

Nr 66.

Ankom till riksdagens kansli den 4 juni 1946 kl. 4 em.

Utlåtande i anledning av väckta motioner om rätt för landskommuner att övertaga byggande och underhåll av enskilda vägar och broar.

(2:a avd.)

I två inom riksdagen väckta, till jordbruksutskottet hänvisade likalydande motioner, nämligen I: 242 av herrar *Näsström* och *Edin* samt II: 319 av herr *Andersson* i Alfredshem, har hemställts, att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla om skyndsamt utredning angående landskommunernas rätt att mot erhållande av utgående statsbidrag få övertaga byggande och underhåll av s. k. enskilda vägar och broar.

Beträffande de skäl som anförts till stöd för nämnda yrkande får utskottet, i den mån redogörelse därför ej lämnas i det följande, hänvisa till motionen I: 242.

Utskottet har i därför föreskriven ordning införskaffat utlåtande över motionerna av väg- och vattenbyggnadsstyrelsen. Därjämte har yttrande i ärendet avgivits av styrelsen för Svenska landskommunernas förbund, som av utskottet beretts tillfälle därtill.

Motionärerna framhålla, att problemet om vad som kunde åtgöras för att motverka landsbygdens avfolkning blivit en av de frågor, som fordrade sin lösning. Bland de många olägenheter, som landsbygdens befolkning hade, vore väghållningsbördan beträffande enskilda vägar en av de största. De enskilda väghållarna hade svårt att inse rättvisan i att de, förutom att erlægga skatt till det allmänna vari inginge skatt till de allmänna vägarna, även skulle bidra till kostnaderna för de enskilda vägarna. Då det torde vara uteslutet att staten för närvarande skulle kunna övertaga även de enskilda vägarna till allmänt underhåll, måste andra utvägar prövas för frågans lösning. Enligt motionärernas uppfattning borde de landskommuner, som så önskade, erhålla rätt att bygga och underhålla enskilda vägar med rätt för kommunerna att därvid uppbära till dessa vägar utgående statsbidrag, vilka i så fall skulle betalas direkt till kommunerna.

3 § första stycket lagen den 6 juni 1930 om kommunalstyrelse på landet lyder på följande sätt: »Kommun äger att själv, efter vad i denna lag närmare bestämmes, vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägen-

heter, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan.»

Frågan i vilken utsträckning landskommun äger bevilja anslag til bygande och underhåll av enskild väg är såsom framhållits av styrelsen för Svenska landskommunernas förbund omstridd. Tydligt är visserligen att kommun under de förutsättningar, som framgå av 3 § lagen om kommunalstyrelse på landet, äger lämna sådant anslag. I praxis ha emellertid förvaltningsdomstolarna ansett, att dessa förutsättningar blott i undantagsfall föreligga, exempelvis då arbetslöshet rått och de kommunala anslagen för ändamålet väsentligen haft till syfte att skapa arbetstillfällen (se RÅ 1922 not S 219, 1928 not S 15, 1933 not S 152, 1935 not S 180, jämför dock RÅ 1933 ref. 53 och 1934 not S 370, där kommun icke ansetts kunna påtaga sig ansvar för enskild vägs framtida underhåll) eller då bygge av bro till enskild väg ansetts vara av synnerlig betydelse för kommunikationerna inom kommunen (RÅ 1917 ref. 70, 1922 ref. 53, 1927 not S 197, samtliga rörande hängbroar över större vattendrag, jämför dock RÅ 1927 ref. 20, där beslut om anslag till ombyggnad av bro till enskild väg undanröjdes, enär bron icke vore av betydelse för så stor del av kommunen, att bygget kunde anses såsom en hela kommunens angelägenhet) eller där vägbygget avsett förbindelse med järnvägsstation (RÅ 1912 not C 141) eller enskild väg ingått i fastställd bygnadsplan (RÅ 1944 not S 71, jämför 60 § andra stycket stadsplanlagen; utslaget bör förmodligen tolkas så att kommun, där den kan anses befogad att bidra till bygnadsplans upprättande, även bör kunna lämna understöd till utbyggandet av vägar inom det planlagda området) eller slutligen enskild väg kantats av kommunala förvaltningsbyggnader eller kommunala fastigheter (RÅ 1928 not S 15 (Thulin), jämför RÅ 1926 not E 106). Bristen på klara prejudikat gör dessutom att åtskilliga med den allmänna problemställningen sammanhängande kompetensfrågor hittills icke alls eller blott ofullständigt kunna anses besvarade genom praxis. I landskommuner, som äro belägna i storstads omedelbara närhet, kan det enskilda vägnätet ofta bliva av sådan betydelse för kommunen i dess helhet att dess hållande borde få anses utgöra en kommunens gemensamma angelägenhet. Något prejudikat, som undanröjer ovissheten för sådant fall, finnes emellertid ej och icke heller för de ingalunda sällsynta fall där i en landskommun med stor ytvidd och gles befolkning vägnätets utbyggnad och vidmakthållande utgör en nödvändig förutsättning för kommunens ekonomiska utveckling, för skolväsendet eller för kommunalförvaltningens rationella bedrivande överhuvud taget.

