



Rapport

Enskilda vägar i Leksands kommun

Möjligheter för en kommun att bidra till enskild väghållning

2024-05-15

Anna Möller, civ.ing. lantmäteri

Innehåll

1	Förutsättningar.....	3
2	Gemensamhetsanläggning	5
2.1	Lagstiftningen generellt.....	5
2.2	Andelstal.....	7
2.3	Andra samverkansformer	8
3	Förvaltning av enskild väg.....	11
4	Planläggning.....	12
5	Kort om statligt bidrag.....	13
6	Kommunalt bidrag till enskild väghållning	14
6.1	Former	14
6.2	Allmänt intresse.....	14
6.3	Likställighetsprincipen	16
6.4	Ansvar och befogenheter.....	17
7	Slutsats.....	19

1 Förutsättningar

I Leksands kommun (i det följande **kommunen**) finns över 180 mil enskild väg. En del av dessa vägar har på olika sätt på frivillig basis skötts av kommunen. En enskild väg är en väg som inte omfattas av kommunens eller statens ansvar. En enskild väg kan dock användas av flera fastigheter, och sköts då ofta i form av en gemensamhetsanläggning (i det följande kallad **GA**).

Kommunfullmäktige i Leksand beslöt år 1972 att överta väghållningen för vissa enskilda vägar i kommunen, men att beslutet inte omfattade skogs- bilvägar, vägar till fritidsstugor samt underhåll och drift av vägbelysning. Beslutet resulterade i att kommunen på egen bekostnad började ombesörja väghållningsåtgärder på vissa enskilda vägar. Inledningsvis handlade det om ca 26 mil enskild väg, en omfattning som över tid utökats till ca 33 mil. Inga avtal upprättades mellan kommunen och de enskilda väghållarna som tydliggör vilka delar av den enskilda väghållningen kommunen kan åta sig att svara för samt vilka rättigheter och skyldigheter respektive part har.

Under dessa ca 50 år har kommunen främst svarat för driftåtgärder såsom snöröjning, grushyvlning etc. samt svarat för vissa upprustnings- och förbättringsåtgärder. Omfattningen av kommunens engagemang och vägunderhåll har i hög grad styrts utifrån årlig budget och av över tid tillkommande kommunala beslut om åtgärder kommunen kan åta sig att utföra och inte. Bland annat har en praxis utvecklats när nya enskilda vägar lagts till, vilket innebär att en förutsättning för kommunalt stöd är att det finns fast boende längs dessa vägar. Den senaste versionen av regler för kommunalt stöd till den enskilda väghållningen antogs år 2019 av kommunfullmäktige.

En konsekvens av detta mångåriga kommunala stöd till den enskilda väghållningen är att merparten av tidigare väghållningsorganisationer upphört med egen aktivitet. I dagsläget har kommunen oftast ingen vetskap om vem som är formell ägare av de enskilda vägar man sköter, vad som utgör vägområde, vem som har rätt att ta olika väghållarbeslut som till exempel vilken standard en väg ska ha. Således saknar kommunen en aktiv samarbetspart att föra dialog med vid olika ärenden som rör de enskilda vägarna.

Kommunen har givit Vesterlins i uppdrag att beskriva de rättsliga förutsättningarna för enskild väghållning generellt, samt de rättsliga förutsättningarna för en kommun att bidra till enskild väghållning.

2 Gemensamhetsanläggning

2.1 Lagstiftningen generellt

För att sköta en enskild anläggning, till exempel en väg, som används gemensamt av flera fastigheter är lagstiftarens lösning att inrätta en gemensamhetsanläggning (i det följande kallad **GA**). En enskild väg är en väg som inte omfattas av kommunens eller statens ansvar, då som allmän plats med kommunalt huvudmannaskap eller enligt Väglagen.

En GA inrättas av Lantmäteriet och är en enskild anläggning gemensam för minst två delägande fastigheter. Även hus eller anläggning på ofri grund kan vara delägare i en GA. Typiska exempel på en GA kan alltså vara en väg, en avloppsanläggning eller en brunn. Regler om vad en GA är, hur den inrättas, vad den får bestå av och hur den kan ändras finns i Anläggninglagen (1973:1149), i det följande förkortat **AL**. I Lantmäteriets beslut ska det bland annat framgå vilket ändamål och vilken utbredning en GA ska ha, vilka fastigheter som ska vara del i GA, vilka andelstal som ska gälla och inom vilken tid som anläggningen ska vara byggd (om den inte är befintlig). Det utrymme som behöver tas i anspråk för GA ska också framgå, och eventuell ersättning till den fastighetsägare som blir belastad med anläggningen ska bestämmas.

