



Riktlinjer för kommunalt huvudmannaskap för vägar vid detaljplaneläggning

Innehåll

Bakgrund	2
Syfte	2
Metod	2
Formell bakgrund	2
Kommunalt huvudmannaskap	3
Särskilda skäl för enskilt huvudmannaskap av allmän plats	3
Allmänna anläggningar med enskilt huvudmannaskap	4
Vägar på kvartermark	4
Riktlinjer för övertagande	5
Finansiering av allmänna vägar	6
I centrumområden vid detaljplaneläggning	6
I prioriterade förändringsområden	7
Övertagande av befintliga vägar utan planer på förtätning	7
Kommunal standard	8
Drift och underhåll	8
Riktlinjer för detaljplanering	8
Tätortsavgränsning	9
Bilaga 1	11
Nulägesanalys och ekonomiska konsekvenser	11
Tillkommande vägar i centrumområden	12
Befintliga enskilda vägar i centrumområden	12
Prioriterade förändringsområden	14
Bilaga 2	17
Uttag av gatukostnadsersättning	17
Vad säger lagen	17
Fördelningsområdet	17
Kostnadsunderlag	17
Fördelningsgrund	18
Uttag av avgift	18

Bakgrund

I Värmdö kommun finns en tradition av att ansvar för vägar och andra allmänna platser förvaltas och finansieras av de boende, så kallat enskilt huvudmannaskap. Kommunen har en stor andel områden som ursprungligen är byggda för fritidshusbebyggelse samt gles bebyggelse i perifera områden som historiskt haft en enskild förvaltning. Samtidigt finns även områden med enskilt huvudmannaskap i kommunens tätorter. I takt med att kommunen har växt har också förutsättningarna i dessa områden förändrats. Tidigare fritidshusområden har allt mer permanentats och såväl centrala som perifera bebyggelseområden har förtätats vilket ställer nya krav på vägar. Samtidigt ställer plan- och bygglagen krav på att kommunen som regel ska vara huvudman för allmän plats.

Syfte

Syftet med dessa riktlinjer är att förtydliga metodiken och ange en turordning för övertagande av enskilda vägar för ett kommunalt huvudmannaskap i samband med detaljplanläggning. Riktlinjerna kommer att ligga till grund för bedömningar i detaljplaneprocessen. Målsättningen är att fastställa en princip när kommunalt huvudmannaskap ska tillämpas och hur det ska hanteras inom ramen för detaljplaneringen. Kommunen har inte för avsikt att kommunalisera merparten av alla enskilda vägar utan avsikten är att behålla ett enskilt huvudmannaskap där det är lämpligt och där det går att motivera.

Metod

Riktlinjerna har tagits fram av en arbetsgrupp på plan- och exploateringsavdelningen. I arbetet har ingått analyser av kommunens förutsättningar och kostnader förknippat med detta samt omvärldsbevakning.

Formell bakgrund

Avsikten med detaljplanläggning är att hitta gemensamma riktlinjer för planområdets utveckling. Ett övervägande om kommunen ska ta över en enskild väg ska prövas i samband med detaljplanläggning 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. Kommunen ska upplåta allmänna platser till allmänt begagnande, vilket innebär att allmänheten ska ha full tillträdesrätt till området i fråga. Vad som ska vara allmän plats avgörs från fall till fall inom ramen för detaljplaneprocessen utifrån hur viktigt allmänhetens tillträde till området är.

Kommunalt huvudmannaskap

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 detaljplan att begära att kommunen löser in marken (PBL 14:14).

I och med att kommunen blir ansvarig för 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 ställer också ett kommunalt huvudmannaskap krav på organisationen som ska administrera övertagandet så som exempelvis gatukostnadsutredningar men också att fastställa standard och kommunicera med berörda i frågan.

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. Fyra huvudskäl kunnat utläsas från praxis:

- Om kommunen av tradition har haft enskilt huvudmannaskap
- Om det finns angränsande områden med enskilt huvudmannaskap
- Området har fortsatt ”karaktär av fritidsbebyggelse”
- Om kommunen strävat att bidra på olika sätt bidra till den enskilda väghållningen så som gratis mark och driftsbidrag har i viss mån påverkat

bedömningen

Särskilda skäl för enskilt huvudmannaskap har bedömts föreligga när det detaljplanerade området har varit fritidshusbebyggelse, mot bakgrund av områdena inte är avsedda att inrymma allmänna nyttigheter utan enbart gemensamma platser för fastigheterna inom området. Andra skäl som prövats i högre instanser är t.ex. när omgivande områden har enskilt huvudmannaskap som förvaltas av en befintlig förening och det inte är rationellt att ha olika huvudmannaskap i delområden, eller om området har fortsatt "landsbygds-karaktär". Om en övervägande majoritet inom ett område förordar enskilt huvudmannaskap kan det också vara ett godtagbart skäl.

Ekonomiska skäl har inte prövats av domstol ännu men kan möjligen utgöra ett särskilt skäl. Ekonomiska skäl skulle till exempel vara allt för höga kostnader för kommunen eller fastighetsägare i ett område.

Allmänna anläggningar med enskilt huvudmannaskap

Om särskilda skäl föreligger kan enskilt huvudmannaskap tillämpas för allmänna anläggningar. Plan- och bygglagen anger inte vem som kan vara huvudman för allmän plats med enskilt huvudmannaskap. Däremot är det rent praktiskt nödvändigt att reglera ansvaret och kostnadsfördelningen genom att en gemensamhetsanläggning bildas genom förrättning enligt anläggningslagen. Gemensamhetsanläggningar av en större omfattning förvaltas av en samfällighetsförening. Genom lantmäteriförrättningen fastställs vilka fastigheter som ska ingå, anläggningens innehåll och avgränsning samt ersättning till markägare som upplåter markutrymme.

Vägar på kvartersmark

I detaljplanen ska kommunen ange gränser för allmänna platser och kvartersmark. En väg behöver inte vara allmän om den inte ska användas för allmänna ändamål. En allmän väg är enligt plan- och bygglagen avsedd för ett gemensamt behov, d.v.s. allmänhetens eller samhällets behov och ska därför vara tillgängliga och får inte stängas av. Om en väg inte behöver vara öppen för allmänheten utan för andra ändamål så kan den ligga på kvartersmark. Det finns ingen exakt definition vad som ska utgöra allmänna vägar och platser respektive enskilda utan det måste avgöras i fall till fall.