Remissyttrandena gå i tillstyrkande riktning. Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen har visserligen ansett tveksamt, huruvida det kunde anses lämpligt att utvidga den kommunala verksamheten på sätt motionärerna åsyfta. Styrelsen ansåge sig emellertid icke ha anledning att motsätta sig, att frågan gjordes till föremål för utredning. Styrelsen för Svenska landskommunernas förbund har funnit den i motionerna berörda frågan förtjänt av att ingående

utredas och har fördenskull tillstyrkt en utredning i motionernas syfte. Remissyttrandena äro av följande lydelse:

Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen har anfört:

I skrivelse till chefen för kommunikationsdepartementet den 27 april 1945, varav avskrift här bifogas,¹ har väg- och vattenbyggnadsstyrelsen yttrat sig över ett av ingenjören J. A. Landh, Sundsvall, väckt förslag om överflyttning på kommun av skyldigheten att bygga och underhålla enskild väg. Styrelsen har därvid på anförda skäl hemställt, att Landhs skrivelse icke måtte föranleda någon åtgärd.

Kungl. Maj:t har därefter i brev till styrelsen den 18 maj 1945 förklarat, att nämnda framställning icke föranledde annan åtgärd än att handlingarna i ärendet överlämnades till styrelsen för att vara att tillgå vid den utredning rörande möjligheterna att under ekonomiskt rimliga former förbättra vägförbindelserna genom landets mera avlägsna skogsområden ävensom andra i samfärdselhänseende missgynnade bygder m. m., som Kungl. Maj:t — under åberopande av de beslut, som riksdagen anmält till Konungen i skrivelse den 18 april 1945, nr 6, punkten 25 — uppdragit åt styrelsen och skogsstyrelsen genom beslut den 11 maj 1945.

De ifrågavarande motionerna behandla samma ämne, som det i ingenjören Landhs skrivelse upptagna, dock att i motionerna icke åsyftas skyldighet utan endast rätt för landskommun att mot åtnjutande av till enskild väghållare utgående statsbidrag ombesörja vad som är att hänföra till enskild väghållning i detta uttrycks nuvarande betydelse.

Den nuvarande kommunallagstiftningen torde, såvitt väg- och vattenbyggnadsstyrelsen förmår bedöma, icke ha avsett, att kommunerna skulle ombesörja enskild väghållning i den omfattning, som i motionerna åsyftas. Ett bifall till motionerna torde därför förutsätta lagändring.

