

Nr 14

Utlåtande i anledning av motioner angående upphävande av 31 § lagen om allmänna vägar.

Tredje lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 82 i första kammaren av herr *Sveningsson* och nr 101 i andra kammaren av herr *Stiernstedt*.

I motionerna, vilka är likalydande, hemställes — med huvudsaklig motivering att 31 § lagen om allmänna vägar är otidsenlig och att däri stadgat förfarande är otillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt — att riksdagen måtte för sin del besluta, att nämnda lagrum skall upphöra att gälla.

De närmare skäl motionärerna anfört till stöd för sitt yrkande redovisas i huvudsak nedan.

Över motionerna har i den ordning 46 § riksdagsordningen föreskriver utlåtanden inhämtats från Göta hovrätt, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen samt länsstyrelserna i Östergötlands, Värmlands och Västernorrlands län.

Gällande rätt och historik

31 § lagen den 30 juni 1943 om allmänna vägar har följande lydelse.

Vill väghållare å mark, som tillhör annan än kronan, taga sand, grus, jord eller sten till vägs underhåll och kan överenskommelse med fastighetens ägare icke träffas, må frågan hänskjutas till vägsynenämnden som, där ej upplåtelse av sådan rätt finnes lända ägaren till märkligt men, äger bestämma, att upplåtelse skall ske. I ty fall ankommer tillika å nämnden att föreskriva, i vilken omfattning och huruledes rätt, som nu sagts, må utövas samt till vilket belopp eller efter vilka grunder ersättning skall gäldas.

Vad sålunda stadgats utgör icke hinder för väghållare att i den ordning, som angives i lagen om expropriation, förvärva rätt till sand-, grus-, jord- eller stentäkt.

Vägsynenämnd skall, enligt 54 § lagen om allmänna vägar, bestå av ordförande och två ledamöter och utses för varje vägnämndsområde samt för stad, där väg finnes, och stadsliknande samhälle, som är väghållare. Medan vägnämnderna, som är kommunalvalda, har till uppgift att på olika sätt verka för att vägbehoven inom nämndens område på bästa sätt tillgodoses, kan vägsynenämndernas uppgift huvudsakligen sägas vara att avgöra vissa tvister mellan väghållare och fastighetsägare (se 29—31, 33, 36, 39 och 76 §§ nyssnämnda lag). Enligt 55 § samma lag förordnas ordförande och en ledamot i vägsynenämnden jämte suppleant för envar av dem av länsstyrelsen, medan en ledamot jämte suppleant för honom väljes, inom väg-

Bihang till riksdagens protokoll 1961. 9 saml. 3 avd. Nr 14

nämndsområde av vägnämnden samt i stad eller stadsliknande samhälle av den myndighet, som utövar dess beslutanderätt.

Besvär över beslut av vägsynenämnd prövas av länsstyrelsen, varifrån talan fullföljes till regeringsrätten.

Rätten för väghållare att taga väghållningsämne å annans mark står kvar sedan naturavväghållningens tid. 25 kap. 12 § byggningsbalken stadgade: "Till landsväg må sand och ris tagas." Enligt 1891 års väglag (33 §) ankom det på häradsrätt att avgöra tvist mellan jordägare och väghållare angående platsen för utövandet av rätten att taga väglagningsämnen samt angående ersättnings belopp.

Den s. k. vägkommissionen ansåg i sitt år 1916 framlagda förslag till ny väglag, att alla bestämmelser om hämtning av väghållningsämnen borde utsöndras ur väglagen och, vad anginge annan mark än kronans, inrymmas i expropriationslagstiftningen. Ej heller 1920 års vägsakkunniga intog i sitt förslag några stadganden i fråga om rätt att taga väghållningsämnen.

1929 års vägsakkunniga, vilkas förslag lagts till grund för 1934 års väglagstiftning, fann däremot (se SOU 1932: 21 s. 92), att väghållare genom bestämmelser i väglagen borde beredas möjlighet att i en enklare ordning än den i fråga om expropriation föreskrivna förskaffa sig grus och andra ämnen, av vilka han har behov för fullgörande av sin skyldighet att bygga och underhålla väg. De sakkunniga fann det i 1891 års väglag anvisade förfarandet inför häradsrätt vara tidsödande och dyrbart och ansåg ett snabbare och billigare förfarande kunna åstadkommas genom att bestämmanderätten anförtroddes den av de sakkunniga föreslagna vägnämnden.