Finansieringen av gemensamma områden inom kvartersmark är deläggande fastighetsägarnas ansvar. Områdena kan vara en gemensamhetsanläggning som förvaltas gemensamt av ett mindre antal fastighetsägare om det rör sig om en gemensam "skaftväg" eller mer omfattande gemensamhetsanläggning som förvaltas av en samfällighetsförening.

Riktlinjer för övertagande

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.

Värmdö kommun genomför en stor satsning av kommunalt vatten- och avloppsutbyggnad (VA-utbyggnad) i kommunens områden som ursprungligen är fritidshusområden. I samband med att områdena får kommunalt vatten- och avlopp planläggs också dessa för att en fortsatt utbyggnad ska få en acceptabel bebyggelsestruktur i reglerad och strukturerad form. Kommunen fastställer vilka förändringsområden som ska prioriteras i översiktsplanen. Kommunens arbete med prioriterade förändringsområden medför ett kontinuerligt arbete med detaljplaneläggning i många perifera områden med traditionellt enskilt huvudmannaskap där frågan om kommunalt huvudmannaskap aktualiseras. Ett generellt övertagande i alla dessa områden är inte önskvärt eller ekonomiskt möjligt för kommunen. Det skulle medföra en betydligt långsammare takt för VA-utbyggnaden och detaljplaneläggning i dessa områden.

En övergripande utgångspunkt för övertagande av allmän väg är att det finns ett stort allmänintresse för 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 i samband med detaljplaneläggning 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. Det innebär att kommunalt huvudmannaskap för närvarande föreslås vid förtätning av kommunens centrumområden där detaljplanering sker och i prioriterade förändringsområden

för vägar som behövs för allmän service eller kollektivtrafik. Med centrumområden menas Gustavsberg, Hemmesta, Brunn, Stavsnäs och Björkås. Prioriterade förändringområden beslutas i kommunens översiktsplan.

Skäl för övertagande av allmän väg 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 huvudmannskapet vara enskilt.

Lämplig huvudman för vägar ska alltid prövas i samband med detaljplanearbetet oavsett om området är beläget i ett centrumområde eller i ett prioriterat förändringsområde. Inom centrumområden kan det i vissa fall vara möjligt att pröva ett enskilt huvudmannskap av allmän plats av alternativt kan vägar som inte behövs för allmänt ändamål utgöra kvartersmark.

För närvarande föreslås inte kommunalisering av befintliga enskilda vägar där det inte finns några planer på förtätning. Detta kan genomföras i ett senare skede och succesivt, i den takt som ekonomin medger. När eventuella övertaganden kan komma att ske bör det hanteras inom ramen för detaljplaneprioriteringen. Om ett övertagande av befintliga vägar blir aktuellt i ett senare skede bör det föregås av en inventering av dem. Sannolikt kommer kraven på kommunalisering av befintliga vägar i tätorterna öka i samband med att samhällena utvecklas. Om en kommunalisering av befintliga vägar blir aktuellt bör det i första hand ske där det finns allmän service eller kollektivtrafik med prioritetsordningen:

1. Vägar med allmän service eller kollektivtrafik i Gustavsberg
2. Vägar med allmän service eller kollektivtrafik i Hemmesta
3. Vägar med allmän service eller kollektivtrafik i Brunn
4. Vägar med allmän service eller kollektivtrafik i Stavsnäs
5. Vägar med allmän service eller kollektivtrafik i Björkås

Finansiering av allmänna vägar

Utbyggnaden av allmänna vägar och anläggningar som kommunen är huvudman för kan finansieras genom exploateringsintäkter, skattemedel eller genom uttag av gatukostnader från fastighetsägare. Finansieringen kan av bestå av en kombination av dessa. Drift och underhåll av allmänna platser och anläggningar finansieras av skattemedel och ingår i den kommunala driftsbudgeten. Finansieringen av allmänna gator ser olika ut beroende på vad de ska användas till och vilka krav det ställer på utformningen men också beroende på om kommunen är markägare. Finansieringsmöjligheterna utifrån kommunens riktlinjer för övertagande beskrivs nedan.

I centrumområden vid detaljplaneläggning

Vid nyexploatering av kommunägd mark kan utbyggnad av allmänna vägar finansieras av kommunens intäkter för markförsäljning. Vid förtätning av kommunens centrumområden när kommunen inte är markägare ska kostnader för de allmänna vägarna regleras genom exploateringsavtal som tecknas mellan kommunen och en privat markägare. En

kombination av dessa två finansieringsmöjligheter kan tillämpas i ett område. Möjligheten att ta ut gatukostnad genom exploateringsavtal grundar sig i plan- och bygglagen regler om gatukostnader.

I undantagsfall kan det finnas befintliga vägar i områden som inte är en del av ny exploateringen. Dessa vägar bör då kommunaliseras för ett så enhetligt huvudmannaskap som möjligt inom detaljplanen. Inför ett kommunalt övertagande ska vägen besiktigas och vid behov av förbättringsåtgärder ska gatukostnadsersättning normalt tas ut av befintlig väghållare om den inte kan anses vara en del av nyexploateringen.

I prioriterade förändringsområden

I de fall allmänna vägar med kommunalt huvudmannaskap föreslås i detaljplaner för prioriterade förändringsområden ska kommunen bygga ut vägarna och ta ut gatukostnadsersättnings av berörda fastighetsägare. Tillvägagångssättet beskrivs i bilaga två. Ersättningen kan avse kostnader för att bygga och förbättra gator och andra allmänna platser. Kommunen har inte rätt att ta ut ersättning för underhåll och drift. Beslutsprocessen liknar i mycket processen för att besluta om en detaljplan. Kostnaderna ska fördelas på ett skäligt och rättvist sätt. I arbetet att fastställa ersättningen ingår en gatukostnadsutredning med förslag till kostnadsfördelning som ska följa detaljplaneprocessen.