Delägarna som ska vara med i GA kan till stor del komma överens om innehållet, så som utbredning och andelstal. Så länge det uppfyller reglerna i AL beslutar Lantmäteriet i enlighet med överenskommelsen. Till exempel behöver Lantmäteriet alltid ta ställning till att anläggningen får en ändamålsenlig utbredning och funktion och att den inte strider mot detaljplan, oavsett om delägarna är överens eller inte. Vidare måste anläggningen alltid innebära en båtnad, alltså en form av värdeökning. När det gäller en gemensam väg som ska inrättas som GA finns i de allra flesta fall en båtnad. Att ha en rättsligt ordnad tillgång till väg är något som bedöms vara värdehöjande.

En GA kan inrättas tvångsvis, under förutsättning att samtliga villkor i lagen är uppfyllda. Den bedömningen är ofta en stor del av Lantmäteriets prövning. Vid exempelvis inrättande av GA för vägar kan det vara mycket stora delägarkretsar, ibland flera hundra, och det är sällan så att samtliga fastighetsägare är överens. Om konsensus vore ett krav skulle många

nödvändiga och samhällsviktiga anläggningar inte komma till stånd.
Processen skulle också bli mycket utdragen, ineffektiv och kostsam.

Nedan beskrivs kort de villkor som behöver vara uppfyllda för att en GA ska kunna inrättas.

1 § AL – En GA måste vara av stadigvarande betydelse för de fastigheter som ska delta i anläggningen.

5 § AL – En GA måste vara av väsentlig betydelse för de fastigheter som ska delta i anläggningen. Den här bestämmelsen kan frångås genom överenskommelse mellan delägarna.

6 § AL – "Båtnadsvillkoret", fördelarna av ekonomisk eller annan art behöver överväga kostnader och nackdelar med anläggningen.

7 § AL – "Opinionsvillkoret", det får inte finnas en övervägande opinion emot inrättandet av GA. En förutsättning är dock att det finns *beaktansvärda* skäl emot inrättandet.

8 § AL – GA ska utföras och förläggas så att ändamålet vinnes med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad. Den här bestämmelsen, såvitt gäller enskilda intressen, kan frångås genom överenskommelse.

9 § AL – En GA får inte inrättas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelse.

10 § AL – Utanför detaljplan får en GA inte inrättas om den skulle föranleda olämplig bebyggelse etc.

11 § AL – Olägenhet får inte uppkomma för något allmänt intresse.

Kommunen kan ansöka om att bilda GA även om de inte äger någon fastighet som ska delta i anläggningen, vilket framgår av 18 § AL. Om kommunen skött enskilda vägar på ett eller annat sätt, och planerar en förändring av engagemanget, är det ofta lämpligt att kommunen tar ett sådant initiativ om en formell vägförening saknas. Det förordas till exempel av Riksförbundet för enskilda vägar (REV). Om en kommun ska delta i en GA som fastighetsägare deltar kommunen på samma premisser som övriga delägare.

När Lantmäteriets beslut har vunnit laga kraft så finns GA som rättsobjekt, oavsett om den är utbyggd eller inte. Man kan alltså inte bestämma att

reglerna kring GA ska börja gälla till exempel först när den är färdigställd och utbyggd.

När Lantmäteriets beslut har vunnit laga kraft registreras GA i fastighetsregistret och får en beteckning, till exempel Sandby GA:1. I registret framgår bland annat anläggningens ändamål, till exempel väg, vilka fastigheter som har del i anläggningen och med vilka andelstal och om GA förvaltas av en samfällighetsförening (se kapitel 3 nedan).

2.2 Andelstal

Varje deltagande fastighet får andelstal i GA som beslutas av Lantmäteriet (se 15 § AL). Andelstalet består av två delar; en del som avser utförande och en del som avser drift och underhåll. Andelstalet avgör hur stor del av kostnaderna som hänförs till anläggningen som varje deltagande fastighet ska bidra med.

Utförande avser framför allt nyanläggning av till exempel vägen, men det avgör också fastighetens ägande av anläggningen. Andelstalet för utförande ska baseras på den nytta respektive delägande fastighet har av anläggningen.

Andelstal för drift och underhåll ska baseras på fastighetens förmodade användning av GA, och det är oftast detta andelstal som avgör hur stor kostnad var och en av delägarna ska bidra med årligen. För vägar på landsbygden är en vedertagen metod för framräkning av dessa andelstal den s.k. tonkilometermetoden som utarbetats av Lantmäteriet. Tonkilometermetoden bygger på att olika typer av fastigheter bedöms generera en viss trafikmängd per år utifrån givna schabloner (till exempel 2100 ton/år för ett permanentbostadshus och 700 ton/år för ett fritidshus med normalt nyttjande). Tontalet multipliceras sedan med aktuell vägsträcka i km, och produkten blir fastighetens andelstal. Ofta låter man detta andelstal även vara andelstalet för utförande då nyttan och fastighetens användning av vägen ofta bedöms korrelera.

