

Detaljplan eller vägplan?

En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

Lina Nygren

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen
som medel i kommunal infrastrukturplanering

Copyright © Lina Nygren, 2024.

Författaren har bidragit till hela examensarbetet.

Fastighetsvetenskap, Institutionen för Teknik och Samhälle
Lunds Tekniska Högskola
Lunds Universitet
Box 118
221 00 Lund

ISRN LUTVDG/TVLM 24/5561SE
Tryckort: Lund

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

Detailed development plan or road plan? – A comparison between the planning and building act and the road act as means in municipal planning of infrastructure

Examensarbete utfört av/Master of Science Thesis by:

Lina Nygren, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH

Handledare/Supervisor:

Eric Norén, universitetsadjunkt, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Examinator/Examiner:

Malin Sjöstrand, lektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Opponent/Opponent:

Nora Ahlström, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Josefin Lewton, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Nyckelord:

Kommunal planering, Plan- och bygglagen, Väglagen, Kommunala gator, Allmänna vägar, Detaljplan, Vägplan.

Keywords:

Municipal planning, Planning and building act, Road act, Municipal streets, Public roads, Detailed development plan, Road plan.

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen
som medel i kommunal infrastrukturplanering

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

Abstract

A municipality in Sweden has two different choices regarding how to plan and build transportational infrastructure such as roads. The most used way is to use the *planning and building act* and establish a detailed development plan, but the municipality could also establish a road plan according to the *road act*. This paper examines the connection between the two laws and how those apply on the municipal planning. This report aims to highlight the differences and examine the process of planning municipal infrastructure and find situations where the more rarely used road act can lead to a more efficient process than the more widely used planning and building act.

The paper starts by describing important aspects of both laws to later compare the two. The comparison then leads to an analysis of the differences, which are highlighted by examples collected from different municipalities. The key differences include how the consultation with the interested party and other agencies happens and how permission and exemption are managed according to the Swedish environmental code.

Aspects explaining why the road act are much less used by municipalities will also be managed in this paper. One explanation to this is the municipalities' ignorance and lack of knowledge about their possibilities to use the road act in planning infrastructure. Another explanation is that the road act has a much more limited area of use and are not as applicable.

The conclusion of this paper is that the road act can in some situations, where special conditions prevail, be more efficient than the use of the planning and building act. Such special conditions arise when the area impacts one or several public interests and when an extension or modification needs to be done to an existing road outside of the city centre.

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen
som medel i kommunal infrastrukturplanering

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

Sammanfattning

Det svenska vägnätet är uppdelat i allmänna vägar, kommunala gator och enskilda vägar. De allmänna vägarna sköts generellt av staten via Trafikverket. Ansvaret kan emellertid, om regeringen lämnat ett förordnande om det, överlämnas till den berörda kommunen. Förordnandet kan gälla för ett helt område, eller enskilda vägar. Kommunen är väghållare för de kommunala gatorna inom detaljplan med kommunalt huvudmannaskap. En väg kan av en kommun planeras antingen med stöd av plan- och bygglagen eller väglagen. Det är ovanligt för kommuner att använda sig utav väglagen i planeringen, enbart fyra vägplaner har fastställts sedan 2008 med förutsättningarna att en kommun är sökande.

Arbetets syfte är att jämföra en svensk kommuns möjligheter att planera infrastruktur med stöd i plan- och bygglagen och med stöd i väglagen. Arbetet studerar främst skillnaderna i processerna, som belyses med relevanta exempel från verkligheten. Examensarbetet besvarar följande problemformuleringar:

- Vilka likheter och skillnader finns mellan plan- och bygglagen och väglagen när det kommer till att planera kommunal infrastruktur?
- Vilka orsaker ligger bakom kommunens val vid valet mellan plan- och bygglagen och väglagen vid planering och genomförande av kommunal infrastruktur?
- Finns det situationer där väglagen är smidigare att använda sig av i jämförelse med plan- och bygglagen?

För att besvara frågorna ovan används både en litteraturstudie och en kvalitativ datainsamling där information inhämtades via mejlkonversationer och videosamtal med svenska kommuner och länsstyrelser.

Några stora skillnader mellan plan- och bygglagen och väglagen är hur samrådet med sakägare, andra myndigheter och intressenter hanteras. Vid framtagandet av en detaljplan hanteras samrådet som ett enskilt, isolerat tillfälle med en bestämd tid för att inkomma med synpunkter. Då man i stället tar fram en vägplan hanteras samrådet som en kontinuerlig process som fortlöper under hela processen. Samrådet utformas då utefter det specifika projektets behov och sakägare kan kontinuerligt lämna synpunkter under processens fortlöpande.

En ytterligare skillnad är hur tillstånd och dispenser, det vill säga miljöprövningen gentemot miljöbalken hanteras. I plan- och bygglagen hanteras miljöbalkens regler som en egen process och avgörs separat. I väglagen hanteras tillstånd som en del av utredningsarbetet och fastställelse av planen likställs med att tillstånd ges. Då en kommun tar fram en detaljplan sker ingen särskild prövning gentemot miljöbalkens bestämmelser, medan detta görs vid framtagandet av en vägplan. Det görs också skillnad mellan lagarna vilken typ av miljöbedömning som görs. För detaljplaner genomförs en strategisk miljöbedömning och för vägplaner genomförs en specifik. Vid

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

framtagandet av en vägplan ställs då högre krav på utredningen och redovisningen av miljöaspekter än vid framtagandet av en detaljplan. Processen enligt väglagen leder emellertid i sin tur till en enklare hantering vid den fortsatta prövningen av miljöbalkens bestämmelser för länsstyrelsen.

Det finns många likheter mellan att ta fram en detaljplan och en vägplan för en kommun. Det finns däremot också viktiga skillnader mellan processerna. Att en kommun allt som oftast väljer att ta fram en detaljplan har många bakomliggande förklaringar. Det kan handla om ovetskap eller okunskap om väglagens användning, väglagens begränsade användningsområde eller tryggheten med detaljplaner. I vissa situationer kan emellertid framtagandet av en vägplan vara att föredra framför en detaljplan för att komma åt en mer effektiv process. Det handlar om projekt i områden där extra många avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen behöver göras och prövning gentemot miljöbalkens regler blir framstående. Det går emellertid inte att dra några slutsatser om hur lång tid en generell detaljplan jämfört med en vägplan egentligen tar. Skillnaderna från fall till fall är stora och platsens specifika förutsättningar är avgörande. Dessutom är underlaget för det kommunala användandet av väglagen begränsat och det saknas grundlig statistik för tidsåtgången av detaljplaner som enbart hanterar en gata. Väglagen bör emellertid ses som ett användbart medel vid utökning eller ändring av befintligt vägområde i områden som inte är utpekade för exploatering.

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen
som medel i kommunal infrastrukturplanering

Förord

Examensarbetet har genomförts under vårterminen 2024 som den avslutande delen av mina studier i Civilingenjör inom Lantmäteri på Lunds Tekniska Högskola.

Jag vill tacka min handledare Eric Norén för den värdefulla vägledning som du har gett under arbetets gång.

Jag vill också tacka Peter Svenningsson för hjälpen med kontakter och till alla hjälpsamma medarbetare på kommuner och länsstyrelser runt om i landet som lagt ner tid på att svara på mina frågor.