Förslaget i denna del mötte viss kritik vid remissbehandlingen. Från ett par håll hävdades, att jordägare bör vara berättigad att få ersättningsfrågan prövad av expropriationsnämnd eller domstol. Kammarkollegiet ansåg rätt att taga ämnen till vägs byggande bära tvångsvis kunna förvärvas allenast genom expropriation men fann sig — under förutsättning att i lagen angavs att juridisk sakkunskap skall vara representerad i vägnämnden — icke behöva hysa "en eljest befogad" tveksamhet mot tillrädligheten av de föreslagna bestämmelserna vad angick tagande av väghållningsämnen till underhåll av väg.

I propositionen nr 21/1934 med förslag till lag om allmänna vägar m. m. förklarade sig departementschefen (s. 144) dela de sakkunnigas uppfattning i fråga om rätt för väghållare att förskaffa sig ämnen erforderliga för underhåll av väg men ansåg beträffande rätt att till byggande av väg taga grus m. m. å annans mark i likhet med kammarkollegiet sådan rätt bära kunna förvärvas allenast genom expropriation.

Vid lagrådsbehandlingen fann tre ledamöter av rådet tillräckliga skäl icke föreligga att för väghållarens räkning anordna det föreslagna särskilda förfarandet. De inom lagrådet framförda invändningarna (se NJA II 1935

s. 114—115) föranledde emellertid ej ändring i förslaget. Ifrågavarande bestämmelser intogs i 42 § av 1934 års vägslag.

Detta stadgande inflöt utan närmare motivering i sak oförändrat i 31 § nu gällande vägslag.

Vad ovan sagts angående tidigare gällande lagstiftning avser icke rätt att taga väghållningsämnen från kronan tillhörig mark. För sådan rätt har gällt och gäller alltjämt särskilda bestämmelser.

Motionerna

Motionärerna betecknar innehållet i 31 § vägslagen som ett uppseende- väckande avsteg från gällande regler om förfarandet vid andra med expropriation jämförbara upplåtelse av rätt till fast egendom. Bestämmelsen betecknas som otillfredsställande i följande två avseenden.

"För det första finns det ur samhällets synpunkt icke någon anledning att tvinga i princip vilken fastighetsägare som helst, som på sin mark har tillgång till jord, sand, sten eller grus, att avstå sådant material till väghållarna. Alla de nämnda nyttigheterna torde alltid finnas att köpa på allmänna marknaden. Förhållandena voro naturligtvis annorlunda vid den tidpunkt, då bestämmelsen tillkom (1891). Då var väghållaren ofta beroende av att kunna ta väghållningsmaterial i vägens närhet. Med bilismens och teknikens utveckling är så ej längre förhållandet. — *För det andra* är själva förfarandet ur rättssäkerhetssynpunkt otillfredsställande utformat. Här föreligger en form av expropriation, där flera av de garantier som eljest tillförsäkrats den enskilde vid sådana förfoganden saknas. Vägsynenämnden, som vid oenighet bestämmer villkoren för exploateringen, har en sammansättning som gör att väghållarens synpunkter ofta måste sammanfalla med nämndens, eller i varje fall med dess majoritets. Hur oförvitliga vägsynenämndens ledamöter än må vara, utgör redan det förhållandet att detta organ står väghållaren så nära en fara för objektiviteten i deras bedömanden. Härtill kommer att besvär över nämndens avgöranden prövas, icke av domstol utan av en administrativ myndighet, som även i andra avseenden är starkt engagerad i vägplaneringsfrågor. Först i högsta instans komma frågorna under domstols ögon."

Motionärerna anser att, om möjligheten för väghållare att tvångsvis erhålla rätt att taga väghållningsämnen skall bibehållas, förfarandet bör ordnas så att bättre garantier skapas för tillvaratagande av den enskildes rätt. Ett regelrätt expropriationsförfarande liksom då väghållningsmaterial skall tagas i anspråk för byggande av allmän väg finner motionärerna ligga närmast till hands. I vilket fall som helst, hävdas det, bör ersättningsfrågorna avgöras av domstol.

Med hänvisning till att icke någon f. n. verksam kommitté synes ha i uppdrag att reformera 31 § allmänna vägslagen hemställas i motionerna, "att riksdagen måtte för sin del besluta att 31 § lagen om allmänna vägar skall upphöra att gälla".