Kommunen kan inte alltid få full täckning för kostnaden för anläggande av en kommunal gata i prioriterade förändringsområden. I de fall kommunen kräver en högre standard för en väg än vad som behövs för att tillgodose området kan kommunen behöva finansiera delar av den med skattemedel. Det kan bli aktuellt då t.ex. busstrafiken längs en väg kräver en större bredd på en gata eller om kommunen behöver anlägga en gång- och cykelväg till en skola som behövs för andra än fastighetsägarna i området. Kommunen ska då stå för merkostnaderna för anläggandet av överstandard. Principen för uttag av gatukostnadsersättning ger också möjlighet till jämkning och avbetalningsplan om kostnaderna är oskäliga eller om kostnaderna bedöms för betungande för en enskild fastighetsägare.

I prioriterade förändringsområden så ägs till stor del den mark som föreslås bli allmän plats av privata fastighetsägare. Kommunens kostnader för markåtkomst kan därför komma att öka, såvida inte avtal kan träffas om marköverlåtelse utan ersättning. Markåtkomst och utbyggnad inom allmän plats som inte kan finansieras genom exploateringsintäkter ska bekostas av fastighetsägarna inom området genom uttag av gatukostnader.

Övertagande av befintliga vägar utan planer på förtätning

För närvarande föreslås inget övertagande av befintliga vägar i områden utan planer på förtätning. Det innebär att i dagsläget bedöms inga detaljplanarbeten kunna starta i syfte att enbart ändra väghållare. Om frågan blir aktuell i ett senare skede bör huvudprincipen vara att väghållare ska stå för kostnader för övertagande och eventuella standardhöjningar som kan härledas till områdets behov. Besiktning inför ett övertagande är nödvändig för att bedöma standard och om vägen kan tas över i befintligt skick eller behöver åtgärdas,

Kommunal standard

Kommunens tekniska handbok ska gälla när standard för allmänna vägar ska fastställas både vid nyanläggande och vid kommunalisering av befintlig väg. Den tekniska handboken ställer olika krav på vägens standard beroende på gatutyp och läge. Avsteg kan göras från principen då det kan anses motiverat. Detta avgörs från fall till fall men avsteg kan ske med hänsyn till kulturmiljö och områdets karaktär. Generellt ska kraven på vägnarnas standard vara större i kommunens tätorter än i mer perifera lägen.

Drift och underhåll

Kommunalt huvudmannaskap för allmän plats innebär ett drifts- och underhållsansvar för kommunen. Till skillnad från investeringskostnader kan kommunen inte ta ut drifts- och underhållskostnader. I samband med detaljplanläggning och projektering av allmänna anläggningar måste beräkning av driftskostnader för anläggningen beräknas för att kunna ligga till grund för kommunens budgetarbete. Samordning mellan planhandläggaren och ansvarig för drift och underhåll i kommunen under planprocessens gång är nödvändig för att säkerställa framtida skötselansvar och ekonomiska konsekvenser av detta.

Riktlinjer för detaljplanering

Riktlinjerna ska säkerställas i planprocessen. Gränserna mellan kvartersmark respektive allmän platsmark fastställs i detaljplanen och måste avgöras i det enskilda fallet utifrån plan- och bygglagen och med utgångspunkt i dessa riktlinjer. Riktlinjerna bygger på principen att ett kommunalt huvudmannaskap för allmänna vägar tillämpas:

- Som huvudregel i kommunens centrumområden, Gustavsberg, Hemmesta, Brunn, Stavnäs och Björkås när de förtätas.

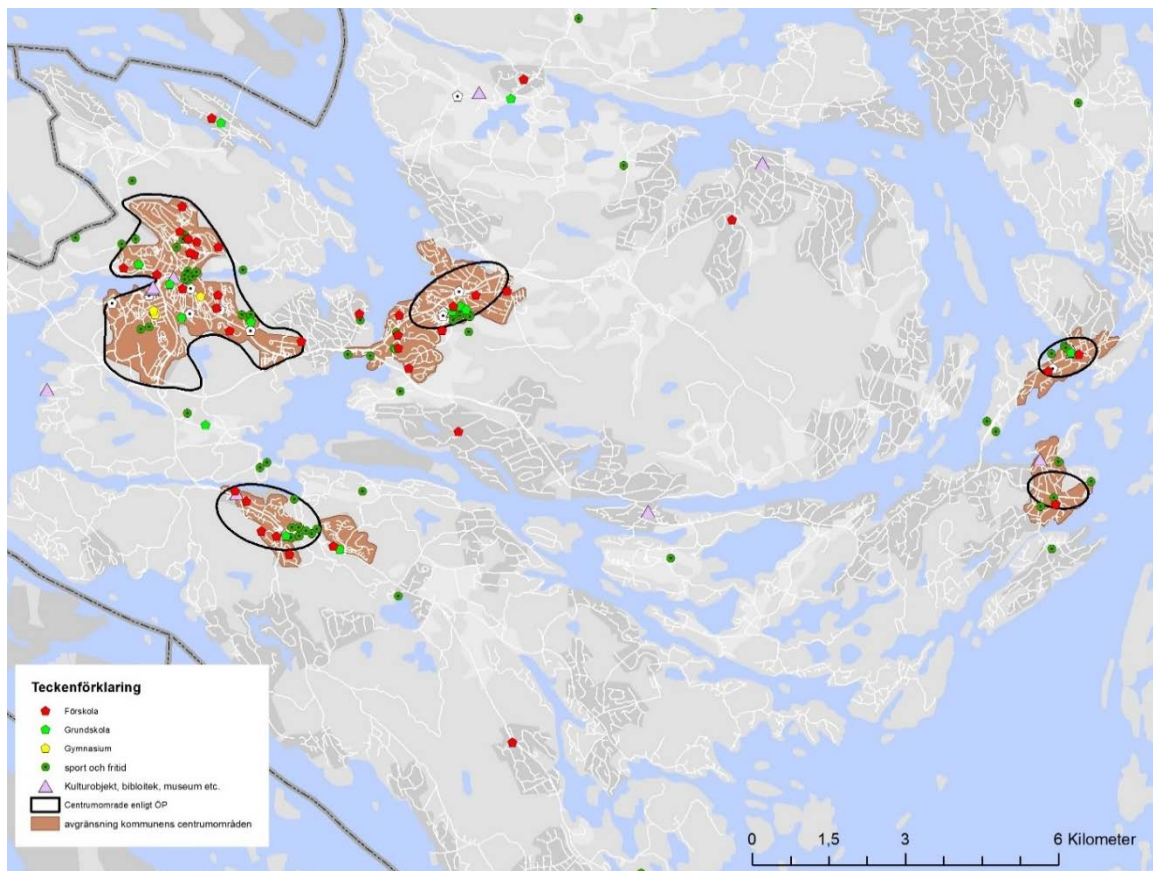
Exempel: Vid planläggning i de större tätorterna ska vägar som har allmänt ändamål ha kommunalt huvudmannaskap. Om det i undantagsfall finns särskilda skäl för enskilt huvudmannaskap ska de framgå i planhandlingarna. Om vägar behövs för att exempelvis försörja enbart ett bostadsområde och inte har ett allmänt ändamål kan gatan ligga på kvartersmark. Om vägen behövs för flera fastigheter kan det regleras genom särskild bestämmelse (g) och motiven och konsekvenserna ska då redovisas i planbeskrivningen.