Ulricehamn den 10 maj 2024



Lina Nygren

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen
som medel i kommunal infrastrukturplanering

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen
som medel i kommunal infrastrukturplanering

Innehållsförteckning

1 Inledning	15
1.1 Bakgrund.....	15
1.2 Begreppsförklaring.....	16
1.2.1 Gata/Väg	16
1.2.2 Vaghållning.....	16
1.2.3 Vaghållningsansvar	17
1.2.4 Kommunalt vaghållningsområde	17
1.3 Syfte	17
1.4 Problemformuleringar	17
1.5 Metod	17
1.5.1 Litteraturstudie	17
1.5.2 Kvalitativ datainsamling	18
1.6 Avgränsningar	18
1.7 Målgrupp.....	19
1.8 Tidigare examensarbeten	19
1.9 Arbetets disposition.....	19
2 Kommunal planeringsprocess enligt plan- och bygglag	21
2.1 Inledning	21
2.2 Vaghållningsansvar.....	21
2.3 Styrande dokument	22
2.4 Inblandade personer	23
2.5 Planeringsprocessen.....	23
2.5.1 Förfarande	23
2.5.2 Planeringsbesked.....	24
2.5.3 Samråd och kungörelse	25
2.5.4 Granskning	25
2.5.5 Antagande	26
2.5.6 Överklagande	27
2.5.7 Överprövning	28
2.5.8 Laga kraft och kungörelse.....	28

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen
som medel i kommunal infrastrukturplanering

2.6	Genomförande.....	29
2.6.1	Genomförande av detaljplan	29
2.6.2	Ledningsdragning.....	31
2.6.3	Finansiering.....	31
2.7	Drift, underhåll och vinterväghållning	32
2.8	Inlösen och ersättning	33
2.9	Koppling till miljöbalken	33
3	Kommunal planeringsprocess enligt väglag	35
3.1	Inledning	35
3.2	Väghållning.....	35
3.3	Styrande dokument	36
3.4	Inblandade personer	37
3.5	Planeringsprocessen.....	37
3.5.1	Samråd	37
3.5.2	Tillåtlighetsprövning.....	38
3.5.3	Granskning och kungörande	38
3.5.4	Överklagan.....	38
3.5.5	Fastställelse av en vägplan.....	39
3.6	Vägrätt.....	39
3.7	Genomförande.....	40
3.7.1	Genomförande av vägplan	40
3.7.2	Ledningsdragning.....	41
3.7.3	Finansiering.....	41
3.8	Drift, underhåll och vinterväghållning.....	42
3.9	Inlösen och ersättning	42
3.10	Koppling till miljöbalken.....	43
4	Hur förhåller sig PBL och VägL till miljöbestämmelserna i miljöbalken?	45
4.1	Miljöbalkens regler	45
4.2	Miljöbedömningar.....	49
4.2.1	Strategisk miljöbedömning för detaljplaner.....	49
4.2.2	Specifik miljöbedömning för vägplaner.....	52
5	Sammanställning av skillnader mellan PBL och VägL	57
5.1	Grundläggande bestämmelser	57

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

5.2 Samråd	58
5.3 Granskning.....	59
5.4 Antagande och överklagande	60
5.5 Genomförande och drift	61
5.6 Finansiering och inlösen	62
5.7 Koppling till miljöbalken	63
6 Sammanställning av den kvalitativa studien	65
6.1 Databasinsamling	65
6.2 Urval	66
7 Analys av skillnader mellan PBL och VägL genom presentation av exempel tagna från verkligheten	67
7.1 Furuviksvägen Gävle kommun	67
7.1.1 Presentation.....	67
7.1.2 Analys av projektet - val mellan väglagen och plan- och bygglagen.....	68
7.2 Norra Åbyggebyvägen Gävle kommun	71
7.2.1 Presentation av projektet.....	71
7.2.2 Analys av projektet – fall där väglagen är ett möjligt medel för att få gång- och cykelväg till stånd.....	73
7.3 Väg 846 Jönköping kommun	73
7.3.1 Presentation av projektet.....	73
7.3.2 Analys av projektet - Utökat vägområde med väglagen	76
7.4 Ny anslutningsväg inom strandskyddsområde med plan- och bygglagen Tranås kommun	78
7.4.1 Presentation av projektet.....	78
7.4.2 Analys av projektet – fall inom strandskyddsområde	81
8 Diskussion.....	85
8.1 Förhållandet mellan PBL och VägL	85
8.2 Processerna enligt PBL och VägL	85
8.3 Tidsåtgång.....	87
8.4 Genomförande.....	88
8.5 Underhåll och drift.....	90
8.6 Koppling till MB.....	91
8.7 Väglagens tillämplighet	94
8.8 Väglagens begränsningar	95

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering	
8.9 Kommunernas vetenskap och inställning till VägL.....	96
8.10 Gränslandet mellan mark upplåtet med olika planer och olika väghållare	97
8.11 Arbetets konsekvenser	97
9 Slutsatser och förslag till framtida studier	99
9.1 Slutsatser	99
9.2 Framtida studier	100
Referenser	101
Offentliga tryck.....	101
Lagar	101
Betänkanden.....	102
Rättsfall och domar	102
Propositioner	102
Offentliga utredningar.....	102
Myndighetspublikationer	102
Litterära källor	104
Elektroniska källor	104
Examensarbeten	105
Personlig kommunikation	105
Databaser.....	106
Bildkällor	106
Bilagor.....	107
Bilaga 1. Utlåtande om väglagens tillämplighet	107
Bilaga 2. Utlåtande från Trafikverket	108
Bilaga 3. Mejlsvar från kommun	109

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

1 Inledning

I detta kapitel följer en introduktion av arbetet. Kapitlet behandlar också arbetets syfte, problemformuleringar, metod och avgränsningar. Till sist presenteras också examensarbetets disposition.

1.1 Bakgrund

Det svenska vägnätet är uppdelat i allmänna vägar, kommunala gator och enskilda vägar. Det är fastighetsägare eller sammanslutningar av fastighetsägare, exempelvis samfällighetsföreningar, som ansvarar för det enskilda vägnätet (Sveriges Kommuner och Landsting, 2018 s. 8). Det statliga vägnätet omfattas av cirka 10 000 mil, de kommunala gatorna och vägarna cirka 4 100 mil och de enskilda vägarna cirka 43 000 mil (Trafikverket, u.å. s. 11). Generellt sätt är det staten, genom Trafikverket som ansvarar för väghållningen av det allmänna vägnätet, vilket framgår av 5 och 6 §§ väglagen (SFS 1971:948) (VägL), men det kan i vissa fall hamna på den berörda kommunen. Detta om regeringen har förordnat att kommunen ska vara väghållare. Förordnandet kan gälla för hela områden, så kallade kommunala väghållningsområden, eller enbart för vissa enskilda vägar. Kommunen å andra sidan är väghållare för det kommunala gatunätet inom detaljplaner med kommunalt huvudmannskap (Sveriges Kommuner och Landsting, 2018 s. 8).

För att en ny väg ska bli till krävs grundlig planering. Då en kommun initierar planering av en ny väg eller om- eller utbyggnation av en befintlig väg finns det olika lagliga processer som kommunen kan använda sig av. Det vanligaste sättet som en kommun bedriver planering är genom detaljplaner som regleras i plan- och bygglagen (SFS 2010:900) (PBL), men kommunen kan emellertid också använda sig av VägL om vissa förutsättningar är uppfyllda (Lossing, 2024. Se bilaga 1). Dessa förutsättningar begränsar en svensk kommuns möjligheter att välja mellan PBL och VägL vid planeringen av ny infrastruktur. Det krävs att kommunen i fråga innehar ett förordnande från regeringen och att det främjar en god och rationell väghållning enligt 5 § VägL. Förordnandet kan omfatta ett visst område inom kommunen eller avse endast vissa vägar enligt 5 § VägL. Väglagen kan således inte tillämpas av en kommun utan att det enligt regeringen kan antas främja en god och rationell väghållning och ett förordnande om kommunal väghållning för en allmän väg utfärdas.

Kommunerna har kommunalt planmonopol vilket ger dem ensamrätt att bestämma över hur kommunens mark- och vattenområden skall användas genom en detaljplan. Här gäller förstås vissa restriktioner när det kommer till allmänna intressen, riksintressen och miljöaspekter som regleras i exempelvis miljöbalken (SFS 1998:808) (MB) eller kulturmiljölagen (SFS 1988:950). Detaljplanen får inte utformas så att dess innehåll och bestämmelser strider mot, förhindrar eller försvårar de allmänna intressena om inte speciella tillstånd finns. Reglerna i MB gäller också då kommunen i stället använder sig av VägL, varpå prövningen av miljöaspekter i projekten blir viktiga. Hur

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

förhållandet till miljöbalken ser ut för både PBL och VägL är således intressant att belysa.

Väglagen hanterar enbart byggande av en ny allmän väg eller utbyggnad av vägområdet till befintlig allmän väg. Eftersom det är Trafikverket som mestadels är väghållare för de allmänna vägarna i Sverige, är det också till största delen de som använder sig av VägL och dess bestämmelser för ny- och ombyggnation av vägar. Under perioden 2008 fram till mars 2024, har endast fyra vägplaner med en kommun som sökare antagits enligt uppgift från Trafikverket, se bilaga 2. Det är således mycket ovanligt att en kommun använder sig av VägL för att anlägga eller bygga om allmänna vägar.