Resultatet blir alltså att de fastigheter som använder vägen mest (tyngst trafik, störst trafikmängd, längst vägsträcka) och därmed sliter mest på vägen står för en större del av anläggningens kostnader än de fastigheter som använder vägen i mindre omfattning. Det finns sällan anledning att

frånga tonkilometermetoden vid bestämmande av andelstal för vägar på landsbygden. I undantagsfall kan andelstalen behöva justeras om resultatet blir uppenbart oskäligt. Vid mer sammanhållen bebyggelse, ofta med ett gemensamt vägnät inom området, finns det ibland skäl att förenkla andelstalsberäkningen genom att ge fastigheter av samma typ samma andelstal.

2.3 Andra samverkansformer

Det finns många enskilda vägar som inte utgör en GA. Det finns äldre slags samverkansformer, och i vissa fall finns helt enkelt inte någon reglerad skötsel. Saknas en reglering kommer det med stora osäkerheter kring rättigheter och skyldigheter för dem som nyttjar vägen.

På 1700- och 1800-talet inleddes stora förändringar i hur mark brukades i och med de stora skiftesreformerna som genomfördes av Lantmäteriet i stora delar av Sverige. Huvudsyftet med skiftesreformerna var att effektivisera jordbruket, och successivt gick byarnas hemman från att ha många, utspridda små jordägor till alltmer samlade ägor. I samband med att dessa skiftesreformer genomfördes lades ofta en del markområden ut som gemensamma, det vill säga **samfällda**. Det kunde till exempel handla om mark för vägar, diken, torvtäcker eller bykplatser. Dessa samfälligheter finns kvar idag om de inte aktivt ändrats eller tagits bort i en lantmäteriförrättning, även om den aktuella vägen eller diket fysiskt kan vara borta för länge sedan. Det innebär också att många äldre vägar på landsbygden i grunden är just samfällda och ligger inom samfällad vägmark, det vill säga, att vägen och marken ägs gemensamt av flera fastigheter. I många fall är de samfällda vägarna inaktuella, och de som är delägare i vägområdet är förmodligen inte de som främst nyttjar vägen. Delägare saknar ofta incitament att svara för väghållning av vägarna i sådana fall. Det är inte ovanligt att delägarna inte ens vet om att de har del i dessa samfälligheter.

Till skillnad mot en GA, som i lagstiftningen har tydliga verktyg för skötsel och ansvarsfördelning, finns ingen sådan reglering gällande de samfällda vägarna. Skulle någon skada uppstå på en samfällad väg utan ordnad skötsel, så gäller vanliga skadeståndsrättsliga principer, vilket ofta är en lång och resurskrävande process med osäker utgång. För en GA finns i stället beslutade andelstal, och förvaltningen finns tydligt reglerad i lag (se vidare i

kapitel 3 om förvaltning av enskild väg) . Vid s.k. delägarförvaltning kan delägarna begära delägarsammanträde hos Lantmäteriet, och vid föreningsförvaltning finns möjlighet för delägarna att fatta giltiga majoritetsbeslut på stämma, eller att klandra ett stämmobeslut i mark- och miljödomstolen. Det finns också bestämmelser i 48 a § AL som reglerar situationen då en delägare tillfälligt använder en väg mer än vad som får anses svara mot fastighetens andelstal. Vid en sådan situation är delägaren skyldig att ersätta anläggningssamfälligheten för merkostnader.

En annan skillnad gentemot GA är att en samfälld väg innebär ett ägande av själva marken där vägen är förlagd, som i praktiken fungerar som en samägd fastighet. Delägarna är dock inte personer utan andra fastigheter.

Ett annat sätt att reglera behovet av väg är att en fastighet får **servitut** för att få använda en väg. Servitut kan uppkomma både genom avtal mellan två parter (se 14 kap. jordabalken), som kallas avtalsservitut, eller genom en lantmäteriförrättning (se 5 och 7 kap. fastighetsbildningslagen), och heter då officialservitut. Servitut innebär en rätt för en fastighet att nyttja en annan fastighet på ett visst sätt. Om det är så att flera fastigheter använder en och samma väg så har servitutsformen en del brister. Servitutet ger en rätt, men det säger ingenting om skyldigheten att sköta och drifta vägen. Är en fastighet ensam om att använda en väg så är det inte ett problem, då sköter fastigheten själv vägen efter behov. Men ska flera fastigheter samsas om vägen så kommer det troligen förr eller senare uppstå frågor om vad servitutet omfattar mer exakt när det gäller upprustning av en väg, vem som är skyldig att göra det, vilken standard vägen ska ha, och vilka behov man har av att till exempel förstärka väggropen. Då blir det ofta svårt att hantera det, för det är inte reglerat i lagstiftningen. Lagstiftningens svar på det är att bilda en GA för vägar som används gemensamt.