- Normalt sett för vägar som leder till allmänna ändamål så som förskolor, skolor, äldreboende eller om vägen används för kollektivtrafik i kommunens prioriterade förändringsområden.

Exempel: Om det finns vägar i ett prioriterat förändringsområde som har behov av allmänhetens tillträde för att den exempelvis leder till en skola eller om det är en bussgata så ska kommunen som huvudregel vara huvudman för vägen i fråga. I de områden där sådana gator finns blir sannolikt huvudmannaskapet delat eftersom andra vägar som allmänheten inte behöver tillgång till kan ha enskilt huvudmannaskap, alternativt ligga på kvartersmark. Inom ramen för detaljplanearbetet måste det utredas vilka vägar som har allmänt ändamål. Ett hjälpmedel är att fundera på om vägen kan stängas av för andra än de boende eller inte. Beroende på området och vägarnas framtida beskaffenhet kan vägar vara allmänna med enskilt huvudmannaskap eller utgöra kvartersmark. Om vägen ska vara enskild och samtidigt behövs för flera fastigheter kan det regleras genom särskild bestämmelse. Riktlinjerna ska användas för stöd i valet av lösning och för att kunna ge eventuella särskilda skäl för enskilt huvudmannaskap av allmän plats. Motiv och konsekvenser så som exempelvis ökade driftskostnader ska alltid framgå av planbeskrivning. Kommunen kan om standarden vid besiktningen bedöms som tillräckligt bra ta över en enskild väg i befintligt skick.

Tätortsavgränsning

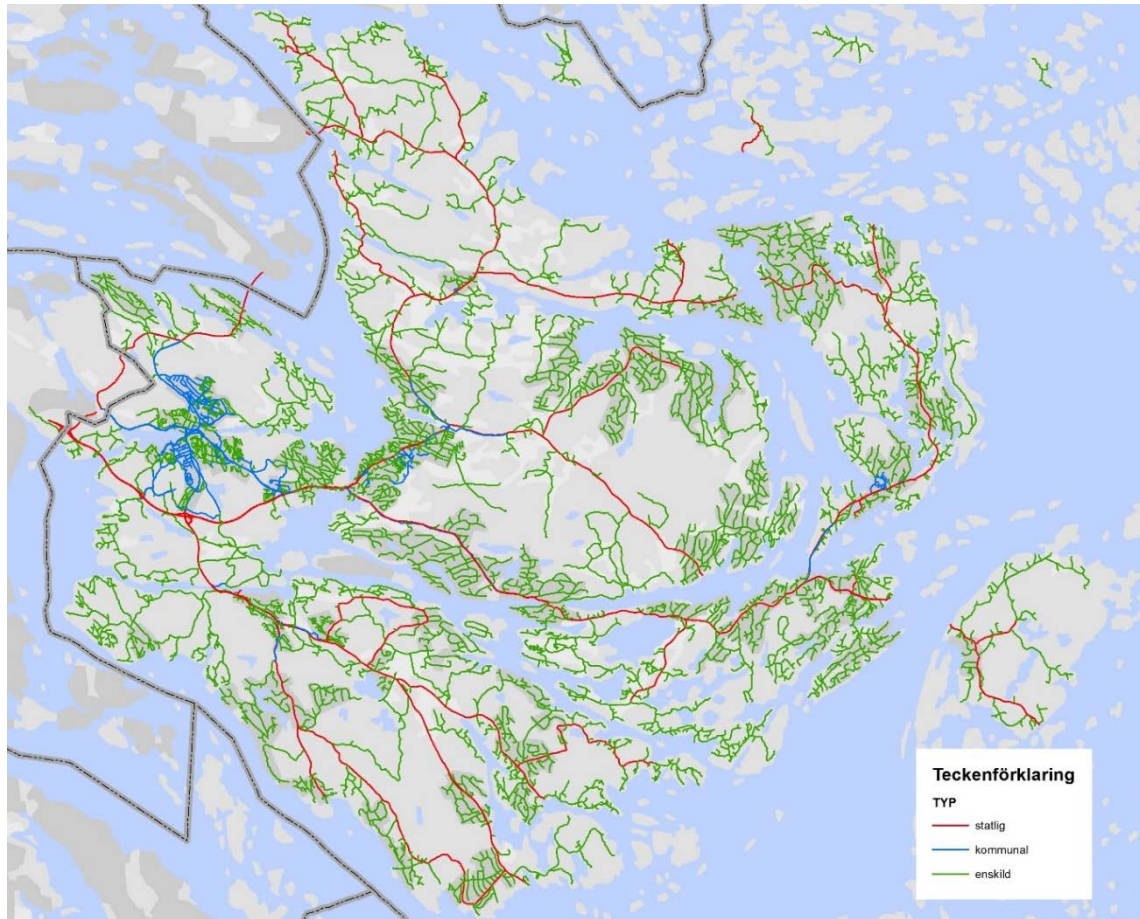
I kommunens översiktsplan finns fem utpekade centrumområden, Gustavsberg, Brunn, Hemmesta, Stavsnäs och Björkås. Det är dessa områden vilka definieras som centrumområden där generellt kommunalt huvudmannaskap för allmän plats ska tillämpas. Inom ramen för arbetet med riktlinjerna har schematiska gränser tagits fram för vad som utgör respektive centrumområde (se rödbruna områden i karta nedan). Avgränsningen har utgått från Statistiska centralbyråns definition av tätort förekomst av offentlig service såsom skolor och vårdboende.