För en kommun i Sverige, under vissa förutsättningar som förklaras tydligare under avsnittet om VägL nedan, finns det alltså två olika processer för att planera en väg. Planeringen och tillämpningen av lagarna hanteras på olika sätt och betyder således olika möjligheter och skyldigheter för den som upprättar antingen en detaljplan eller en vägplan. I många fall då en kommun initierar planering av ny- eller ombyggnad av en väg eller gata kan emellertid inte VägL tillämpas. För kommuner i Sverige är PBL väldigt tillämpbar och användarvänlig som medel i planeringen. Väglagen är begränsad till att enbart kunna användas i vissa situationer, vilka är undantagsfall från de generella reglerna i lagtexten. Väglagen kan för svenska kommuner således inte ses som en likställt alternativ till PBL, utan kan enbart ses som ett komplement som i undantagsfall kan tillämpas.

1.2 Begreppsförklaring

1.2.1 Gata/Väg

Begreppen *gata* och *väg* beskriver båda områden i samhället där trafikanter färdas. Det görs i vardagligt tal ingen särskild skillnad mellan begreppen gata och väg. Enligt lagstiftaren används emellertid begreppen på olika sätt och beskriver olika typer av trafikleder. Generellt handlar vilket begrepp som används om vem som är väghållare för vägen, även om det finns undantag. I VägL används begreppet *väg*, och i synnerhet hopslaget till *allmän väg*. Enligt PBL används *gata* för att beskriva trafikleder och områden för fordons- och gångtrafik inom detaljplan där kommunen är huvudman för de allmänna platserna. För de trafikleder med enskilt huvudmannaskap inom detaljplan, används enligt PBL begreppet *väg*.

1.2.2 Väghållning

I detta arbete kommer definitioner av följande begrepp att hämtas från Sveriges Kommuner och Regioner (Landsting i texten på grund av namnbyte 2019). Med väghållning avses alla åtgärder som vidtas beträffande gator och vägar. Det handlar framför allt om byggande, drift och underhåll. Med väghållare avses den som är skyldig att ansvara för väghållningen av gatan eller vägen.

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

1.2.3 Væghållningsansvar

Ansvar för væghållning kan betyda olika saker i olika sammanhang. Det kan som en generell beskrivning syfta till væghållarens skyldighet att sköta væghållningen, men det kan också syfta till skyldigheten att betala skadestånd om væghållningen orsakar skada eller i värsta fall de straffpåföljder som uppkommer vid lagöverträdelser (Sveriges Kommuner och Landsting, 2018 s. 66).

1.2.4 Kommunalt væghållningsområde

Ett geografiskt avgränsat område inom vilket en kommun har getts ett förordnande från regeringen att vara væghållare av de allmänna vägarna.

1.3 Syfte

Examensarbetet syftar till att med fastighetsrättsliga och vetenskapliga metoder jämföra en svensk kommuns möjligheter att planera infrastruktur med stöd i plan- och bygglagen och med stöd i väglagen. Arbetet studerar främst skillnader, men också likheter vid planering av kommunal infrastruktur mellan de båda lagarna genom att belysa processernas skillnader med relevanta exempel från verkligheten.

1.4 Problemformuleringar

Examensarbetet syftar till att besvara följande problemformuleringar:

- Vilka likheter och skillnader finns mellan plan- och bygglagen och väglagen när det kommer till att planera kommunal infrastruktur?
- Vilka orsaker ligger bakom kommunens val vid valet mellan plan- och bygglagen och väglagen vid planering och genomförande av kommunal infrastruktur?
- Finns det situationer där väglagen är smidigare att använda sig av i jämförelse med plan- och bygglagen?

1.5 Metod

Nedan följer en genomgång av de vetenskapliga metoder som har använts för att färdigställa examensarbetet.

1.5.1 Litteraturstudie

Arbetet inleddes med en litteraturstudie. Syftet med litteraturstudien var att kartlägga de nuvarande förhållandena som gäller vid planering av kommunal infrastruktur. I litteraturstudien studerades gällande lagtext tillsammans med myndighetspublikationer, praxis och förarbeten. Även annan relevant litteratur, till

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

exempel offentliga utredningar studerades med förankring i hur de kommunala möjligheterna och skyldigheterna ser ut när det kommer till att initiera och upprätta styrdokument för anläggning eller ombyggnad av infrastruktur. I litteraturstudien undersöks också miljöbalkens regler för att belysa de skillnader som finns mellan PBL och VägLs hantering av miljöprövningen. Studien startades genom att frågan som utreddes formulerades och avgränsades. Den insamlade informationen sammanställdes och presenterades i textformat i arbetet.

1.5.2 Kvalitativ datainsamling

Data till arbetet inhämtades från svenska kommuner och svenska länsstyrelser via mailkonversationer och videosamtal. Även datainsamling via offentliga dokument har använts. För vidare beskrivning av hur insamling av data gällande mejlkonversationer med berörda svenska kommuner, se kapitel 6 nedan.

Den insamlade datamängden användes för att belysa och analysera de skillnader som finns mellan kommunal användning av PBL och VägL. Datainsamling och analys skedde parallellt med varandra i takt med att kunskapen inom ämnet ökade. Syftet med den kvalitativa metoden var att få yrkesverksamma personer inom svenska kommuners egna erfarenheter och tankar kring användandet av framför allt VägL för att sätta det i jämförelse med användandet av den mer vedertagna processen i PBL.

Den kvalitativa datamängd som insamlades bestod av mejlkonversationer i textformat, egna anteckningar från videosamtal och dokument i form av både text och bilder. Intervjuerna, både de textbaserade och samtalsbaserade genomfördes en-till-en i icke-formella former med öppna, spontana frågor. Registrering av befintliga tillförlitliga dokument och Internetkällor inhämtades som referensmaterial som användas vidare i det aktuella arbetet.

Analysen av de insamlade kvalitativa uppgifterna skedde till största delen av textanalys och då genom att innehållet i de insamlade texterna bröts ned och sammanställdes. Innehållet i texterna betraktades som en ren avspeglning på verkligheten och betraktades således som sanna och verkliga. Syftet med analysen var att skapa en egen bild av hur den verkliga situationen hos svenska kommuner ser ut. Hur arbetas det med PBL och med VägL och hur ser erfarenheterna ut är frågor som besvarades. Uppgifterna ordnades, organiserades och validerades under processens gång. Resultaten av analysen sammanställdes och antecknades ned i arbetet genom egna reflektioner och slutsatser dragna av det insamlade datamaterialet, men också genom att information fördes över och återgavs på samma sätt som det framställdes i det insamlade materialet. Se vidare beskrivning i kapitel 6.

1.6 Avgränsningar

Arbetet avgränsas till att enbart omfatta kommunal planering av infrastruktur enligt plan- och bygglagen och väglagen. Arbetet omfattar inte en djupgående och fullständig

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

beskrivning av lagarnas paragrafer och formkrav, utan fokus ligger enbart på planeringsprocessen. Arbetet omfattar inte en djupgående förteckning av de miljö-, hälso-, och säkerhetsbestämmelser som finns enligt miljöbalken. Arbetet omfattar inte en djupgående beskrivning av riksintressen och dess roll i planeringsprocessen. Arbetet omfattar inte hur ersättning för skada eller inlösen hanteras enligt expropriationslagen och inte heller finansiering av projektet. Arbetet begränsas till att belysa skillnaderna i processerna och omfattas inte i någon större utsträckning av analyser kring de likheter som också finns.

1.7 Målgrupp

Examensarbetet riktar sig främst till personer som arbetar med planering av infrastruktur inom svenska kommuner, men kan också ge insikter till lantmätare.

1.8 Tidigare examensarbeten

Gränslandet och förhållandet mellan PBL och VägL är vida utrett i tidigare arbeten. Det finns emellertid några tidigare arbeten som berör de båda lagarna och förhållandet mellan dem. Ett av dem är skriven av Thomas Micha, *Väghållare inom detaljplanerat område – väghållning i olika kommuner* (Examensarbete inom Fastighetsvetenskap, Lunds universitet, 2007). Arbetet behandlar de rättsliga regler som finns när det kommer till vem som är väghållare för vägnätet och behandlar således bland annat både PBL och VägL.