Yttranden

Göta hovrätt och *länsstyrelsen i Östergötlands län* ställer sig positiva till motionernas syfte och förordar, att den väckta frågan göres till föremål för utredning. Även *väg- och vattenbyggnadsstyrelsen* tillstyrker, att ifrågavarande bestämmelse överses. Styrelsen har emellertid en något annan inställning till frågan än motionärerna och anser att översynen bör avse *dels* frågan huru uttagande av såväl vägbyggnads- som vägunderhålls-material samt ersättning härför lämpligen bör regleras — därvid styrelsen förordar ett förenklat expropriationsförfarande — *dels* frågan om huru rätten till röjning, uppsättande av snöskärmar o. d. bör bestämmas. *Länsstyrelserna i Värmlands och Västernorrlands län* finner motionärernas invändningar mot stadgandet ej bärande och avstyrker motionerna. Samma uppfattning företräder *vägförvaltningarna i Östergötlands och Västernorrlands län*, vilka avgivit särskilda, vid respektive länsstyrelses utlåtande fogade yttranden.

Göta hovrätt uttalar, att de erinringar som under förarbetena riktades emot motsvarande bestämmelse i 1934 års väglag nu mera än då synes vara berättigade, och fortsätter:

Med tanke på utvecklingen på vägväsendets område vill hovrätten ifrågasätta om överhuvud numera behov föreligger av ett tvångsförfarande för tagande av material till underhåll av allmän väg; tillgängliga uppgifter om omfattningen av vägsynenämndernas verksamhet synes tyda på att detta icke är fallet. Skulle det vid en utredning, som är nödvändig för att kunna besvara denna fråga, visa sig att ett sådant behov föreligger, synes detta behov fullt ut tillgodoses i den ordning, som anges i lagen om expropriation i dess nuvarande lydelse (1 § p. 2 och 6), och några särbestämmelser således icke vara erforderliga. Som skäl för den nuvarande särbestämelsen torde icke kunna åberopas, att man behöver ett snabbare förfarande än vid expropriation, ty vägsynenämnds beslut kan överklagas — till länsstyrelsen och regeringsrätten — och någon möjlighet såsom vid expropriation att medgiva omedelbart besittningstagande finnes ej. Hovrätten tillstyrker alltså att en utredning i motionernas syfte kommer till stånd.

Samtliga remissinstanser gör vissa uttalanden angående den hittillsvarande omfattningen av vägsynenämndernas ifrågavarande verksamhet.

Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen anför sålunda:

Vägsynenämnderna ha alltsedan tillkomsten av 1943 års väglag icke anlåtits i någon nämnvärd omfattning. I vad avser rätt till materialtäkt och ersättning härför har under femårsperioden 1956—1960 förekommit sammanlagt 13 fall som hänskjutits till vägsynenämnd för avgörande. Av dessa hänför sig tio fall till två län. Totala antalet uppgörelser om materialtäkt kan för en medelstor vägförvaltning beräknas uppgå till ungefär 20 à 30 uppgörelser per år. — — — Det övervägande antalet fall av materialtäkts

förvärvande sker efter frivillig överenskommelse mellan väghållaren och markägaren. I det fåtal fall, som påkallat vägsynenämnd, har det vanligen varit svårigheterna att överenskomma om ersättning för det uttagna materialet som påkallat frågans hänskjutande och har endast ett mycket litet antal fall förekommit, då vägsynenämnd påkallats på grund av svårighet för väghållaren att erhålla rätt att taga väghållningsmaterial.

Enligt yttrandena av *länsstyrelsen* och *vägförvaltningen i Östergötlands län* finnes inom länet 14 vägsynenämnder, av vilka flertalet ej torde haft något enda ärende att handlägga under de senaste tio åren, och har vägförvaltningen enligt vad som kunnat utrönas endast i ett fall efter vägväsendets förstatligande behövt anlita vägsynenämnd för att erhålla tillgång till viss grusförekomst.

I en *länsstyrelsens i Värmlands län* utlåtande bilagd promemoria från vägförvaltningen i samma län har sedan år 1955 endast i sju fall fråga om materialtäkt hänskjutits till vägsynenämnd.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län framhåller att, såvitt kunnat utrönas, ifrågavarande bestämmelse ej behövt tillämpas i länet sedan tillkomsten av nu gällande allmänna väglag.