Förslag på avgränsning av kommunens centrumområden

Bilaga 1

Nulägesanalys och ekonomiska konsekvenser



Värmdö har övervägande enskilda vägar i kommunen. De större stråken i kommunen är ofta statliga medan kommunen är väghållare främst i tätorterna. Ungefär 1000 kilometer väg är enskild i kommunen. Närmare 90 kilometer är kommunal, varav mer än 30 kilometer utgörs av gång- och cykelvägar. Det statliga vägnätet uppgår till närmare 200 kilometer, varav drygt 6 kilometer är gång- och cykelväg.

Det stora antalet enskilda vägar beror på principer i tidigare lagstiftning, men också på tradition. Innan plan- och bygglagen infördes 1987 var huvudregeln att kommunerna skulle sköta vägar inom stadsplan och att det var enskilt huvudmannaskap inom byggnadsplaner. I samband med att plan- och bygglagen infördes upphörde lagen om enskilda vägar och vägföreningar ansågs i stället utgöra samfällighetsföreningar enligt lagen om samfälligheter.

Värmdö kommun har även 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 vägar är varken önskvärt eller nödvändigt

då många inte används av allmänheten. Kostnaderna för ett generellt övertagande skulle också bli väldigt stora både för kommunen och för de enskilda fastighetsägarna. Översiktliga beräkningar visar på att ett generellt övertagande skulle kosta samhället (Värmdö kommun) cirka 20 miljarder kronor. Varken kommunen eller de enskilda fastighetsägarna kan bära dessa kostnader så kommunen behöver arbeta succesivt med kommunalt huvudmannaskap för allmän plats.

Tillkommande vägar i centrumområden

Kommunen har tidigare fastställt att ett kommunalt huvudmannaskap för allmän plats ska tillämpas inom Gustavsbergsprojektet. I Porslins kvarteren är t.ex. merparten av alla gator kommunala. Exploatörerna får enligt avtal stå för kostnaderna för dessa. Både genom ett exploateringsbidrag för de större anläggningar som kommer hela projektet till nytta men de står även för de faktiska kostnaderna för utbyggnad av vägar och övrig allmän plats inom Porslins kvarteren. Det finns ett fåtal gator i området som ligger på kvartersmark.

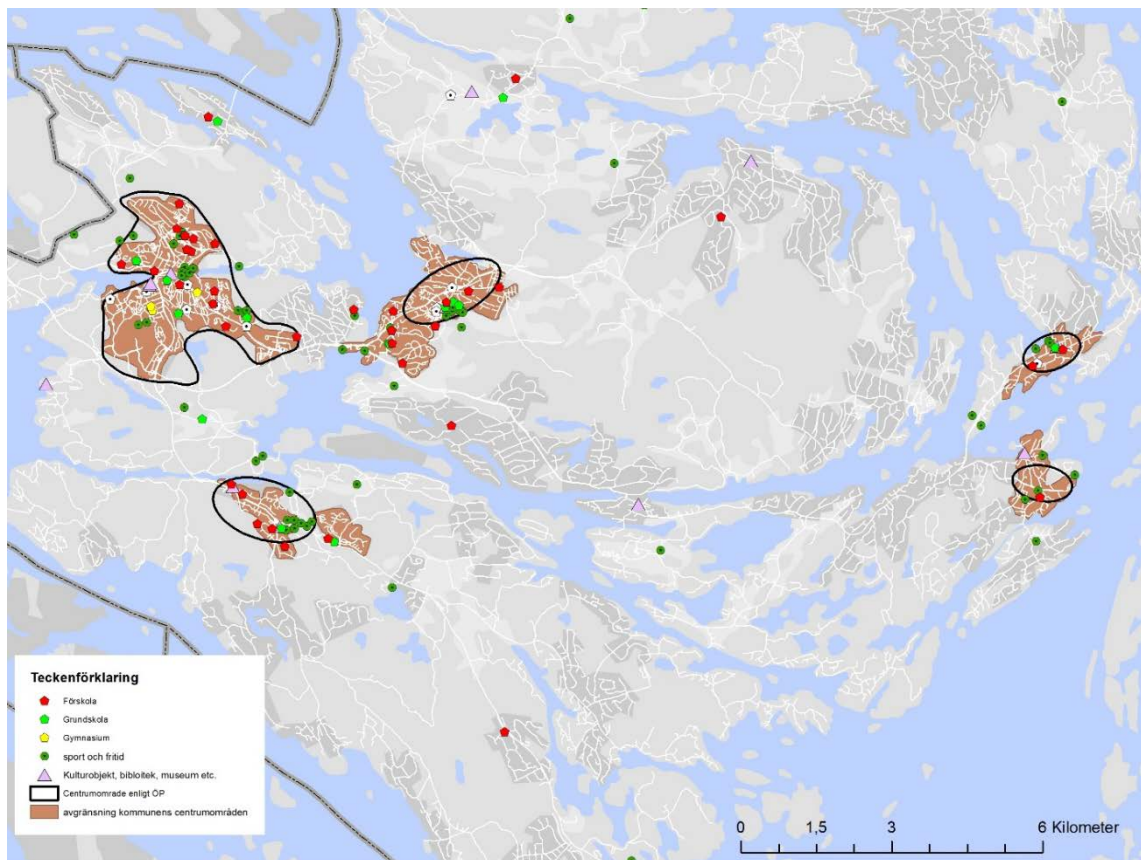
Principbeslutet för Gustavsbergsprojektet och det faktum att flera detaljplaner i andra centrumområden har kommunalt huvudmannaskap har medfört att kommunen håller på att bygga upp en organisation som klarar av att praktiskt samordna och bygga ut anläggningarna.