Ett arbete som behandlar väghållningsansvar på de svenska vägarna är skrivet av Eric Tällberg, *Statligt och kommunalt väghållningsansvar – En studie kring allmän väghållning och kommunala väghållningsområden* (Examensarbete inom Institutionen för fastigheter och byggande, Kungliga Tekniska Högskolan, 2018). Arbetet behandlar statlig och kommunal väghållning av allmänna vägar och belyser kommunernas inställning till kommunala väghållningsområden.

1.9 Arbetets disposition

Kapitel 1.

Här presenteras arbetets bakgrund, syfte och frågeställningar. I kapitlet presenteras även den använda metoden, tidigare examensarbeten och avgränsningar.

Kapitel 2–3.

Grundläggande beskrivning av planeringsprocesserna enligt plan- och bygglagen och väglagen.

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

Kapitel 4.

En beskrivning av PBLs och VägLs förhållande till miljöbestämmelserna i miljöbalken.

Kapitel 5.

Här presenteras en sammanställning av likheter och skillnader mellan PBL och VägL.

Kapitel 6.

Kapitlet utgörs av en sammanställning av den kvalitativa datainsamlingen.

Kapitel 7.

Här presenteras en beskrivning av exempel tagna från verkligheten där kommunal planering av infrastruktur har skett. Skillnader mellan processerna i PBL och VägL belyses och analyseras med hjälp av de presenterade exemplen.

Kapitel 8.

Detta kapitel utgörs av diskussion av resultatet.

Kapitel 9.

Här presenteras arbetets slutsatser och förslag till framtida studier.

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

2 Kommunal planeringsprocess enligt plan- och bygglag

I detta kapitel följer en redovisning av processen att planera kommunala gator enligt PBL. Kapitlet tar också upp bestämmelser om skyldigheter och möjligheter för kommunen som huvudman för de allmänna platserna inom en detaljplan.

2.1 Inledning

Plan- och bygglagen reglerar planläggning av mark och vatten. Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt 1 kap. 2 §, men processen kan initieras och önskas även av andra aktörer genom en begäran av planbesked enligt 5 kap. 2 § PBL. Efter att ett positivt planbesked har lämnats till en enskild intressent, eller efter att ett internt kommunalt initiativ har tagits, kan arbetet med planen starta. Planarbetet inleds som regel med att tjänstemän på stadsbyggnadskontoret eller motsvarande skriver en startpromemoria (Start-PM) som redovisar syftet och de grundläggande förutsättningarna för den tänkta detaljplanen (Adolfsson & Boberg s. 50).

Plan- och bygglagen har ersatt den äldre plan- och bygglagen (ÄPBL) som i sin tur ersatte 1947 års byggnadslag. Enligt de tidigare lagarna kunde bebyggelse regleras genom stadsplan eller byggnadsplan, vilket i den nya PBL har ersatts med detaljplan enligt 4 kap. 1 § PBL. Vid övergången har bestämts att stadsplaner och byggnadsplaner som fortfarande är aktuella ska gälla som detaljplaner enligt övergångsbestämmelserna punkt fem i PBL.

En detaljplan tar enligt Sveriges Kommuner och Landsting (2016) under två år att färdigställa från att planeringen startade tills att det finns en antagen detaljplan. Den uppgiften varierar emellertid mycket beroende på var i landet man befinner sig, vilka resurser som kommunen har och vad planerna omfattar. Det finns inte någon heltäckande statistik över hur lång tid planprocessen egentligen tar, utan statistiken är uppdelad i undergrupper beroende på genomförda studier (SOU 2013:34 s. 131). Den statliga utredningen nämner flera olika studier där planprocessen tar allt mellan 9 månader och upp emot 5–10 år.

2.2 Väghållningsansvar

För stadsplanerad eller detaljplanerad mark gäller att kommunen är huvudman för allmän plats och ska därmed anlägga och underhålla de allmänna platserna, med undantag för detaljplaner med enskilt huvudmannaskap. En allmän plats, likt en gata, är i en detaljplan mark som är avsedd för ett gemensamt behov enligt 1 kap. 4 § PBL. I nuvarande PBL finns liknande paragraf i 6 kap. 21§. Det ska alltid anges om någon

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

annan än kommunen ska vara huvudman för de allmänna platserna inom detaljplanen om det finns särskilda skäl för det, om så inte är fallet så åläggs kommunen automatiskt det ansvaret enligt 4 kap. 7 § PBL. Särskilda skäl anses typiskt sett föreligga inom områden för fritidsbebyggelse. Av förarbetena till PBL framgår det att äldre rättspraxis fortfarande är vägledande (prop. 2010/11:70 s. 427). Lantmäteriet har även konstaterat att det kan föreligga särskilda skäl för enskilt huvudmannaskap även då planen innehåller permanentbostäder, om det sedan tidigare finns enskilt huvudmannaskap i samma eller angränsande områden. Det krävs en ändring av detaljplanen för att ändra huvudmannaskapet på en gällande detaljplan (Sveriges Kommuner och Landsting, 2018 s. 11).

2.3 Styrande dokument

Planeringen enligt PBL sker med stöd av översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan enligt 3 kap. 1 § PBL. Med detaljplaner ska kommunen pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning enligt 4 kap. 2 § PBL. Paragrafen förtydligar att kommunen ska detaljplanelägga bland annat vid en ny sammanhållen bebyggelse, bebyggelse som ska förändras eller bevaras och för åtgärder som kräver bygglov.

Kommunen ska i detaljplanen bestämma och ange gränserna för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden. Enligt 4 kap. 5 § PBL ska kommunen också bestämma användningen och utformningen av allmänna platser som kommunen är huvudman för och bestämma användningen av kvartersmark och vattenområden. Detaljplanen ska innehålla en karta över det område som planen omfattar (plankarta) och de bestämmelser i övrigt som behövs. Av plankartan ska det enligt 4 kap. 30 § PBL framgå hur planområdet delas upp för särskilda ändamål och vilka bestämmelser som gäller för olika områden. Till plankartan ska det höra en planbeskrivning enligt 4 kap. 31 § PBL. Där ska det beskrivas hur detaljplanen ska förstås och genomföras. Planbeskrivningen ska innehålla en redovisning av planeringsförutsättningarna, planens syfte, hur planen är avsedd att genomföras och de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser. Vidare ska planbeskrivningen innehålla uppgifter om detaljplanen avviker från översiktsplanen, på vilket sätt den i så fall gör det och skälen för avvikelsen och om något av de underlag som avses i 5 kap. 8 § har tagits fram av en enskild, vilket underlag det i så fall är och vem som har tagit fram det.

Om planen inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska skälen för bedömningen i den frågan anges i redovisningen enligt 4 kap. 33 b § PBL. En detaljplan ska enligt 4 kap. 34 § PBL innehålla en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) om detaljplanen kan förväntas medföra en betydande miljöpåverkan.

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

2.4 Inblandade personer

Detaljplanen antas av kommunfullmäktige, om inte det uppdraget är delegerat till kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden, vilket framgår av 5 kap. 27 § PBL. Detaljplanen tas fram av byggnadsnämnden, vilket är den nämnd i kommunen som fullföljer kommunens uppgifter enligt 1 kap. 4 § PBL. Varje kommun ska ha en byggnadsnämnd i enlighet med 12 kap. 1 § PBL.

2.5 Planeringsprocessen

Nedan följer en beskrivning av planeringsprocessen vid upprättandet av en detaljplan.

2.5.1 Förfarande

Vid upprättande av en detaljplan kan flera olika förfaranden bli aktuella. De olika förfarandena innehåller en del gemensamma bestämmelser och moment som ska genomföras och andra varierar beroende på vilket förfarande som är aktuellt i det specifika fallet. Det går att växla mellan de olika förfarandena under processens gång (Adolfsson och Boberg, 2019 s. 42).