Motionärernas uppfattning rörande väghållarens behov av att genom ett enklare förfarande än expropriation erhålla tillgång till material för vägs underhåll har föranlett följande uttalanden i yttrandena.

Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen anför:

I vissa fall kan stora svårigheter för väghållaren föreligga att erhålla tillgång till materialtäkt inom rimligt avstånd. Sådana fall kan inträffa exempelvis vid intagning av enskild väg till allmänt underhåll eller inom större skogsområden med endast en markägare. Därtill kommer att överenskommelse om ersättning för materialuttaget kan vara svår att bestämma i brist på jämförelsematerial. I sådana fall kan det vara av stort värde för båda parter att kunna hänskjuta frågan till sådant organ, som utan allt för stor tidsutdräkt eller kostnad kan avgöra rätt till samt villkor och ersättning för uttag av väghållningsmaterial. Väglagen synes därför även i framtiden böra innehålla bestämmelser, som bereder väghållaren möjlighet att i enklare ordning än den i fråga om expropriation föreskrivna, förskaffa sig väghållningsmaterial, som erfordras för vägunderhållet.

Vägförvaltningen i Östergötlands län finner det uppenbart, att väghållare fortfarande — trots bilismens och teknikens utveckling — är beroende av att för vägunderhållets fullgörande inom de begränsade medelsramar som står till förfogande äga tillgång till materialförekomster, som kan utnyttjas med minsta möjliga transportkostnad. Vägförvaltningen påpekar vidare, att i ett flertal fall frivilliga underhandlingar om att till skäligt pris få uttaga material underlättas därigenom att fastighetsägarna ägt känne-

dom om vägförvaltningens möjlighet att hänskjuta prisfrågan till vägsynenämnd.

Länsstyrelsen i Värmlands län förklarar sig icke dela motionärernas åsikt, att det med hänsyn till tillgången på material för vägunderhåll i allmänna marknaden numera skulle saknas anledning att tvinga fastighetsägare att avstå sådant material. Förhållandena är enligt länsstyrelsen mycket olika inom skilda delar av landet. Inom bristområde skulle, säger länsstyrelsen, säkerligen stora svårigheter uppstå att inom rimliga avstånd från förbrukningsplatsen erhålla tillgång till lämpliga materialintäkter, om 31 § väglagen upphävdes.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län hänvisar till följande uttalande av vägförvaltningen i länet.

Det allmänna vägnätet täcker med ett rutnät praktiskt taget hela landets yta. Tillgången på grusmaterial av lämplig sammansättning varierar avsevärt och är i vissa områden påtagligt knapp. Det är enligt vägförvaltningens mening nödvändigt för att vägunderhållet skall kunna bedrivas rationellt, att möjlighet finnes att tvångsvis ta i anspråk lämpligt vägmateriäl, där sådant icke genom frivillig överenskommelse kan erhållas. Att såsom motionärerna föreslår helt slopa bestämmelserna i § 31 skulle med säkerhet medföra betydande transportkostnader, vilka i detta sammanhang måste hänföras till helt improduktiva kostnader.

Motionärerna hänvisa till möjligheten att genom expropriation uttaga material, där frivillig överenskommelse icke kan träffas. Därest grusfyndigheter av tillräcklig storlek och enhetlig sammansättning funnes att tillgå vore kanske inte mycket att erinra däremot. Flertalet av de grustag som inom Västernorrlands län utnyttjas för framställning av krossgrus till vägunderhåll, är emellertid av så ringa storleksordning att det knappast skulle vara rimligt att behöva tillgripa den mycket tidsödande och dyrbara procedur, som en expropriation innebär, för att få utnyttja ett sådant grustag. Därtill kommer, att grustagens sammansättning ofta varierar, så att ett till synes lämpligt grustag snabbt kan förändras och tillfälligt, eller till och med definitivt, icke kan utnyttjas för krossgrusframställning. I ett sådant läge är det alldeles uppenbart av vitalt intresse att ha möjlighet att snabbt skaffa ersättning.

Angående r ä t t s s ä k e r h e t s s y n p u n k t e n anför remissinstanserna följande.

Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen påpekar:

Av de under tidsperioden 1956—1960 till vägsynenämnd hänskjutna 13 fallen har i 7 fall besvär över nämndens avgöranden prövats av vederbörande länsstyrelse. Av dessa besvär har endast ett föranlett länsstyrelsen att göra ändring i villkoren för uttag medan fem besvär icke föranlett någon ändring av nämndens beslut och ett ännu icke avgjorts. I tre fall har besvären fullföljts hos Kungl. Maj:t och i ett av dessa har Kungl. Maj:t bestämt högre ersättning för uttaget material än länsstyrelsen.

Länsstyrelsen i Värmlands län anför:

Länsstyrelsen har sig icke bekant fall av brister i förfarandet som klart kan hänföras till gällande bestämmelser. Länsstyrelsen kan därför icke dela motionärernas åsikt att nu gällande förfarande kan anses ur rätts-säkerhetssynpunkt otillfredsställande. Skulle emellertid så anses vara fal-let, kan ifrågasättas om icke samma prövningsförfarande skulle kunna till-lämpas som beträffande frågor om ersättning vid vägbyggnadsföretag. En-ligt 23 § väglagen skall sådan ersättning, där ej överenskommelse om er-sättning träffats, underställas ägodelningsrättens prövning.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län finner icke heller, att rättsskyddet kan anses vara otillfredsställande reglerat enligt nu gällande ordning, och framhåller, att länsstyrelsen enligt sin praxis förordnat enbart domare och i ett fall en f. d. häradshövding till ordförande respektive suppleant för ord-förande i vägsynenämnderna.

Utskottet

Som framgår av den tidigare redogörelsen hade den bestämmelse i 1934 års väglagstiftning som motsvarade 31 § i nu gällande lag om allmänna vägar föregåtts av viss kritik under förarbetena. Inom lagrådet hade fram-hållits, att bestämmelsen säkerligen varit behövlig på den tid då vägunder-hållet väsentligen fullgjordes in natura av jordägarna men hade en ringa uppgift att fylla med de ändrade förhållanden som uppstått genom väg-väsendets och teknikens utveckling. Denna uppfattning har så till vida be-sannats att enligt vad som framgår av i ärendet inhämtade yttranden den nu gällande bestämmelsen åtminstone under senare år tillämpats i mycket liten utsträckning.

Som skäl för stadgandets bibehållande har vissa remissinstanser gjort gällande, bl. a., att det i särskilda fall kan vara av vikt för väghållaren att utan tidsutdräkt få rätt att uttaga material för vägunderhåll fastställd. Härutinnan bör emellertid bemärkas påpekandet i yttrandet från Göta hov-rätt, att beslut av vägsynenämnd kan överklagas i två instanser samt att någon möjlighet såsom vid expropriation att medge omedelbart besittnings-tagande ej föreligger.

De i motionerna framförda synpunkterna förtjänar otvivelaktigt be-aktande. Motionärernas hemställan, att riksdagen måtte omedelbart — och således utan närmare utredning — för sin del besluta om upphävande av ifrågavarande bestämmelse kan utskottet emellertid icke tillstyrka. För-utom de överväganden som bör ske med hänsyn till vad i remissyttrandena invänts mot motionärernas förslag torde, därest berörda stadgande skall upphöra att gälla, frågan aktualiseras om vägsynenämndernas bibehållan-de över huvud taget. Därest denna institution avskaffas bör, såsom väg- och vattenbyggnadsstyrelsen anført, ytterligare utredas hur frågor angå-

ende rätt till röjning vid väg, uppsättande av snöskärmar och de andra ärenden med vilka nämnden haft att taga befattning framdeles skall regleras.

Utskottet vill alltså, utan att bestämt taga ställning till den genom motionerna väckta frågan, förorda att densamma göres till föremål för utredning. Utredningsuppdraget torde innefattas i de direktiv som lämnats 1960 års vägsakkunniga.

På grund av det anförda får utskottet hemställa,

att förevarande motioner, I: 82 och II: 101, icke måtte föranleda annan riksdagens åtgärd än att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att motionerna jämte detta utlåtande överlämnas till 1960 års vägsakkunniga.

Stockholm den 6 april 1961

På tredje lagutskottets vägnar:

HANS LEVIN

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Grym, Göran Karlsson*, Georg Carlsson, Kristiansson, Ebbe Ohlsson, Åkesson*, Wirmark och Gunnar Pettersson*;

från andra kammaren: herr Levin, fru Torbrink, herrar Andersson i Ryggestad, Carlsson i Stockholm, Grebäck, Hammarberg, Tobé* och Turesson.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.