För egen del anser väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, såsom framgår av styrelsens yttrande över ingenjören Landhs förslag, det vara tveksamt huruvida det kan anses lämpligt att utvidga den kommunala verksamheten på sätt motionärerna åsyfta. Styrelsen anser sig emellertid icke ha anledning att motsätta sig, att frågan göres till föremål för utredning. Styrelsen vill erinra om att helt nyligen tillkallats sakkunniga för verkställande av viss översyn av den kommunala lagstiftningen, därvid bland annat frågan om utvidgning av den kommunala verksamheten bör beaktas. Det synes lämpligt, att det i motionerna framförda spörsmålet upptages till behandling av nämnda sakkunniga.

Styrelsen för Svenska landskommunernas förbund anför i huvudsak följande:

Styrelsen har sig väl bekant att kommuner flerstädes trots ovissheten om den lagliga befogenheten därtill funnit sig böra anvisa anslag till enskilda vägars såväl byggande som underhåll. Exempel finnas sålunda både på att en kommun övertagit underhållet av samtliga inom densamma befintliga enskilda vägar (Nacka kommun) och på att kommun anskaffat grustag och stenkrossar för »enskild» väghållning (Hedemora landskommun). Nämnas bör kanske att icke heller frågan, om distinktionen i lagen om enskilda vägar mellan allmänneligen befarna enskilda vägar och andra har någon betydelse för den kommunala kompetensen, belysts i mål rörande kommunala anslagsfrågor.

På sistone, sedan det allmänna vägväsendet förstalligats, har situationen

¹ Tryckt som bilaga till detta utlåtande.

i så måtto förvärrats som det visat sig betydligt svårare för de enskilda väghållarna än förut att från de allmänna vägförvaltningarna till läns erhålla nödiga vägreddskap. Många gånger sakna de enskilda väghållarna både erforderliga ekonomiska och organisatoriska förutsättningar för anskaffandet och skötseln av sådana redskap. Där vägstyrelserna tidigare tillhandahållit vägdistriktens enskilda väghållare redskap ha dessa efter vägförstatligandet stundom sett sig tvungna att bilda föreningar för anskaffande och tillhandahållande av vägreddskap mellan väghållare inom olika i de tidigare distrikten (häradena) ingående kommuner. Dessa föreningar ha utgjort överbyggnader till »vanliga» lokala vägföreningar och vägsamfälligheter, vilka organisationsformer sålunda visat sig otillräckliga. Då något vinstsyfte icke legat bakom dessa »högre» föreningars verksamhet och kommunalförbundsvägen varit stängd ha organisationerna esomoftast fått en tämligen löslig karaktär.

Enligt styrelsens mening är den uppkomna situationen icke tillfredsställande. De allmänneligen befarna enskilda vägarnas bestånd och utbyggnad är en viktig samhällsangelägenhet, som varken kan anses tillgodosedd genom de begränsade möjligheter att erhålla statsbidrag, som för närvarande stå öppna, eller genom möjligheterna att bilda vägföreningar och vägsamfälligheter. Den nuvarande ordningen kan icke heller sägas vara rättvis. På många håll i Mellansverige sörja bruksbolagen i större eller mindre utsträckning för det enskilda vägunderhållet i kommuns industriorter, och något liknande kan sägas om vattenfallsstyrelsen i Porjus samhälle. På andra håll, exempelvis i Jokkmokk, har det inträffat att kommunen övertagit vägunderhållet inom en av sina tätorter (Jokkmokks kyrkby). Fördelarna med dylika centraliserande anordningar äro emellertid uppenbara och ha styrkt styrelsen i uppfattningen att kommunerna böra erhålla vidgade befogenheter att ekonomiskt och organisatoriskt, exempelvis genom tillhandahållande av vägmaskiner, stödja det enskilda vägväsendet, där detta kan sägas vara av betydelse för kommunerna själva. Därmed har styrelsen naturligtvis icke velat säga att kommun skall äga stödja varje enskilt vägföretag. Hur gränsen för den kommunala kompetensen bör dragas är emellertid ett mycket svårlost problem, som icke utan grundlig utredning kan besvaras. En tänkbar möjlighet vore att man — i analogi med vad som upprätthålles i fråga om anslagsrätten till allmänna samlingslokaler — i gällande statsbidragskungörelse införde bestämmelser, av vilka det klart framginge att även kommun skulle äga befogenhet att stödja enskilt vägföretag, som vore statsbidragsberättigat, oberoende av om statsbidrag till företaget utginge eller ej. Styrelsen är fullt medveten om att den här föreslagna lösningen icke är idealisk. Men styrelsen finner för sin del frågan förtjänt av att ingående utredas och får fördenskull tillstyrka en utredning i motionernas syfte.