Det finns fler möjliga sätt att i praktiken hantera tillgången till väg. **Muntliga avtal, handskakningar och informella föreningar** fungerar så länge parterna är överens. Ett muntligt avtal kan vara en form av nyttjanderätt enligt lag, men det är väldigt svårt att bevisa att en sådan rätt finns och vad rätten omfattar. De ordnade formerna av reglering av väg fyller en viktig funktion den dag fastighetsägare blir oense. En samförståndslösning kan fungera, men en oreglerad samförståndslösning kommer med stora osäkerheter.

Innan anläggningslagen och reglerna om GA infördes i lagstiftningen på 1970-talet fanns föregångaren i Lag (1939:608) om enskilda vägar. Enligt den lagstiftningen bildades **vägföreningar** som skulle förvalta en bestämd väg genom en lantmäteriförrättning. Enligt övergångsbestämmelser har dessa vägar och övriga anläggningar omregistrerats till GA idag, och vägföreningarna gäller som samfällighetsföreningar och har därmed samma rättsliga status som dessa. Grundtanken i såväl den äldre som i gällande lagstiftning är att det är delägarna som ansvarar för dessa enskilda anläggningar.

3 Förvaltning av enskild väg

I Lag (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter (SFL) regleras förvaltningen av en väg som är inrättad som en GA. En samfällighetsförening kan också förvalta en sådan samfällighet som beskrivits i kapitel 2.3 ovan.

Det finns två möjliga förvaltningsformer enligt lagen; delägarförvaltning och föreningsförvaltning. I en delägarförvaltning beslutar alla delägare gemensamt i alla frågor. Det är lämpligt i fall med mindre, okomplicerade anläggningar där det enbart är ett par eller ett fåtal medlemmar. För en större gemensamhetsanläggning blir delägarförvaltning snabbt tungrott och opraktiskt, eftersom det krävs konsensus i alla frågor. Fördelen med en förening är också att föreningen som sådan är en juridisk person, med ett organisationsnummer, som kan vara avtalspart vid upphandling av drift- och skötselåtgärder som till exempel snöröjning. Föreningen har också en egen ekonomi. Vid delägarförvaltning krävs att någon av delägarna står som avtalspart i olika skötselavtal, och lägger ut ekonomiskt när fakturor ska betalas.

Delägarförvaltning gäller per automatik för en GA om inget annat bestäms. Om någon delägare vill att det i stället bildas en samfällighetsförening för förvaltningen av GA, så kan en förening inrättas. Det är Lantmäteriet som bildar föreningen efter yrkande eller ansökan av någon av delägarna. Föreningen bildas, styrelsen utses och stadgarna antas på ett första sammanträde som hålls av Lantmäteriet. Sammanträdet kan hållas i anslutning till att en GA bildas, eller separat i efterhand.

SFL innehåller mycket regler som styr framför allt samfällighetsföreningens förvaltning. Lantmäteriet har framtagna standardstadgar som ofta används som grund när stadgar ska antas. Vissa bestämmelser i lagen kan inte frångås, men det finns möjlighet att ta in en del andra bestämmelser i stadgarna än de som framgår och föreslås i standardstadgarna.

4 Planläggning

Mark- och vattenanvändning inom sammanhållen bebyggelse regleras vanligtvis i detaljplaner. Bestämmelser om detaljplaner finns i Plan- och bygglagen (2010:900), i det följande **PBL**. I detaljplanen prövas markens lämplighet för bland annat bebyggelse, och det bestäms vilka områden som ska vara allmänna platser (till exempel gator, torg, parker), vilka områden som ska vara kvartersmark (till exempel bostäder, handel, industri) och, i förekommande fall, vilka områden som ska läggas ut som vattenområden.

I de flesta fall är kommunen huvudman för allmänna platser, men om det är lämpligt kan detaljplanen ha enskilt huvudmannaskap. Det innebär att allmänna platser i dessa fall ska förvaltas och skötas av fastighetsägarna inom planområdet, ofta i form av att en GA inrättas för de allmänna platserna. Enskilt huvudmannaskap kräver särskilda skäl (se 4 kap. 7 § PBL). Särskilda skäl kan till exempel vara att området är avsett för bostadsbebyggelse som endast används under delar av året (fritidshusbebyggelse), för industriområde eller för att få en enhetlig förvaltning vid ny eller kompletterande detaljplaneläggning i ett område där det finns enskilt huvudmannaskap sedan tidigare.

Dagens detaljplaner infördes i lagstiftningen i samband med att den äldre plan- och bygglagen infördes år 1987. Innan dess fanns motsvarigheten i stadsplaner (inom stadsbebyggelse) som hade kommunalt huvudmannaskap, och i byggnadsplaner (i till exempel mindre tätorter och fritidshusområden) som hade enskilt huvudmannaskap. Äldre stads- och byggnadsplaner gäller idag som detaljplaner med kommunalt respektive enskilt huvudmannaskap.