Förslaget i riktlinjerna att generellt tillämpa kommunalt huvudmannaskap för allmän plats i centrumområdena bedöms medföra ytterligare behov av förstärkning av genomförandeorganisationen i kommunen. Det är dock även andra faktorer som bidrar till detta så som behov att bevaka gestaltungs- och miljöfrågor i genomförandefasen. Alternativet att inte tillämpa kommunalt huvudmannaskap i dessa områden skulle istället riskera att många planer upphävdes vid ett eventuellt överklagande då det som regel är svårt att motivera ett enskilt huvudmannaskap i centrumområden. I praktiken är det därför ofta reglerna i plan- och bygglagen som driver på ett kommunalt huvudmannaskap inom centrumområdena. Det faktum att de är permanentbebodda och att allmänhetens tillträde måste garanteras för merparten av vägarna innebär att det är svårt att inte tillämpa ett kommunalt huvudmannaskap.

Befintliga enskilda vägar i centrumområden

Antal meter enskilda vägar inom centrumområden är omkring 120 kilometer. Av dessa leder cirka 20 kilometer till allmänna mål så som skolor, förskolor, vård- och omsorg, sport- och fritidsanläggningar och kulturobjekt såsom bibliotek och museum.

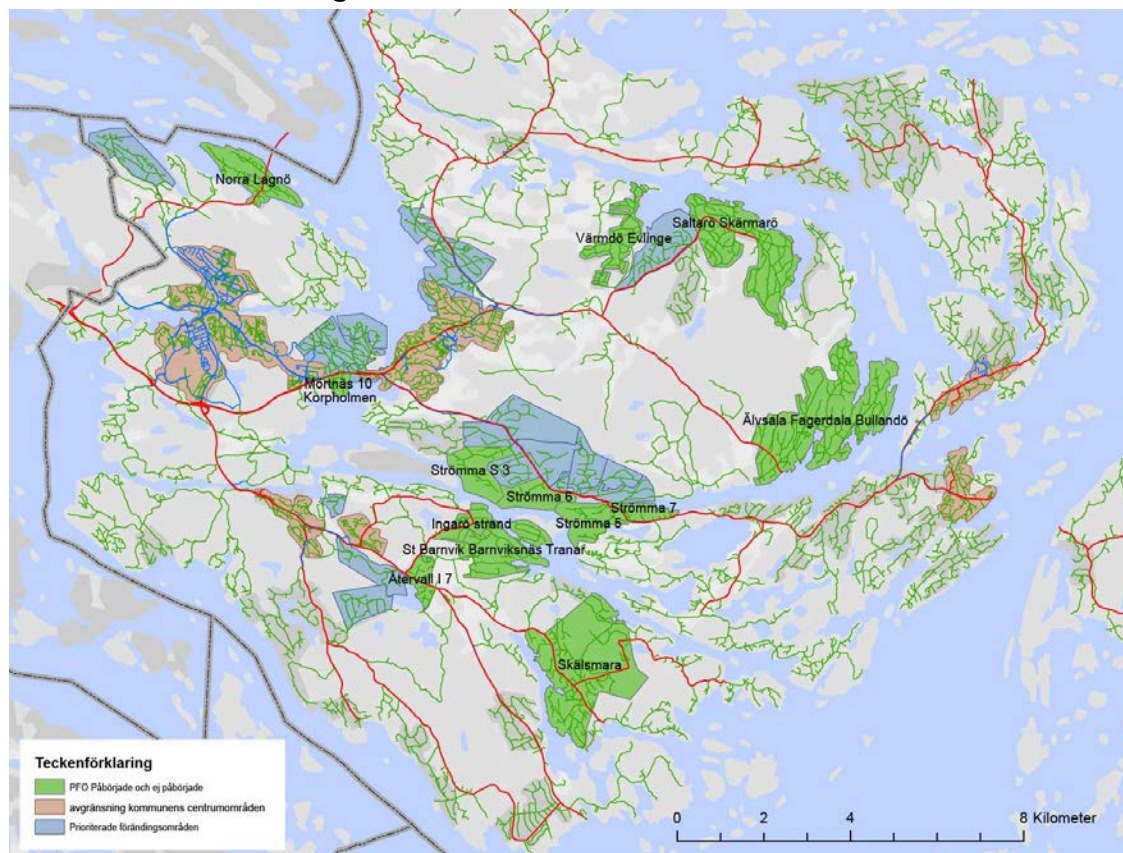
Kommunen har fått flera planansökningar och skrivelser från vägföreningar i kommunens tätorter som efterfrågar en kommunalisering av vägarna i centrumområden. Frågan om kommunalt huvudmannaskap i dessa områden kan uppkomma av olika anledningar. Det kan vara en förening där förvaltningen inte fungerar tillfredställande eller är betungande för medlemmarna varför ett kommunalt övertagande efterfrågas. En annan orsak till att det finns önskemål om en kommunalisering kan vara att vägen används av fler än bara de som bor i området. Till exempel om den leder till en skola.



Vägar till allmänna ändamål i kommunens centrumområden.

Riktlinjerna föreslår inte en kommunalisering av befintliga vägar i centrumområden då det skulle medföra stora kostnader och att mycket resurser måste avsättas i kommunen. Sannolikt kommer behovet att kommunalisera befintliga vägar i dessa områden att öka på sikt då centrumområdena utvecklas allt mer mot en mer stadslik miljö.