Utskottet.

I likhet med motionärerna anser utskottet, att det ur flera synpunkter skulle vara fördelaktigt, om de landskommuner som så önskade kunde erhålla rätt att mot åtnjutande av till enskild väghållare utgående statsbidrag övertaga byggande och underhåll av enskilda vägar.

Såsom framgår av utredningen i ärendet är frågan om i vilken utsträckning landskommun äger bevilja anslag för dylika ändamål synnerligen omstridd. Gällande rättspraxis, sådan den kommer till synes i tillgängliga prejudikatsamlingar, lämnar knappast tillräcklig ledning för ett bedömande av problemet i hela dess omfattning. Det synes visserligen kunna göras gällande, att i allmänhet icke i författningsväg alltför bestämda gränsdragningar beträffande

omfattningen av kommunernas verksamhetsfält lämpligen böra göras, utan att det alltjämt bör överlåtas åt rättspraxis att närmare bestämma på detta område. Utskottet anser emellertid, att så starka skäl tala för att i förevarande avseende ett avsteg göres från nämnda princip, att utskottet kan förorda, att motionärernas förslag om rätt för landskommuner att övertaga byggnad och underhåll av enskilda vägar göres till föremål för överväganden och därefter närmare regleras.

Enligt vad som erinrats av väg- och vattenbyggnadsstyrelsen har emellertid Kungl. Maj:t den 22 mars 1946 bemyndigat statsrådet Mossberg att tillkalla sakkunniga för verkställande av översyn av den kommunala lagstiftningen. Av de för utredningen utfärdade direktiven framgår, att därunder skall bland annat övervägas behovet av att utvidga den kommunala beslutanderätten. Utskottet utgår ifrån att de sakkunniga i detta sammanhang knappast kunna undgå att upptaga även den i förevarande motioner berörda frågan till övervägande. Med hänsyn härtill och då utskottet förutsätter att, om så icke skulle bliva fallet, Kungl. Maj:t har sin uppmärksamhet riktad på frågan, anser sig utskottet icke böra tillstyrka att någon särskild utredning i ämnet igångsättes.

Under återopande av det anförda hemställer utskottet,

att de likalydande motionerna I: 242 och II: 319 icke må föranleda annan riksdagens åtgärd än att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t giver tillkänna vad utskottet ovan anført.

Stockholm den 4 juni 1946.

På jordbruksutskottets vägnar:

ABEL ANDERSSON.

Vid detta ärendes slutbehandling ha närvarit

från första kammaren: herrar *Carl Edmund Eriksson, Gabrielsson, Anderberg, Näs-lund, Dahlström, Svedberg* och *Hagman*, samt

från andra kammaren: herrar *Andersson i Löbbo, Gustafson i Vimmerby, Ericsson i Sörsjön, Carlström, Lundbom, Andersson i Hyssna* och fru *Eriksson*.

Bilaga.

Till Herr Statsrådet och chefen för Kungl. Kommunikationsdepartementet.

Genom remiss den 31 maj 1944 har statsrådet och chefen för kungl. kommunikationsdepartementet anbefallt väg- och vattenbyggnadsstyrelsen att av- giva yttrande över ett av ingenjören J. Axel Landh, Sundsvall, väckt förslag om överflyttning på kommun av skyldighet att bygga och underhålla enskild väg. Till åttlydnad härav får väg- och vattenbyggnadsstyrelsen med remisshandlingarnas återställande anföra följande.