Ibland har inte byggnadsplaner genomförts fullt ut, det vill säga, någon GA har inte inrättats för allmänna platser. I dessa fall kan dock fastighetsägaren till fastigheten där den allmänna platsen är belägen när som helst ansöka hos Lantmäteriet om att en GA ska inrättas för den allmänna platsen (se 18 § AL). Det kan nämnas att PBL inte i detalj reglerar på vilket sätt en allmän plats med enskilt huvudmannaskap ska organiseras, utan det är ytterst upp till de enskilda fastighetsägarna inom planområdet att lösa detta på det sätt man finner lämpligast. Dock är lagstiftarens lösning att det ska ske genom en GA, se hänvisning i PBL 6 kap. 1 § 3 st.

5 Kort om statligt bidrag

Staten ger i vissa fall bidrag till enskild väghållning genom s.k. statsbidrag, som administreras av Trafikverket, se förordning (1989:891) om statsbidrag till enskild väghållning. För att vara bidragsberättigad krävs att vägen uppfyller vissa villkor. Vägen ska bland annat vara av icke obetydlig längd (ofta minst 1000 meter, men även kortare vägar kan få bidrag i vissa fall), den ska försörja permanentboende och ha ordnad förvaltning i form av till exempel en samfällighetsförening. Ett av syftena med bidraget är också att underlätta för boende och näringsliv på landsbygden.

I den här rapporten har inte frågan om statligt bidrag hanterats närmare, men en ordnad förvaltning av de enskilda vägarna ger förmodligen större möjligheter för väghållarna att erhålla statligt bidrag för aktuella vägar.

6 Kommunalt bidrag till enskild väghållning

6.1 Former

Lagstiftarens intention har egentligen inte varit att kommuner ska utge bidrag till enskild väghållning. Att kommuner ger frivilligt bidrag till enskild väghållning i någon form är ändå relativt vanligt. Vissa kommuner ger ekonomiskt bidrag, andra står för hela eller delar av skötseln och/eller underhåll. Vissa ger enbart bidrag till vägar som inte får statsbidrag, medan andra kommuner i stället ser bidrag som ett komplement till det statliga bidraget. Viktigt att notera här är att kommunen inte har någon generell skyldighet att sköta eller ge ekonomiskt bidrag till enskilda vägar, och kan därmed till stor del själv sätta ramarna för de eventuella bidragen. En förutsättning är dock att kommunallagen följs.

Utöver frivilliga bidrag så deltar en kommun naturligtvis på samma grunder som övriga delägare i en GA, om kommunen äger en fastighet eller anläggning på ofri grund inom det s.k. båtnadsområdet (det geografiska område inom vilket fastigheter/anläggningar bedöms ha nytta av att vara med i den aktuella GAn).

6.2 Allmänt intresse

Av 2 kap. 1 § kommunallagen framgår att en kommun får ha hand om angelägenheter av **allmänt intresse** som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. Något som följer av denna princip är att en förutsättning för möjligheten att lämna bidrag till enskild väghållning är att de aktuella enskilda vägarna har ett (inte obetydligt) intresse för kommunen i sin helhet, eller i vart fall en inte oväsentlig del av den, vilket framgår av förarbeten och viss rättspraxis. Se till exempel Kommunallagskommitténs betänkande SOU 1947:53 s. 44-46, 88-91 och 202-203 samt prop. 1948:140 s. 27-28 och 78. I samband med ändringar i kommunallagstiftningen 1948 gavs kommuner en större möjlighet att bidra till enskild väghållning, från att den tidigare hade varit mycket begränsad.

Kravet på allmänintresse finns dock fortfarande. Att lämna bidrag till vägar som saknar allmänintresse anses strida mot allmänna kommunalrättsliga principer. Till exempel bedöms en mindre utfartsväg som enbart betjänar ett

fåtal fastigheter sällan ha ett allmänintresse. En bro som förbinder två kommundelar har däremot bedömts uppfylla allmänintresset (se rättsfall RÅ 1969 C 75). En väg fyller inte bara en funktion för de fastighetsägare som bor längs med vägen, utan vägen kan även ha en betydelse för kommunen i stort, vilket är vad man vill fånga i bedömningen av allmänintresse. Att ett större vägnät hålls öppet och i gott skick kan främja näringsverksamhet och rekreation på orten. Vägar som leder till skolor och andra kommunala inrättningar, och för brandförsvaret, är ofta av ett kommunalt allmänintresse (se SOU 1947 s.89).