Prioriterade förändringsområden



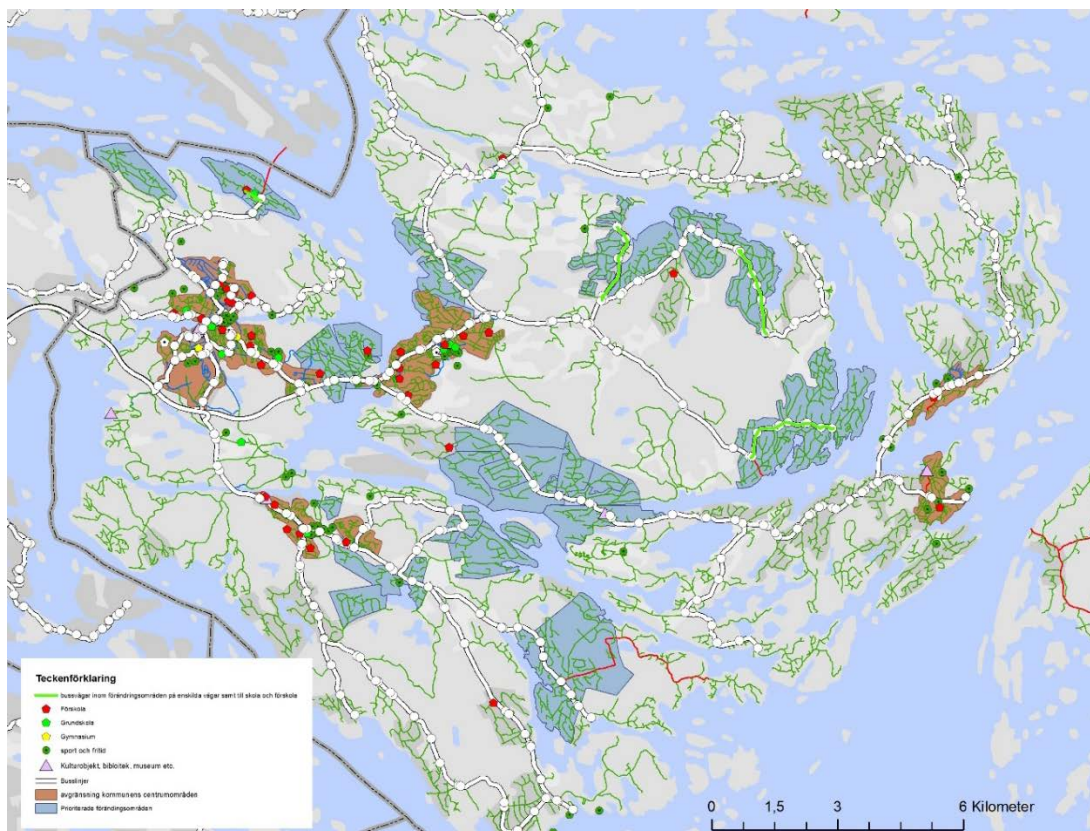
Översiktsbild av Centrumområden och prioriterade förändringsområden (blå och gröna)- varav de gröna har påbörjats eller ej påbörjats planläggning. De blå områdena är redan planlagda.

Kommunen fastställer i översiktsplanen vilka områden som ska prioriteras för utbyggnad av kommunalt vatten och avlopp samt detaljplaneläggning. Kartan ovan visar redan planlagda områden och pågående eller framtida redan beslutade förändringsområden. Totalt finns över 140 kilometer enskild väg inom pågående eller framtida prioriterade förändringsområden. Ett generellt övertagande av samtliga vägar inom dessa områden skulle vara mycket resurskrävande, ge väsentligt mycket högre driftskostnader för kommunen samt medföra höga kostnader i form av gatukostnadsersättning från enskilda fastighetsägare i dessa områden. Kommunen skulle vid ett generellt övertagande i prioriterade förändringsområden med stor sannolikhet behöva sätta upp en annan tidplan för planläggning och genomförande i dessa områden för att klara en kommunalisering av vägar. Därför föreslås i riktlinjerna en princip där kommunen är väghållare då vägar leder till ett allmänt ändamål så som en skola eller används för kollektivtrafik.

I prioriterade förändringsområden finns både exempel där vissa fastighetsägare efterfrågar kommunalt huvudmannaskap och andra där man inte är intresserade av detta. Orsaken till att fastighetsägare vill behålla ett enskilt huvudmannaskap i ett förändringsområde kan vara av att de vill ha en bibehållen karaktär eller att kostnaderna förenade med ett övertagande skulle bli för omfattande. Faktorer som istället talar för en kommunalisering är att fastighetsägarna i framtiden inte behöver stå för driftskostnader

men också att fastighetsägarna inte behöver ha ett engagemang i exempelvis en vägförening som i vissa fall kan kräva mycket arbete.

Kommunen har haft fall där en detaljplan överklagas med anledning av huvudmannaskapet och där planen inte har kunnat vinna laga kraft då man vid överprövning ansåg att det inte fanns skäl för kommunen att tillämpa enskilt huvudmannaskap av allmän plats. Riktlinjerna syftar att ge en tydlig vägledning kring hur kommunen fortsättningsvis ska arbeta med huvudmannaskapet i detaljplaner vilket också bör underlätta domstolens eventuella framtida prövningar vad gäller vägar i Värmdö kommun.



Enskilda vägar inom förändringsområden med bussgator samt väg till allmänt ändamål (ljus grönt streck i kartan)

Riktlinjerna föreslår att vägar som leder till allmänna mål så som förskolor, skolor och särskilt boende i prioriterade förändringsområden som huvudregel ska ha vara allmänna med kommunalt huvudmannaskap. I kommunens förändringsområden finns drygt 7 kilometer väg som bedöms bli aktuella som kommunala vägar enligt denna princip. Vad som är allmänt ändamål måste dock avgöras inom ramen för detaljplanarbetet men genomförda analyser ger en översiktlig bild av förutsättningarna. Översiktliga beräkningar visar att kostnaderna för att överta och bygga om dessa gator så att de får tillräcklig standard skulle uppgå till närmare 300 mnkr. Dessa kostnader ska till stor del bäras av fastighetsägarna som har nytta av vägen genom gatukostnadsersättning. Eftersom vägarna leder till allmänna ändamål så är det samtidigt troligt att kommunen också kommer att behöva stå för delar av dessa kostnader då det kan finnas behov av



överstandard för att exempelvis bussar ska kunna trafikera vägen. Skulle kommunen välja att ta över samtliga vägar inom dessa områden så bedöms kostnaden överstiga 2 miljarder.

Bilaga 2

Uttag av gatukostnadsersättning

När Värmdö kommun i egenskap av huvudman ska anlägga eller förbättra gator eller andra allmänna platser inom ett detaljplanelagt område ska kommunen fatta beslut om uttag av gatukostnadsersättning. Detta dokument beskriver hur en sådan process går till och vilka förutsättningar som gäller. I samband med detaljplanering som möjliggör en större exploatering kan kommunen istället träffa avtal med fastighetsägarna om att de ska betala exploateringsersättning.

Vad säger lagen

Reglerna för gatukostnadsersättning återfinns i 6 kap. PBL. Där framgår att kommunen får besluta att de som äger fastigheter inom en detaljplan ska betala kostnaderna för att anlägga eller förbättra gator eller andra allmänna platser där kommunen är huvudman. Ersättningen kan avse kostnader för att bygga men också att förbättra gator och andra allmänna platser. Kommunen har däremot inte rätt att ta ut ersättning för underhåll och drift. Beslutsprocessen för gatukostnad liknar processen för att besluta om en detaljplan bland annat genom att samråd med berörda ska ske. En viktig princip är att kostnaderna ska fördelas på ett skäligt och rättvist sätt. Hur det ska ske ska redovisas i gatukostnadsutredningen.