Standardförfarande

Standardförfarande gäller i fall där förutsättningarna inte kräver ett utökat förfarande, vilket framgår av 5 kap. 7 § PBL. Av samma paragraf anges de kriterier som ska uppfyllas för att ett utökat förfarande måste användas:

1. planen inte är förenlig med översiktsplanen eller länsstyrelsens yttrande över den.
2. planen är av betydande intresse för allmänheten eller i övrigt av stor betydelse.
3. planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

För standardförfarande gäller att kommunen ska ha tagit fram ett planförslag, hållit samråd om förslaget och låtit det granskas enligt 5 kap. 6 § PBL. Vid all detaljplanering ska kommunen göra en undersökning, vars resultat tydligt ska motiveras tillsammans med beslut om att det inte ska genomföras en strategisk miljöbedömning, om ett sådant beslut tas. Om alla inblandade i samrådet godkänner planförslaget kan processen förenklas genom att underrättelse och granskning undvaras och kommunen kan anta planen direkt.

Utökat förfarande

Utökat förfarande omfattar utöver standardförfarandet också med ett eventuellt programsamråd (behovsbedömning), kungörelse av samråd och samrådsredogörelse. Ett utökat förfarande ska bland annat tillämpas då planen antas vara av ett betydande intresse för allmänheten eller i övrigt av stor betydelse, som nämnt ovan. Detta omfattar planer som berör en större krets av människor än de som underrättas i egenskap av sakägare eller boende i anslutning till eller till planområdet. Det kan handla om platser

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

som är viktiga för rekreation eller friluftsliv och kulturmiljöer liksom strandskydd. Med uttrycket stor betydelse menas planer som omfattar större områden, hanterar motstridiga intressen eller särskilt känsliga miljöer. Även planer som innebär större ekonomiska åtaganden för kommunen, till exempel gatukostnader, bör falla inom denna kategori och således kräva ett utökat förfarande. Detsamma gäller för planer där privatägd mark tas i anspråk i form av allmän platsmark där kommunen ska vara huvudman (Adolfsson & Boberg, 2019 s. 41–42).

Om planen bedöms medföra betydande miljöpåverkan ska alltid det utökade förfarandet användas, tillsammans med att en särskild miljöbedömningsprocess ska äga rum och samordnas med planprocessen vilket framgår av 5 kap. 7 § PBL och 2 kap. 11 § PBL.

Om kommunen handlägger en detaljplan med standardförfarande, där kraven för ett utökat förfarande föreligger, kan en klagande sannolikt ansöka om återställande av försutten tid. Det vill säga en begäran om att en tidsfrist för överklagande ska börja på nytt enligt 58 kap. 11–13 §§ rättegångsbalken (Adolfsson & Boberg, 2019).

Samordnat förfarande

Det finns möjligheter till att förenkla standardförfarandet, vilket ges om exempelvis en gällande vägplan eller järnvägsplan redan finns över det tänkta planområdet enligt 5 kap. 7 a § PBL. Om planområdet inte innehåller mer än den gällande väg- eller järnvägsplanen och nu ska prövas i en detaljplan, kan en del förenklingar till förfarandet göras genom att ett samordnat förfarande används. Det är alltså tillämpligt om detaljplanen enbart gäller åtgärder som tidigare har prövats genom upprättande av exempelvis en vägplan.

Begränsat förfarande

I vissa speciella fall har kommunen rätt att begränsa standardförfarandet som endast innehåller ett kommunikationssteg. Det begränsade förfarandet kan godkännas om planförslaget i samrådet godkänns av hela samrådsgruppen. Då kan underrättelse och granskning undvaras och planförslaget kan gå direkt till antagande (Adolfsson & Boberg, 2019 s. 40).

2.5.2 Planeringsbesked

Kommunen kan enligt 5 kap. 10 a och 10 f §§ PBL begära ett planeringsbesked från länsstyrelsen. Då ska länsstyrelsen enligt 5 kap. 10 f § PBL ta ställning till om någon av ingripandepunkterna i 11 kap. 10 § PBL är uppfyllda. Det kan exempelvis handla om möjligheten att bygga inom ett område som omfattas av ett riksintresse, bebygga en plats som störs av buller, frågor om inanspråktagande av mark inom strandskydd eller kulturmiljö (prop. 2016/17:151 s. 24). Kommunen kan ansöka om planeringsbesked när som helst under påbörjad planprocess, men det tillkommer skyldigheter om det görs innan samrådet. Då ska berörda ges möjligheter att komma in med synpunkter enligt 5

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

kap. 10 b § PBL och en kungörelse av beslutet ska göras enligt 5 kap. 10 c § PBL. Länsstyrelsen ska lämna planeringsbesked inom sex veckor enligt 5 kap. 10 f § PBL. Planeringsbeskedet kan enligt 5 kap. 10 f § PBL vara förknippat med villkor om det krävs för att undanröja eventuella skäl till ingripande enligt 11 kap. 10–11 §§. Kommunen kan enligt 13 kap. 5 a § PBL överklaga beslut om planeringsbesked (ej positivt utan villkor) till regeringen. Ett negativt planeringsbesked hindrar inte kommunen att fortsätta med planprocessen, men leder i regel till att länsstyrelsen överprövar och upphäver planen om varken planen eller planeringsförutsättningarna har ändrats sedan beslutet om planeringsbesked kom (Adolfsson & Boberg, 2019 s. 49).

2.5.3 Samråd och kungörelse

Planprocessen omfattar ett samråd, vilket framgår av 5 kap. 12 § PBL där kommunen ska redovisa planförslaget, skälen bakom och det bakomliggande underlaget enligt 5 kap. 13 § PBL. För ett utökat förfarande ska samrådstiden vara minst 3 veckor enligt 5 kap. 11 a § PBL, men kan i många fall kräva en längre tid på grund av länsstyrelsens remisshantering. Om planförslaget innebär en betydande miljöpåverkan ska också samråds-bestämmelserna i MB 6 kap. 6, 9–10 §§ andra stycket och 15 § MB vara uppfyllt.

Samrådskretsen är densamma oavsett förfarande. Kommunen ska enligt 5 kap. 11 § PBL i arbetet med att upprätta en detaljplan samråda med:

1. länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs,
2. de kända sakägarna och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs,
3. de kända organisationer av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för en berörd fastighet eller, om någon förhandlingsordning inte gäller, som är anslutna till en riksorganisation inom vars verksamhetsområde en berörd fastighet är belägen, och
4. de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget.

Vid utökat förfarande ska kommunen också kungöra förslaget vid samrådet i enlighet med 5 kap. 11 b § PBL. Kungörandet ska ske enligt lagen (SFS 1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet med mera och anslås på kommunens anslagstavla och föras in i en ortstidning. Kungörelsen innebär att kommunen ska lämna uppgifter kring vilket område som detaljplanen avser, om förslaget avviker från översiktsplanen, var förslaget finns tillgängligt, hur lång samrådstiden är, att den som vill kan inkomma med synpunkter under samrådstiden och vart dessa eventuella synpunkter ska lämnas.

2.5.4 Granskning

Granskningen av det slutgiltiga planförslaget ska ske efter samrådet och då ska kommunen i en underrättelse informera sitt förslag till detaljplan enligt 5 kap. 18 §

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

PBL. Kommunen behöver inte lämna en underrättelse om de som kommunen har samrått med har godkänt planförslaget, vilket framgår av 5 kap. 18 § PBL. Granskningstiden ska vara minst två veckor för standardförfarande och minst tre veckor för utökat förfarande. Om planförslaget innebär betydande miljöpåverkan ska granskningstiden vara minst 30 dagar enligt 5 kap. 18 § PBL. Efter granskningstiden sammanställer kommunen ett granskningsutlåtande, en sammanställning av inkomna synpunkter i enlighet med 5 kap. 23 § PBL. Synpunkter ska enligt 5 kap. 22 § PBL inkomma från länsstyrelsen beträffande de frågor som de skall bevaka, exempelvis strandskydd, riksintressen och risker för människors hälsa och säkerhet. Lantmäterimyndigheten ska enligt 5 kap. 22 a § PBL yttra sig i frågor beträffande huvudmannaskap, fastighetsindelning och genomförandefrågor.

