genom att åberopa särskilda skäl*

Detta är inte enlighet med intentionen i plan- och bygglagen. Eftersom det rör ett område i en av kommunens större tätorter med permanent bebyggelse kommer det inte gå att åberopa särskilda skäl för ett enskilt huvudmannaskap. Om detaljplanen överklagas på grund av detta är risken för att planen upphävs stor. Exploatorerna får själva bygga ut och bekosta gatorna och sedan överlämna den till t.ex. en gemensamhetsanläggning. Detaljplanen anger till vilken standard gatan ska ha men kommunens möjlighet att påverka utformningen minskar dock. Kommunen får inte ökade driftskostnader men kan samtidigt inte kräva förbättringsåtgärder på gatan/vägen i framtiden. Eftersom kommunen i vissa fall är markägare med nya byggrätter kommer kommunen få stå för någon del av utbyggnaden av gator.

### 3. *Enskilt huvudmannaskap för vägar och gator genom kvartersmark*

Detta är inte enligt intentionen i plan- och bygglagen. Eftersom kommunen måste säkra allmänhetens tillgång till vissa gator kommer detta endast kunna bli aktuellt i vissa utvalda delar. Det enskilda huvudmannaskapet innebär att det blir fastighetsägarna som ska svara för genomförande och finansiering av erforderlig vägutbyggnad. Kommunen kan inte utan så kallade x- och z-områden i detaljplanen säkra allmänhetens användning av gatorna och kan inte styra över framtida förbättringsåtgärder. Kostnaderna för drift och underhåll fördelas mellan fastighetsägarna.

Kommunen har hittills hanterat frågan om huvudmannaskap i de större tätorterna på olika sätt i samband med detaljplaneläggning. För mindre gator utan allmänt intresse som enbart försörjer bebyggelsen längs gatan tillämpas ofta enskilt huvudmannaskap. I centrala Gustavsberg planeras generellt för kommunalt huvudmannaskap och kommunen bygger därmed också ut majoriteten av alla gator men också andra allmänna anläggningar så som exempelvis parker. Även i samband med detaljplanen i Hemmesta centrum föreslås kommunalt huvudmannaskap för de större gatorna som har ett allmänt intresse. Det kommunala huvudmannaskapet i central Gustavsberg ställer nya krav på organisationen både i samband med genomförandet och när anläggningarna ska skötas. Kommunen tar i centrala Gustavsberg ut den faktiska kostnaden för att anlägga gatorna i form av gatukostnadsersättning och exploateringsbidrag (större anläggningar så som Gustavsbergs allé). Detta regleras i exploateringsavtal. I de större tätorterna där det pågår en förtätning är uttag av gatukostnadsersättningen inte förknippat med särskilt många svårigheter eftersom de som betalar också får byggrätter och nytta av gatorna.

I samband med detaljplaneläggning i tätorterna finns det även fall där kommunen har tagit över enskilda vägar. Så kommer till exempel att ske vid Strandvik. Exploatören kommer att bekosta merparten av den upprustning av gatan som behövs inför övertagandet och ingen kostnad faller på den enskilda väghållaren som idag ansvarar för vägen. I takt med att fler gator kommunaliseras i samband med detaljplaneläggning kan kraven på att ta över gator och vägar i tätorter där ingen förtätning planeras troligtvis att öka. I förslaget till princip ingår inte ett övertagande utan förtätning. Att genomföra detta skulle ställa stora krav på både organisationen och dagens väghållare. Dessutom skulle det innebära kostnader för fastighetsägarna. Detta bedöms inte prioriteras i nuläget.

Med tanke på att kommunens större tätorter allt mer utvecklas mot mer stadsmässighet med tätare struktur bedöms det rimligt med ett kommunalt huvudmannaskap av vägar i samband med detaljplaneläggning. Det innebär även att kommunen succesivt föreslås kommunalisera enskilda vägar i dessa områden där vägarna ingår i områden som ska förtätas.

#### **Exempel 2: Prioriterat förändringsområde**

Anta att ett traditionellt fritidshusområde ska detaljplaneläggas i samband med att området ska få kommunalt vatten och avlopp. Området ligger mellan 5-10 kilometer från en av de större tätorterna i kommunen. Vägarna i området har låg standard idag

med enskild väghållning. Området har permanentats under åren men det finns fortfarande ett stort antal hus som används för fritidsboende och ingen större förtätning är aktuell i samband med detaljplanen. Det finns fungerande och aktiva vägföreningar i området idag och inget önskemål om en generell kommunalisering av vägar. Området har en förskola. Kommunen kan genom detaljplaneläggning hantera vägarna i området genom ett av dessa alternativ:

1. *Kommunalt huvudmannaskap för samtliga vägar i området*

Ett kommunalt huvudmannaskap för samtliga vägar i området skulle medföra att området skulle få en annan karaktär. Kraven på utformningen av kommunala gator skulle kunna leda till bredare gator och annan beläggning än idag. Det kan också innebära ingrepp på fastigheter för att kunna säkerställa den kommunala standarden. Kommunen skulle ansvara för utbyggnaden och ta ut en gatukostnad. Kommunen bedöms inte kunna få full teckning eftersom kommunen t.ex. kan bli tvungen att ställa större krav på gatan som leder till förskolan och som inte kan belasta fastighetsägarna. Fastighetsägarna i området kan komma att behöva betala både planavgifter och gatukostnadsersättning. Detaljplaneprocessen riskerar att bli betungande för kommunen, fastighetsägarna och befintliga vägföreningar. Kommunen behöver förstärka organisationen för att klara av en utbyggnad av vägar och får ökade driftkostnader. Kommunen har rådighet att genomföra eventuella framtida förbättringar av vägnätet i området.

2. *Delat huvudmannaskap för vägarna*

Vägar av allmänt intresse får i detta alternativ kommunalt huvudmannaskap och resterande enskilt huvudmannaskap. I detta fall kan vägen som leder till förskolan anses ha allmänt intresse och bör därför vara kommunal. Kommunen kan därmed säkra allmänhetens tillträde till denna väg och ställa krav på utformningen av den. Möjligheten att behålla karaktären området med små vägar är fortfarande stor och endast en väg får kommunal standard. Kommunen kan sannolikt inte ta ut hela kostnaden för att förbättra den gata som blir kommunal eftersom vissa av dessa åtgärder kan härledas till att det finns en förskola utmed vägen. Även om inte samtliga vägar i området kommunaliseras så ställer detta stora krav på organisationen både i samband med detaljplanearbetet då gatukostnadsutredningar ska genomföras, vid anläggandet och vid driften. Eftersom området är beläget en bit från en större tätort och att det finns fler områden i kommunen med liknande förutsättningar kommer kommunens driftspersonal behöva ta sig långa sträckor. I detta fall där det inte finns ett generellt önskemål om kommunalt huvudmannaskap i detaljplanen och med hög andel fritidsboenden bör det kunna åberopas särskilda skäl för ett enskilt huvudmannaskap av vägarna. Det innebär dock en risk för överklagande och att en överklagande kan få rätt. Ett alternativ till enskilt huvudmannaskap är att kombinera den allmänna vägen med att resterande gator utgörs av kvartermark i detaljplanen.

3. *Enskilt huvudmannaskap för vägarna genom att åberopa särskilda skäl*

Kommunen kan i samband med detaljplaneläggning hävda enskilt huvudmannaskap för vägarna i hela området. Det är mycket möjligt att det går att motivera detta med tanke på områdets beskaffenhet. Detta skulle innebära att

kommunen inte kan garantera allmänhetens tillträde längs vägarna eller ställa framtida krav på t.ex. gång- och cykelbanor men samtidigt innebära att vägföreningar såväl ansvarar för eventuella förbättringar och för framtida drift. Det finns dock en överhängande risk om någon överklagar att inte särskilda skäl bedöms föreligga och planen upphävs.

Att förändringarna i plan och bygglagen 2010 ledde till ökade krav på kommunalt huvudmannaskap av allmän plats är något som redan idag märks i kommunens detaljplaneläggning av prioriterade förändringsområden. En annan anledning till att frågan väcks är att den ökade permanentbosättningen i kommunen leder till högre krav på vägstandard, säkra skolvägar, gång- och cykelbanor, dagvattenhantering, belysning med mera.

Exemplet ovan utgår från ett område som inte i så hög grad är permanentat. Om området i stort sett hade varit permanentat kan det antas bli svårare att kunna motivera ett enskilt huvudmannaskap av allmän plats. Risken är då större att detaljplanen upphävs vid ett överklagande. Att kommunalisera samtliga vägar i prioriterade förändringsområden bedöms inte som önskvärt då det skulle förändra karaktären och samtidigt medföra stora kostnader för såväl kommun som fastighetsägarna i området. Kommunen kan i praktiken fortsätta hävda enskilt huvudmannaskap i dessa områden men då måste man vara medveten om att det finns en stor risk för att detaljplanerna inte kommer att kunna fastställas. Ett alternativ där kommunen är huvudman för vägar av stort allmänt intresse i området bedöms som det mest realistiska alternativet. När detta är aktuellt och inte måste i fall till fall utredas i samband med detaljplanen då det är många faktorer som spelar in. Att i praktiken genomföra detta är något som måste ske succesivt och kommer att ta lång tid. Effekterna av detta måste utredas vidare inför att ett principbeslut fattas.