Fördelningsområdet

Det finns två alternativa fördelningsmetoder som kommunen kan använda vid uttag av gatukostnadsersättning; områdesvis fördelning eller fördelning längs en gata. Områdesvis fördelning innebär att fastigheterna inom ett definierat fördelningsområde ska betala ersättning.

Fördelningsområdet kan vara avgränsat på annat sätt än själva detaljplanen. Flera fördelningsområden för olika kostnadsslag kan användas om det är motiverat. I gatukostnadsutredningen ska alltid skälen till avgränsningen anges.

Fördelning längs gata innebär att det är fastigheterna utmed gatan som ska stå betala gatukostnadsersättning. En fastighetsägare betalar då halva kostnaden för utförande av gatudelen utmed fastigheten.

Kostnadsunderlag

Kommunen ska redovisa kostnaderna i gatukostnadsutredningen. Dessa ska antingen motsvara de faktiska kända kostnaderna för anläggningarnas utförande eller utgå från schablonmässiga beräkningar där kostnaden baseras på tidigare utförda anläggningar. En första utredning av kostnader, utifrån områdets specifika förutsättningar, sker initialt. Inför granskning projekteras anläggningarna för att få fram ett kostnadsunderlag.

Det är endast sådana åtgärder som är avsedda att tillgodose områdets behov som ska bekostas av fastighetsägarna inom området. Om anläggningarna får en högre standard än

som behövs för det enskilda området behov ska fastighetsägarna inom området inte behöva svara för hela kostnaden. Den del av kostnaden som hänförs till denna överstandard ska finansieras på annat sätt, det vill säga skattefinansieras. Detsamma gäller för kostnader som hänförs till anläggningar som är till nytta för många fler fastigheter än de som omfattas av fördelningsområdet som till exempel en skolbyggnad.

Kommunen ska tillämpa ett kostnadstak. Det innebär att den sammanlagda beräknade kostnaden som anges i gatukostnadsutredningen i granskningsskedet gäller som kostnadstak. Kostnadstaket ska anges för hela fördelningsområdet. I samband med fakturering ska kostnadstaket indexjusteras. Om den faktiska kostnaden vid utbyggnad visar sig bli lägre än kostnadstaket så ska den faktiska kostnaden istället faktureras. Om det sker stora förändringar i utformning av anläggningarna efter att granskningen ägt rum som leder till ökade kostnader bör ytterligare en granskning av gatukostnadsutredningen genomföras.

I kostnadsunderlaget ska kostnader för att genomföra detaljplanen i form av till exempel markinlösen ingå samt såväl externa som interna administrationskostnader under hela processen.

Fördelningsgrund

Fördelning av gatukostnaderna ska normalt sett ske utifrån en sammanvägd bedömning av användning av de enskilda fastigheterna men fördelning på andra grunder kan också ske. Om fördelningen sker genom en sammanvägd bedömning av användningen ingår faktorer som om fastigheten är permanentbebodd, fritidshus, ny exploatering eller annan bebyggelse men även vilken nytta fastigheten har av anläggning samt fastighetsstorlek. Kommunen ska som regel tillämpa principen att nya byggrätter får en större andel av kostnaderna än den befintliga bebyggelsen. Fördelningen av kostnaden sker då oftast via andelstal. Olika andelstal kan användas för olika anläggningskostnader.

Uttag av avgift

Om kommunen beslutar att en fastighetsägare ska betala gatukostnadsersättning så inträder betalningsskyldigheten när den anläggning som betalningen avser kan användas på det sätt som är tänkt (6 kap. 34 § PBL). Ersättningsskyldighet gäller normalt för alla fastigheter inom fördelningsområdet och om en fastighet är bebyggd eller obebyggd saknar betydelse.

Ägare till fastigheter som kan delas ska inte behöva betala förrän avstyckning har genomförts eller om fastighetsägaren dessförinnan överlåter fastigheten.

Kommunen kan komma att bygga ut de allmänna anläggningarna etappvis så det kan bli fråga om flera debiteringstillfällen. Fastighetsägare som omfattas av ett och samma projekt ska i regel ha samma betalningstid. Om betalning inte sker senast på angiven förfallodag, utgår ränta på förfallet beloppet enligt lag.

Betalningsskyldig är ägaren till fastigheten vid tidpunkten då kommunen skickar

faktura. Ny ägare svarar inte mot kommunen för sådan ersättning om fakturan förfallit till betalning före tillträdesdagen.

Om en fastighetsägare inte anser sig kunna betala gatukostnaden ska kommunen utreda om betalningsskyldigheten är betungande för fastighetsägaren med hänsyn till fastighetens ekonomiska bärkraft eller andra omständigheter. Om kommunens utredning visar att avgiften är för betungande ska upprättas en avbetalningsplan under tioårsperiod där fastighetsägaren ska betala minst en tiondel av det fakturerade beloppet per år. Ränta ska utgå på obetalt belopp från dagen när den första inbetalningen ska ske enligt avbetalningsplanen. På belopp som förfallit till betalning enligt avbetalningsplanen, ska ränta med högre räntesats börja löpa från förfallodagen. Fastighetsägaren måste också kunna ställa godtagbar säkerhet för att en avbetalningsplan ska tas fram. Kommunen kan även besluta att jämka betalningsvillkoren genom att exempelvis mildra räntevillkoren, ge fastighetsägaren uppskov med betalning eller att avbetalningen förlängs. Uppskov kan vara aktuellt för fastighetsägare med små ekonomiska resurser och medges på viss tid eller till att fastigheten helt eller delvis överläts. Kommunen kan komma att upphäva en avbetalningsplan om det indikeras att fastighetsägaren har betalningsförmåga genom att exempelvis bygglovs söks eller om den överlåtes men också om fastighetsägaren vid upprepade tillfällen missköter sina avbetalningar. Fastighetsägaren ska då på nytt kunna ansöka om en ny avbetalningsplan.