Anledningen för en kommun att vilja lämna bidrag kan vara flera. I samband med kommunsammanslagningarna på 1970-talet blev det ofta så att flera små kommuner med olika former av vägskötsel slogs samman till en, och för att utjämna olikheterna utarbetades former för kommunalt bidrag. En annan anledning kan vara att vägföreningar fungerar dåligt och att vägarna i och med det sköts på ett undermåligt sätt. En situation som kan uppstå är att orter eller områden, där enskilt huvudmannaskap tidigare varit det mest ändamålsenliga, under årens lopp har utvecklats från mindre sommarstugeområden till mer tätbebyggda områden för permanentboende, eller rent av till tätorter. Då suddas den logiska skillnaden mellan detaljplanlagda områden med kommunalt huvudmannaskap och enskilt huvudmannaskap ut, och ur ett rättviseperspektiv väljer många kommuner i dessa lägen att sköta, eller bidra till skötseln av, de enskilda vägarna. Ytterligare en anledning kan vara att kommunen vill främja boende på landsbygden, och ser att skötseln av vägarna är ett betungande ansvar för de boende.

Många kommuner ger alltså bidrag till enskild väghållning, om än i varierande omfattning. Det finns också kommuner som inte ger något stöd alls. Varje kommun sätter sina egna principer för hur ett eventuellt stöd ska utformas. Hur många av dessa kommuner som noga övervägt och aktivt tagit ställning till frågan om vägarnas allmänintresse är oklart, eftersom frågan ställs på sin spets först vid en överprövning. Med tanke på hur utbredda stöden är, och på kraven som ställs på allmänintresset bland annat i förarbetena, skulle det kunna vara så att en del stöd inte skulle klara en rättslig prövning.

Vad som menas med allmänintresse i det här sammanhanget är alltså inte klart definierat, och huruvida en specifik väg omfattas av ett allmänt intresse avgörs i slutändan vid en prövning i domstol.

De statliga bidragen syftar till att enskilda vägar med tillräckligt stort statligt allmänt intresse ska få ett visst stöd från det allmänna, då de utgör ett viktigt komplement till det allmänna vägnätet. Ett kriterium för det statliga bidraget (för ett antal av vägkategorierna) är att vägen leder till en permanentbostad, eftersom vägen då hålls öppen för trafik året runt. En väg som enbart tjänar som utfartsväg för ett fritidshusområde kommer, i analogi med vad som angivits ovan, förmodligen inte uppfylla kravet på allmänt intresse om den inte samtidigt är viktig för allmänheten av någon annan anledning. Det går inte att dra en direkt parallell mellan statligt och kommunalt allmänt intresse, då staten och kommunen fyller olika funktioner. Men det finns inte heller något som generellt säger att en väg med statligt stöd (det vill säga, som bedöms ha ett allmänt intresse ur statens perspektiv) inte också har ett kommunalt allmänintresse (se SOU 1947:53 s. 78).

6.3 Likställighetsprincipen

Att en kommun inte får särbehandla sina medlemmar utan sakligt skäl framgår av 2 kap. 3 § kommunallagen, där den så kallade **likställighetsprincipen** formuleras. Medlem i en kommun är den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller ska betala kommunalskatt där. Vid utformning av ett kommunalt bidrag för enskild väghållning behöver kommunen alltså även ta ställning till om medlemmar behandlas olika och, i så fall, om det finns sakliga skäl för det.

Huruvida de kommunala bidragen generellt uppfyller likställighetsprincipen är oklart. Det avgörs först om det blir en rättslig prövning i domstol, och enligt vad Vesterlins har kunnat se är dessa prövningar, kopplat till bidrag till enskild väghållning, inte vanliga.

Leksands kommuns bidrag har däremot prövats två gånger i kammarrätten utifrån likställighetsprincipen under de senaste åren; dels 2019, dels 2023. Frågan som behandlats är huruvida det funnits sakliga skäl att särskilja permanentboende från fritidshus i olika situationer.

2019 fastslog Kammarrätten i Sundsvall i mål 2464-18 att det stred mot likställighetsprincipen att ge fast boende, men inte ägare av fritidshus, bidrag till förrättningskostnader för att inrätta GA. Man fann inte att kommunen visade på sakliga skäl för särbehandlingen. Kommunen

framförde framför allt att det inte fanns ekonomiskt utrymme att utge bidrag till samtliga, vilket inte godtogs som särskilt skäl av domstolen.

År 2023 har frågan om särbehandling av ägare av fritidshusfastigheter åter prövats av Kammarrätten i Sundsvall, i mål 3023-21. Domen har dock inte vunnit laga kraft när denna rapport skrivs; kommunen har begärt prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen. I det målet handlar frågan om ifall det finns särskilda skäl att differentiera bidraget för enskild väghållning beroende på om vägen försörjer fritidshus eller permanent boende. Kammarrätten fann inte att kommunen framförde särskilda skäl för särbehandlingen. Liksom år 2019 hänvisade kommunen framför allt till ekonomiska faktorer i den kommunala ekonomin, vilket domstolen alltså inte godtog som särskilt skäl.

Den senare domen har som nämnts ovan överklagats till Högsta förvaltningsdomstolen. Det återstår att se om prövningstillstånd beviljas och, i så fall, vad utgången i målet blir.