Av skrivelsen framgår ej i vilken utsträckning Landh avser att den enskilda väghållningen skulle överflyttas på kommunerna. Det synes väg- och vattenbyggnadsstyrelsen vara uppenbart, att härför endast skulle kunna ifrågakomma vägar, som i större eller mindre omfattning betjäna allmänheten, och således icke vägar, som allenast äro till nytta för de fastigheter, för vilka de anlagts. Styrelsen inskränker sig därför till att här nedan endast tala om vägar av förstnämnda slag.

Såsom Landh framhållit i sin skrivelse utgöra de enskilda vägarna en viktig del av landets kommunikationsleder. Det är därför uppenbart att det i viss utsträckning är ett statsintresse att dessa vägars vidmakthållande och utveckling sker på mest ändamålsenliga sätt. Statsintresset har också i tämligen hög grad redan nu engagerat sig härför. Vissa olägenheter beträffande den enskilda väghållningens bestridande förefinnas emellertid med nu rådande förhållanden, vilket i det följande kommer att beröras.

I samband med det allmänna vägväsendets förstatligande år 1944 upphörde den direkta vägskatten på landet. Härigenom eliminerades i stort sett den orättvisa, som utan tvivel dessförinnan drabbade den enskilda väghållaren, som förutom ofta betydande kostnader för den enskilda väghållningen jämväl hade att erlägga vägskatt för den allmänna väghållningen. Det bör dock i detta sammanhang framhållas, att även om den enskilde väghållaren i vissa fall mindre ofta färdas på de allmänna vägarna, dessa ändock äro av stor betydelse för honom. Vidare kan anföras, att den enskilde väghållaren indirekt i regel torde haft att erlägga mindre vägskatt än den som bebott en i övrigt likvärdig fastighet belägen vid allmän väg, därigenom att taxeringsvärdet å fastighet vid enskild väg torde vara något lägre än å fastighet vid allmän väg. Proportionen mellan nyttan av allmän väg och kostnaden härför har dock i många fall varit ogynnsam för den enskilde väghållaren, men det anförda visar, att orättvisan kanhända ej varit så stor, som ofta gjorts gällande och även omnämnts av Landh utan erinran.

Likväl är det ostridigt, att den enskildes kostnader för såväl byggande som underhåll av enskild väg mängen gång äro betungande. Till en del emellertid detta ofta bero på åtgöranden, som han själv haft att träffa, vartill kommer att en utfartsväg ofta samtidigt fyller ett behov som ägoväg och därför är erforderlig oavsett behovet av utfartsväg. Att helt överflytta väghållningen från den enskilde torde därför ej vara skäligt. Ej heller kan i

begränsad omfattning en överflyttning av den enskilda väghållningsskyldigheten på kommunerna förordas, då en dylik åtgärd i realiteten skulle innebära ett återinförande av de på sin tid förekommande små väghållningsdistrikten, som stundom omfattade endast en kommun. Särskild vägs katt, som avskaffats genom den allmänna väghållningens förstatligande, skulle därmed åter behöva införas, och måhända skulle det ej dröja länge, förrän kommunerna på grund av den ojämna skattebelastningen komme att göra anspråk på skatteutjämningsbidrag, varifrån steget ej skulle vara långt till kravet på att staten helt skulle svara jämväl för den enskilda väghållning, varom här är fråga.

De statsbidrag, som numera kunna utgå till *underhåll* av enskilda vägar, hava medfört en betydande lättnad för väghållarna. Det torde dock allttjämt finnas enskilda väghållare, för vilka väghållningen av skilda orsaker är betungande. Med hänsyn till att nu gällande statsbidragsbestämmelser äro relativt nya, torde viss utjämning ännu vara att förvänta på detta område inom ramen för dessa bestämmelser.