Kommunen ska på kommunens anslagstavla anslå en underrättelse om granskning av planförslaget av vilken det ska framgå vilket område detaljplanen avser, om förslaget avviker från översiktsplanen, var förslaget finns att tillgå, hur lång granskningstiden är, att de som vill kan lämna synpunkter under granskningstiden, var eventuella synpunkter ska lämnas och att den som inte skriftligen har lämnat synpunkter under granskningstiden kan förlora rätten att överklaga. Detta framgår av 5 kap. 19 § PBL. Vid utökat förfarande ska också planförslaget i samband med granskningen kungöras enligt 5 kap. 18 a § PBL, om det kungjordes vid samrådet räcker det emellertid att förslaget också kungörs vid granskningen om det har gjorts väsentliga förändringar mellan samråd och granskning enligt 5 kap. 25 § PBL.

2.5.5 Antagande

Detaljplanen ska antas av kommunfullmäktige, eller på deras uppdrag, av kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden om planen inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt enligt 5 kap. 27 § PBL. Generellt sägs att planer som omfattas av formuleringen "principiell beskaffenhet eller annars av större vikt" är densamma som gäller för de planer som uppfyller kriterierna för utökat förfarande (prop. 2016/17:151 s. 42–43). Innan antagande kan ske ska emellertid kommunen skicka granskningsutlåtandet till sakägare, myndigheter med flera som inte har fått sina synpunkter tillgodosedda i det slutliga planförslaget enligt 5 kap. 24 § PBL. Det saknas bestämmelser hur lång tid som ska passera mellan granskning och antagande, men om förutsättningarna ändras eller allt för lång tid passerar, kan det motivera en ny granskning av planförslaget (Adolfsson & Boberg, 2019 s. 61). Efter antagandet ska kommunen meddela det till länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten, berörda kommuner, sakägare som under utställningstiden lämnat skriftliga synpunkter som inte har blivit tillgodosedda och de som har besvär rätt på grund av att förslaget ändrats efter granskningen till nackdel för dem enligt 5 kap. 30 § PBL. Meddelande ska enligt 5 kap. 30 § PBL också utgå till dem som har rätt att överklaga beslutet. Protokollet med antagandebeslut ska senast två dagar efter det togs anslås på kommunens anslagstavla enligt 8 kap. 12 § kommunallagen och meddelandet om antagning ska skickas senast dagen efter att protokollet har tillkännagivits på kommunens anslagstavla enligt 5 kap. 31 § PBL.

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

2.5.6 Överklagande

De som senast i granskningen har framfört skriftliga synpunkter som i den antagna planen inte har blivit tillgodosedda har möjligheten att överklaga den till mark- och miljödomstolen (MMD) enligt 13 kap. 2 a § PBL. Överklagandet skickas till den instans inom kommunen som har tagit beslut om antagande av planen. Om planförslaget har ändrats till nackdel för någon efter granskningstiden är denne berättigad att överklaga planen även om denne inte har framfört skriftliga synpunkter innan i processen enligt 13 kap. 11 § PBL. Hänvisning från PBL finns till Förvaltningslagens (SFS 2017:900) (FL) 42 §. Överklagandet ska tillhandahålla kommunen inom tre veckor från den dag som protokollet med beslut om antagning tillkännagavs på kommunens anslagstavla enligt 13 kap. 16 § PBL. Överklagande som inte har inkommit inom rätt tid ska avvisas. Detta framgår av 13 kap. 17 § PBL, vilket också belyser att prövningen om ett överklagande har inkommit i tid skall prövas av kommunen.

Även ideella föreningar eller andra juridiska personer som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, inte är vinstdrivande, har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd kan överklaga beslut att anta, ändra eller upphäva en plan. Detta framgår av 16 kap. 13 § efter en hänvisning från 13 kap. 12 § PBL. Utöver de som nämns i 16 kap. 13 § MB får ideella föreningar som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata friluftsintrössen överklaga ett kommunalt beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som innebär att ett område inte längre ska omfattas av strandskydd enligt 7 kap. MB enligt 13 kap. 13 § MB med hänvisning till 16 kap. 14 § MB.

Enligt 13 kap. 10 § får också staten överklaga ett beslut som gäller staten i egenskap av fastighetsägare eller innehavare av en särskild rätt till en fastighet. Beslutet får då överklagas av den statliga myndighet som förvaltar fastigheten. En part som företräder det allmänna, ska inkomma med överklagandet inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades enligt 44 § FL. Det kan uppkomma oklarheter i om en statlig myndighet uppträder som en företrädare för det allmänna eller inte. I ett rättsfall (NJA 2021 s. 65) överklagade Trafikverket som innehavare av vägrätt ett meddelat beslut om bygglov på den aktuella fastigheten. I målet framkom att Trafikverket har rätt att överklaga beslutet enligt 13 kap. 10 § PBL. Frågan rör om Trafikverket kan ses som en part som företräder det allmänna eller inte i frågan då deras överklagande av beslutet blivit avslaget med hänvisning till att det var inkommit för sent. Med hänsyn till syftet i 44 § FL är Trafikverket enligt MMD att betrakta som en part som företräder det allmänna. Tiden för att överklaga beslutet om bygglov ska därför räknas från den dag beslutet meddelades. Då har Trafikverkets överklagande inkommit för sent och överklagandet avlogs därför. Samma utfall utgick även i mark- och miljööverdomstolen (MÖD). Trafikverket överklagade till HD där målet avgjordes efter föredragning. HD ändrade MÖDs dom och upphävde beslutet om beviljat bygglov. Skälen till beslutet var att uttrycket part som företräder det allmänna avses fall då en myndighet uppträder i ett ärende i sin offentliga roll. Om myndigheten i stället agerar som part i en privaträttslig

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

angelägenhet till exempel som fastighetsägare eller arbetsgivare, ska myndigheten betraktas som enskild. Då gäller överklagandetiden från den dag som myndigheten fick del av beslutet. Syftet med paragrafen var att tydligt ange att staten ska ha en överklaganderätt som är av samma innebörd som när det gäller enskilda sakägare. Väg rätt är att betrakta som en sådan särskild rätt till en fastighet som kan medföra att väghållaren blir sakägare. När en statlig myndighet överklagar med stöv av 13 kap. 10 § PBL sker det således alltid som företrädare för staten som enskild part efter det meddelade HD beslutet.

Ett överklagande som inkommit inom rätt tid lämnas över till MMD för prövning, varpå deras beslut kan överklagas ytterligare till MÖD om de beviljar prövningstillstånd. MÖD beviljar prövningstillstånd enligt grunderna i lagen om domstolsärenden (SFS 1996:242). Det ska antingen finnas skäl att betvivla riktigheten i MMDs dom, det går inte att bedöma riktigheten av den överklagade domen, att det är av vikt för rättstillämpningen (praxisbehov) eller att det finns synnerliga skäl. Ett överklagande av MMDs dom ska ske inom tre veckor från dagen för beslutet enligt 38 § lagen om domstolsärenden. För att kunna överklaga MÖDs beslut till HD krävs både ett beviljat prövningstillstånd och att MÖD har lämnat en sådan ventil (godkännande). För att HD ska ta upp fallet krävs att frågan är av vikt för ledning av rättstillämpningen (praxisbehov), eller att det föreligger särskilda skäl enligt 54 kap. 11 § rättegångsbalken.

Under 2022 överklagades 29 procent av de antagna detaljplanerna till MMD (Boverket, 2023). Under 2018 överklagades 387 detaljplaner till MMD och 184 överklagades till MÖD, cirka 48 procent. En prövning av ett överklagande tar enligt statens offentliga utredningar (SOU 2013:34 s. 132) lång tid, med ett snitt på 91 dagar. Statistiken kommer emellertid ifrån då länsstyrelsen var första instans och redovisar just länsstyrelsens handläggningstider. Nyare statistik från när MMD är första instans visar att det tar MMD över fem månader att handlägga överklagade detaljplaner (Sveriges Kommuner och Landsting, 2019), vilket är nästan dubbelt så lång tid som när länsstyrelsen var första instans. Handläggningstiderna i MÖD är ännu längre (Sveriges Kommuner och Landsting, 2019).

2.5.7 Överprövning

Länsstyrelsen kan efter antagandet av en detaljplan överpröva planen efter en kontroll om vissa frågor har tillgodosetts i planen. Överprövning av kommunens beslut att anta planen ska ske om det kan befaras att beslutet innebär något av länsstyrelsens kontrollpunkter som framgår av 11 kap. 10 § PBL.