Att rent ekonomiska, eller praktiska, skäl inte är att anse som särskilda skäl för en kommun att särbehandla kommunmedlemmar utifrån permanentboende eller fritidshus har alltså fastslagits i ett antal vägledande domar. Däremot är det inte fastslaget att det inte finns andra särskilda skäl som motiverar en sådan särbehandling.

Ett argument som inte lyfts i domstolsprövningarna hittills är att fastigheter för fritidshus i regel erhåller lägre andelstal i en GA, och därmed får bära en lägre andel av kostnader för väghållningen (och även för förrättningskostnaderna). Detta då fritidshusfastigheter inte bedöms använda vägen i samma utsträckning som permanentbostadsfastigheter, och driftskostnaderna bedöms därmed bli lägre. Andelstal och tonkilometermetoden har behandlats i avsnitt 2.2 ovan.

6.4 Ansvar och befogenheter

Eftersom kommuner inte har någon lagstadgad skyldighet att ansvara för enskild väghållning finns heller inte någon generell reglering när det kommer till gränsdragningen av vad som gäller juridiskt mellan en kommun som sköter eller bidrar till skötseln av en enskild väg och ägaren/ägarna av vägen. Frågan om hur långt en kommuns åtagande och befogenhet sträcker

sig, vad en fastighetsägare kan åläggas etc. styrs av formerna för övertagandet av skötseln. Ett formellt avtal bör alltså alltid upprättas mellan kommunen och väghållaren (till exempel en samfällighetsförening).

Det är viktigt att det är tydligt formulerat vad kommunens åtagande gäller. Det bör framgå vad som gäller för vinterväghållning, barmarksrenhållning, beläggningsunderhåll, skötsel, underhåll och utplacering av till exempel vägmärken, markeringar och eventuella trafiksignaler, om drift av gatubelysning ingår, om ansvaret omfattar drift och underhåll av anordningar för dagvattenavledning (diken, trummor etc.), brounderhåll m.m.

Vägområdet i sig bör också klart definieras, och det bör förtydligas om kommunens ansvar inte omfattar nyanläggning och ombyggnad av väg. Här måste man även se till att ett eventuellt anläggningsbeslut följs (för enskilda vägar som utgör GA), och att kommunen förbinder sig att inte göra något som står i strid med vad som bestämts om vägens utformning och beskaffenhet i förrättningen.

Det bör också tydligt framgå ifall kommunen tar över väghållarens ansvar för trafiksäkerheten, och om kommunen åtar sig eventuellt skadeståndsansvar vid person- eller egendomsskada till följd av brister i väghållningen.

Finns ett tydligt avtal, är det avtalet man faller tillbaka på ifall den formella väghållaren och kommunen skulle tvista om frågor som rör väghållningen. Om en kommun på ett mer "diffust" sätt har skött vissa vägar, utan att det tydliggjorts vad som ingår i åtagandet och utan klara begränsningar, blir det en tolkningsfråga från fall till fall. Ett rättsfall som ofta nämns i sammanhanget är RFS 2008:20. Det gällde en kvinna som halkat omkull på en trottoar där kommunen skötte snöröjningen, men där kommunen inte formellt sett var väghållare. Kvinnan begärde skadestånd av kommunen men hovrätten ansåg i det fallet inte att kommunen hade tagit över väghållarens ansvar. Ett tydligt avtal är alltså något som är av stor vikt för alla berörda parter.

7 Slutsats

Det finns ingen skyldighet för en kommun att bidra till enskild väghållning, men inte heller någonting som generellt hindrar en kommun att göra det. Två förutsättningar som måste vara uppfyllda för att bidragen (ekonomiska eller i form av skötsel) ska uppfylla kommunallagen är dock att vägen ska ha ett **allmänintresse** för kommunen i stort, och att **likställighetsprincipen** uppfylls.

Kravet på allmänintresse verkar ställas förhållandevis högt i förarbetena. Det ska vara en väg som är viktig för kommunen i stort, eller i vart fall för en icke obetydlig del av kommunen. Några utformade riktlinjer för detta finns inte, utan det är en bedömning från fall till fall. Slutligt avgörs det rättsligt i domstol.