Även i fråga om *byggande* av enskild väg har väghållningsbördan lindrats genom möjligheten att erhålla statsbidrag. Då kostnaden för byggande av väg i regel är avsevärd även vid sådant enkelt utförande, som brukar tillämpas vid enskild vägbyggnad till vilken statsbidrag utgår, kommer den enskildes ekonomiska uppoffring ändock ofta att bliva betungande. Härtill kommer att den beräknade kostnaden för vägen, efter vilken statsbidrag utgår, i många fall visar sig ha varit för låg beroende dels på inträffad prisstegring, som ej kunnat förutses, dels på det alltmer ökade kravet på vägars motståndsförmåga mot tung trafik, vilket medfört att vägen måst utföras med högre standard än arbetsplanen förutsatt. Speciellt gäller detta i de fall, då knappheten på anvisade bidragsmedel medfört, att lång tid förflutit mellan upprättandet av den för bl. a. bidragsberäkningen erforderliga arbetsplanen och tidpunkten för arbetets utförande.

Beslutet av innevarande års riksdag att statsbidrag må, då synnerliga skäl därtill äro, beviljas med högst 75 % av den beräknade kostnaden är härvidlag av största betydelse för den enskilda väghållningen även om det, speciellt i Norrland, torde finnas en mångfald bygder, som med hänsyn till vad ovan anförts beträffande den enskildes kostnader för ett vägföretag, fortfarande ej kunna utnyttja den hjälp statsbidragen eljest kunna ge. Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen vill i detta sammanhang erinra om att frågan om förbättring av vägförbindelserna i sådana avlägsna bygder motionsvis berörts i årets riksdag samt att statsutskottet i utlåtande, nr 6 punkt 25, hemställt om skyndsamt utredning häröver.

Genom den verkställda överflyttningen av bidragsbeviljandet till länsstyrelserna i fråga om såväl underhåll som byggande av enskild väg, kan emellertid den enhetlighet, som eftersträvades då hithörande ärenden handlades centralt på väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, enligt styrelsens mening ej längre upprätthållas. Det torde sålunda vara ofrånkomligt, att divergenser uppstå mellan olika delar av landet vid bedömning av frågor rörande bidragstilldelningen med menlig inverkan för vissa enskilda väghållare.

Förutom nu nämnda bidrag till enskild väghållning utgår jämväl i vissa fall statsbidrag dels till byggande av s. k. odlingsvägar i Dalarna och Norrland, dels till byggande av skogsvägar. Härigenom har underlättats såväl utbredning av bebyggelse och odlingsområden som utforslingen av skogsprodukter från mark i enskild ägo.

Enligt väg- och vattenbyggnadsstyrelsens mening är den enskilda väghållningen i stort sett väl tillgodosedd vad beträffar möjligheterna att er-

hålla ekonomiskt stöd från statens sida även om många, som skulle vara berättigade till bidrag, ej kunna komma i åtnjutande därav på grund av anslagsmedlens knapphet. Däremot kan den lämpligaste dispositionen av dessa bidragsmedel ej anses vara helt säkerställd, varför styrelsen anser behov föreligga, att reda och enhetlighet skapas i fråga om bidragstilldelningen till de skilda typer av enskilda vägar, som nu kunna komma i åtnjutande av dylikt bidrag. Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen vill i detta sammanhang erinra om att frågan berörts av chefen för kommunikationsdepartementet i årets statsverksproposition, sjätte huvudtiteln, s. 68. Den utredning häröver, som styrelsen förmodar kommer att företagas, torde komma att ange riktlinjerna för tillgodoseende av kravet på bidragsmedlens rättvisa och ändamålsenliga användning, varigenom även större planmässighet såväl i fråga om projekteringen som byggandet skulle kunna erhållas.

Åberopande det anförda får väg- och vattenbyggnadsstyrelsen hemställa, att det av Landh väckta förslaget om överflyttning på kommun av den enskilda väghållningen icke måtte föranleda någon åtgärd.

Stockholm den 27 april 1945.

Kungl. väg- och vattenbyggnadsstyrelsen.

NILS BOLINDER.

KJELL WESTMAN.