2.5.8 Laga kraft och kungörelse

Detaljplanen får inte genomföras innan den har vunnit laga kraft enligt 5 kap. 40 § PBL. En detaljplan vinner laga kraft först när tiden för överklagande har gått ut och ingen har överklagat eller när länsstyrelsen har beslutat att inte överpröva planbeslutet enligt 11 kap. 10 § PBL om detta sker senare, vilket framgår av 35 § FL. Om planen

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

överklagas inom rätt tid lämnas ärendet över till MMD för beslut enligt 13 kap. 2 a § PBL. Om även detta beslut överklagas inom rätt tid vinner planen laga kraft omedelbart om MÖD beslutar om att vägra prövningstillstånd. Om prövningstillstånd beviljas, blir lagakraftdagen samma dag som dom meddelas om inte så kallad ventil lämnas. Överklagas domen till HD gäller lagakraftdatum den dag som prövningstillstånd nekats eller dom lämnas.

När beslutet om att anta detaljplanen har vunnit laga kraft ska kommunen anteckna lagakraftdatumet för ett eventuellt förordnande enligt 13 kap. 17 § PBL (om genomförande till viss del) på planhandlingarna. Kommunen ska också inom två veckor skicka planen med tillhörande handlingar till länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten i enlighet med 5 kap. 32 § PBL. Kommunen ska genom en kungörelse eller skriftligt meddelande också underrätta de fastighetsägare och innehavare av särskild rätt till en fastighet som kan ha rätt till ersättning och om vilka tidsfrister som gäller för att de ska kunna begära ersättning enligt 5 kap. 32 § PBL.

2.6 Genomförande

Nedan följer en beskrivning av processen efter att en detaljplan har vunnit laga kraft och kan gå in i genomförandefasen.

2.6.1 Genomförande av detaljplan

Kommunen ska enligt 6 kap. 18 § PBL ordna med de gator och andra allmänna platser som kommunen är huvudman för efterhand som bebyggelsen färdigställs. Detta ansvarsområde övergår till staten om de är väghållare inom detaljplanen enligt 6 kap. 19 § PBL.

Det ställs inga formella krav på utformningen för allmän användning, förutom de tekniska egenskapskraven i 8 kap. PBL på byggnadsverk, dit bland annat gator räknas. Gatan ska emellertid vara ordnad på ett ändamålsenligt sätt och i enlighet med ortens sed och ska i övrigt följa detaljplanen enligt 6 kap. 18§ tredje stycket PBL. Funktionskraven utvecklas i 3 kap. Plan- och byggförordningen (PBF) (SFS 2011:338) när det gäller bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet vid användning eller drift samt buller. Ytterligare gäller Trafikverkets utfärdade föreskrifter om tekniska egenskapskrav vid byggande på vägar och gator (VVFS 2003:140). Dessa föreskrifter preciserar kraven enligt exempelvis buller, vilket också behandlas i MB, kapitel 13.3. Föreskrifter gällande bärförmåga, stadga och beständighet vid byggande av vägar och gator var tidigare utfärdade av Trafikverket (VVFS 2004:31, omtryck VVFS 2007:103 och VVFS 2010:18), vilka sedan 2022 är upphävda genom TSFS 2021:122 . I den senare hittas föreskrifter och allmänna råd om egenskapskrav för vägar. Numera utfärdar således Transportstyrelsen nya föreskrifter, vilket framgår av 10 kap. 6§ PBF. Vägars och Gators Utformning, VGU, framtagen av Trafikverket tillsammans med Sveriges Kommuner och Landsting, har en stor praktisk betydelse vid utformning av gator och vägar. För kommunerna är VGU (Trafikverkets publikationer 2022:167,

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

2022:001–003, 2022:006, 2021:107) ett frivilligt och rådgivande dokument (Sveriges Kommuner och Landsting, 2018 s. 15).

I detaljplaner med kommunalt huvudmannaskap är det kommunen själv som bestämmer över den närmare utformningen genom planbestämmelser. Om så faller inom ortens sed och att kommunen bedömer det som lämpligt kan önskemål tillgodoses. Det kan handla om behov av en viss utfart, en viss trafikreglering eller försköning av gatumiljön. Om önskemål ligger inom den avsedda användningen och i övrigt bedöms lämpligt av kommunen, är det inget som hindrar intressenterna att bidra med investeringar och drift (Sveriges Kommuner och Landsting, 2018 s. 57).

Om någon önskad åtgärd skulle strida mot den antagna planen kan byggnadsnämnden ändå ge bygglov om avvikelserna är liten och förenliga med detaljplanens syfte med stöd av 9 kap. 31 b § PBL.

Om en detaljplan omfattar byggnader eller användning av mark som inte genast behöver tas i anspråk för det ändamål i planen kan kommunen i planen bestämma om tillfällig användning enligt 4 kap. 26 § PBL. Den tid som den tillfälliga användningen får pågå ska bestämmas i planen och räknas från den dag då beslutet att anta planen vinner laga kraft enligt 4 kap. 27 § PBL. Om detaljplanen saknar uppgift om hur lång tid en tillfällig användning får pågå, gäller den i fem år i enlighet med 4 kap. 28 § PBL, och kan enligt 4 kap. 29 § PBL förlängas i högst fem år i taget. Den sammanlagda tiden får dock inte överstiga 20 år enligt 4 kap. 29 § PBL.

Genomförandetiden ska anges i planen som ska sättas utefter att ge rimliga möjligheter att genomföra planen, men får inte vara kortare än fem år och inte längre än femton år enligt 4 kap. 21 § PBL. Om planen saknar uppgift om genomförandetid, ska längden anses vara femton år enligt 4 kap. 23 § PBL. Genomförandetiden kan innan den har gått ut förlängas med högst fem år i taget och efter utgångsdatum kan tiden förnyas med högst fem år i taget med stöd av 4 kap. 24 § PBL. Detaljplanen gäller till dess den ändras eller upphävs enligt 4 kap. 38 § PBL.

Trots att en gällande detaljplan finns, krävs det bygglov för nybyggnad, tillbyggnad och väsentliga ändringar av en byggnad enligt 9 kap. 2 § PBL. Kommunen kan emellertid vid upprättandet av planen bestämma omfattningen av kraven på bygglov enligt 4 kap. 15 § PBL. Undantag från kraven på bygglov finns också för byggnader som placeras inom en allmän plats som kommunen är huvudman för, om byggnaden placeras på platsen i högst tre månader, inte får en större byggnadsarea än femton kvadratmeter och har en tacknockshöjd som inte överstiger tre meter enligt 4 kap. 3 a § PBL. Det krävs inte heller bygglov för nybyggnad av ett fristående väderskydd enligt 4 kap. 3 b § PBL, som upprättas för kollektivtrafiken om kraven på areal och taknockshöjd enligt 4 kap. 3 a § PBL, vilka nämns ovan, också följs.

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

2.6.2 Ledningsdragning

Det finns inga krav på tillstånd för ledningsdragning i kommunal gatumark och marken måste upplåtas för ändamålet på annat sätt. Lämpligt är genom nyttjanderättsavtal, vilket ofta benämns *markavtal*. Det är naturligt att ingrepp i gatumarken, till exempel för grävning, förutsätter tillstånd eller medgivande från kommunen (Sveriges Kommuner och Landsting, 2018 s. 55–56). En nyttjanderätt är som högst bindande i 25 år inom område med detaljplan enligt 7 kap. 5 § Jordabalken (SFS 1970:994) (JB) och skapas genom ett avtal mellan fastighetsägare (Lantmäteriet, u.å a.). En viss typ av nyttjanderätt när det kommer till allmänna ledningar är ledningsrätt som regleras av ledningsrättslagen (SFS 1973:1144). Ledningsrätten bildas till skillnad från en ”vanlig” nyttjanderätt genom en lantmäteriförrättning (Lantmäteriet, u.å b). Formkrav på avtalet och de särskilda villkor som gäller regleras i Jordabalkens sjunde till femtonde kapitel.