Vissa kommuner ger endast bidrag till vägar som också erhåller statsbidrag. Ett av kriterierna för att erhålla statligt bidrag är att vägen bedöms ha en form av allmänt intresse, och om kommunen endast ger bidrag till vägar som också beviljats statligt bidrag har en form av prövning av det allmänna intresset redan gjorts, även om ett statligt och ett kommunalt allmänintresse inte alltid är samma sak. Det finns begränsat med nyare rättspraxis gällande allmänintresse i dessa sammanhang, och därför är det svårt att komma till någon vägledande slutsats. En närliggande frågeställning som har prövats mer frekvent i domstol, är frågan om enskilt eller kommunalt huvudmannaskap vid planläggning. Enligt 4 kap. 7 § PBL måste det finnas särskilda skäl för en kommun att frånsäga sig huvudmannskapet för allmänna platser, och i stället lägga ansvaret på de enskilda fastighetsägarna. En situation där det i regel finns särskilda skäl är i fritidshusområden. I dessa områden har det tidigare (innan PBL infördes) förekommit byggnadsplaner, som alltså hade enskilt huvudmannskap (se kapitel 4 ovan). Det anses inte skäligt att kommunen (i förlängningen skattebetalarna) ska behöva ansvara för allmänna platser i dessa områden. Det kan nämnas att det i förarbetena till nya PBL (2010:900) föreslogs av PBL-kommittén att kravet på särskilda skäl för enskilt huvudmannskap skulle slopas, men att det i princip bara skulle gälla för områden med fritidshusbebyggelse. Lagstiftaren lät dock kravet på särskilda skäl vara kvar, eftersom man inte ansåg att förslaget var tillräckligt utrett. Det säger ändå något om hur man i regel ser på det kommunala allmänintresset av vägar m.m. i fritidshusområden. Förutom fritidshus-

bebyggelse finns andra skäl som (ibland sammantaget) kan motivera ett enskilt huvudmannaskap, till exempel att det i närliggande områden förekommer enskilt huvudmannaskap och att det är ett långt avstånd till tätorten. Detta har prövats i till exempel Mark- och miljööverdomstolens dom P3775-12 från 2013.

Gällande likställighetsprincipen är det fastslaget att det inte går att särbehandla permanentboende kontra fritidsboende kommunmedlemmar på den grunden att det ekonomiskt inte är försvarbart för kommunen. Det är alltså *inte* fastslaget att det inte kan finnas något särskilt skäl för nämnda särbehandling.

Eftersom grundtanken med lagstiftningen inte är att kommunen ska sköta och/eller bidra till den enskilda väghållningen är alla former av sådana bidrag en gråzon, där det är svårt (kanske omöjligt) att säkert konstatera på förhand att bidragen är rättssäkra och uppfyller lagens krav på allmänintresse och likställighet. För att säkerställa det krävs att det specifika bidraget överprövas. Ett sätt att säkerställa att kommunen inte har ett bidragssystem som strider mot kommunallagen är förstås att inte bidra till den enskilda väghållningen över huvud taget.

Det vanligaste förfarings sättet vid ekonomiska bidrag är att bidraget betalas ut till en formell väghållare. Sen ankommer det på väghållaren (ofta sällskapsföreningen) att använda bidraget på det sätt man finner bäst. Bidraget kommer då alla medlemmar i föreningen till del utifrån den kostnad som respektive fastighetsägare bär för den aktuella vägen. Villkor att avtal ska tecknas med en formell väghållare återfinns både i det statliga och i de kommunala bidragen, och det har vid överprövning bedömts vara ett krav som är rimligt att ställa.

Utifrån dessa resonemang kan konstateras följande:

- Kommunala bidrag till enskild väghållning rör sig i de flesta fall i en gråzon för vad som är tillåtet enligt lagstiftningen. För att vara säker på att kommunen hanterar enskilda vägar på ett rättssäkert sätt är ett alternativ att inte bidra till enskild väghållning i form av vare sig skötsel eller ekonomiskt bidrag.
- Ett krav för att erhålla bidrag till en enskild väg bör vara en ordnad, formell skötsel av vägen, företrädesvis i form av en GA som

förvaltas av en samfällighetsförening. Detta krav uppfyller likställighetsprincipen enligt Kammarrätten i Sundsvalls dom i mål 2464-18.

- Ett krav för att vägen ska erhålla bidrag är att den har ett klart allmänt intresse för en större del av kommunen. Här räknas till exempel in att vägen ska hållas öppen för allmän trafik året runt.
- För att få ytterligare vägledning i bedömningen av om en väg har ett allmänt intresse, och därmed kan vara bidragsberättigad, kan det vara relevant att utforma stödet på liknande sätt som de statliga stöden. Observera dock att det inte alltid går att sätta likhetstecken mellan statligt allmänt intresse och kommunalt allmänt intresse.
- Differentiering av bidrag mellan fritidshus och permanentboende kommer eventuellt prövas av Högsta förvaltningsdomstolen. Eftersom en stor del av landets kommuner gör åtskillnad på permanentboende och fritidshus i sina bidragssystem hade det varit av stort intresse att få frågan prövad i högsta instans.
- Det är troligt att mindre enskilda vägar som enbart försörjer fritidshus inte på ett rättssäkert sätt kan erhålla kommunala bidrag, då en sådan väg förmodligen inte uppfyller kravet på allmänt intresse.
- Om kommunen bidrar med skötsel bör det framgå tydligt i ett avtal vilka åtaganden och befogenheter kommunen har gällande väghållningen.