I en detaljplan får kommunen bestämma markreservat för sådana trafik- och väganläggningar, energianläggningar, anordningar för elektroniska kommunikationsnät och ledningar som behövs för allmänna ändamål enligt 4 kap 6 § PBL. Ett avtal skrivs då mellan markägaren och ledningens ägare.

2.6.3 Finansiering

Frågan om finansiering kommer inte att behandlas vidare, men en kort genomgång av de mest grundläggande bestämmelserna är relevant att behandla.

Kommunerna har enligt PBL möjlighet att till en viss omfattning kompensera sig för sina gatukostnader enligt 6 kap. 25 § PBL. De kan nämligen ta ut avgifter av fastighetsägarna genom så kallad gatukostnadsersättning. För att sådana avgifter ska kunna tas ut gäller det att kommunen är huvudman för de allmänna platserna inom detaljplanen och att avgifterna endast avser markförvärv, iordningställande och förbättring av gata och inte drift- och underhållskostnader (Sveriges Kommuner och Landsting, 2018 s. 19). En fastighetsägare kan enbart bli skyldig att betala för gatukostnader för anläggande av en gata, förbättring av en gata eller andra åtgärder som är avsedd för att tillgodose områdets behov enligt 6 kap. 24 § PBL. Större trafikleder, primär- eller sekundärleder ska inte räknas med. Det kan emellertid vara svårt att bedöma gatans karaktär (Adolfsson & Boberg, 2019 s. 224).

Kommunen och en markägare eller annan exploatör kan skriva ett exploateringsavtal. Exploateringsavtalet är ett avtal om genomförande av en detaljplan och om medfinansiering mellan en kommun och en byggherre eller fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen enligt 1 kap. 4 § PBL. Då kan frågan om finansiering av allmänna platser regleras i avtalet där åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. Byggherrens eller fastighetsägarens ekonomiska åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av detaljplanen enligt 6 kap. 40§ PBL.

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

2.7 Drift, underhåll och vinterväghållning

Kommunen ska sköta underhållet av gator som kommunen är huvudman för, vilket även gäller om detaljplanen upphävs enligt 6 kap. 21 § PBL. PBL ger inga riktlinjer när det kommer till kvaliteten på underhållet, men ska hållas i funktionsdugligt skick, vilket bedöms med hänsyn till förhållandena på platsen. 8 kap 15–16 § PBL innehåller en allmän bestämmelse om att allmänna platser, dit gator räknas, i skäligen utsträckning ska hållas i värdat skick och skötas så att risken för olycksfall begränsas och betydande olägenheter för omgivningen och för trafiken inte uppkommer (Sveriges Kommuner och Landsting, 2018 s. 14–15).

Underhållet av gator hanteras ytterligare i lag (SFS 1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning. På gator, för vilka kommunen är huvudman för, ansvarar kommunen för att platserna genom gatuhållning, snöröjning och liknande åtgärder hålls i ett sådant skick att uppkomsten av olägenheter för människors hälsa, vilket matchar det som sägs i PBL. Ett ytterligare tillägg görs emellertid i lag om särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning, där omständigheterna på platsen avgör kraven i fråga om trevnad, framkomlighet och trafiksäkerhet, vilka kommunen är ansvarig för att tillgodose enligt 2 §. Skyldigheten uppstår först när planen har iordningställt för sitt ändamål då kommunen ska ordna och upplåta gatorna för dess avsedda ändamål för allmän användning enligt 6 kap. 18 § PBL.

Kommunen kan ålägga fastighetsägare att tillgodose dessa krav inom områden med detaljplan där kommunen är huvudman för allmänna platser i fråga om gångbanor eller andra utrymmen utanför fastigheten som behövs för gångtrafiken enligt 3 § lag med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning. Kommunen är ansvarig för att återställa platser utomhus där allmänheten får färdas fritt om platsen har skräpats ned eller annars osnyggats enligt 4 § lag med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning. Det krävs med andra ord att allemansrätten ska vara tillämplig och paragrafen gäller således inte på exempelvis järnvägsområden, militärområden och liknande (Sveriges Kommuner och Landsting, 2018 s. 45). Gator och andra allmänna platser som upplåts för allmän trafik inom en detaljplan omfattas inte heller av bestämmelsen (Sveriges Kommuner och Landsting, 2018 s. 45). De platserna omfattas i stället av 2 § lag med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning. Undantag från bestämmelsen träder också i kraft där skyldigheten ”enligt lag eller annan författning eller särskilda föreskrifter” skall fullgöras av någon annan (Sveriges Kommuner och Landsting, 2018 s. 46).

PBL innehåller inga regler om vinterväghållning och inte heller om renhållning av allmänna platser. Regler om det finns i stället i lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning. Historiskt fanns regler om gatuhållning i ordnings- och renhållningslagstiftningen vilken innehöll föreskrifter om de ”tjänliga renhållningsåtgärder” som skulle vidtas på allmän plats. Sedan har flera reformer gjorts och reglerna om gatuhållning har flyttat runt och funnits i flera olika lagar, innan de

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

lagarna ersattes av MB vid dess ikraftträdande 1 januari 1999. Frågorna om gatuhållning bedömdes emellertid inte ha en plats i MB utan flyttades till den nya lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning. Denna lag reglerar både vilka åtgärder som ska vidtas och vem som är skyldig att utföra åtgärderna. Lagen behandlar bland annat renhållning och vinterväghållning på allmän plats inom detaljplan med kommunalt huvudmannaskap (Sveriges Kommuner och Landsting, 2018 s. 36).

2.8 Inlösen och ersättning

Fråga om inlösen och ersättning enligt PBL kommer inte att behandlas vidare, men en kort genomgång av gällande bestämmelser enligt lag är ändå relevant att behandla.

För markägaren som i en detaljplan får sin mark utlagd som allmän platsmark innebär det stora intrång. Ägaren till en fastighet kan till exempel inte bebygga marken. Inskränkningarna bedöms så stora att markägaren kan kräva att få marken inlöst av kommunen om det handlar om en detaljplan med kommunalt huvudmannaskap eller en stadsplan med äganderätt enligt 14 kap. 14§ första stycket 1 PBL. Skulle det inte vara kommunen som är huvudman för detaljplanen, eller handla om en byggnadsplan, är det i stället den som ska vara huvudman för platsen som är skyldig att lösa in marken på fastighetsägarens begäran. Skulle staten vara väghållare inom sådant område, faller inlösen skyldigheten på väghållaren. Huvudmannen eller väghållaren får i dessa fall själva bestämma om inlösen ska ske enligt äganderätt, nyttjanderätt eller annan särskild rätt enligt 14 kap. 15–17 §§ PBL. Det kan i statens fall handla om vägrätt enligt VägL, eller om en anläggningssamfällighet är huvudman, upplåtelse enligt anläggningslagen (SFS 1973:1149) (AL).

Kommunen har också rätt att lösa in mark som enligt detaljplanen ska användas som allmän platsmark som kommunen är huvudman för enligt 6 kap. 13§ första stycket 1 PBL). Om annan än kommunen är huvudman finns bestämmelser om rätt att lösa in mark i AL.

Ersättningen bestäms enligt 4 kap. Expropriationslagen (SFS 1972:719) (ExpL) enligt 14 kap. 23 § PBL.

2.9 Koppling till miljöbalken

Alla detaljplaner omfattas av bestämmelserna om miljöbedömningar i 6 kap. MB enligt 4 kap. 34 § PBL, men alla planer ska inte miljöbedömas. De planer som ska miljöbedömas är de som bedöms kunna leda till en betydande miljöpåverkan vilket framgår av 6 kap. 3 § MB. Om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller inte bedöms genom en undersökning enligt 6 kap. MB (se avsnitt 4 nedan).

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

Den generella kopplingen mellan PBL och MB finns i 2 kap. 2 § PBL. Mark- och vattenområden ska syfta till att användas för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning där bestämmelserna om hushållning med mark. Och vattenområden i 3 kap. Och 4 kap. MB ska tillämpas.

En kommun kan med planbestämmelser i en detaljplan upphäva strandskyddet enligt 4 kap. 17 § PBL om det finns särskilda skäl för det och om intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset. I sådana fall gäller reglerna i MB 7 kap. 18 c – 18 g §§.

I PBL finns inga bestämmelser om särskild prövning gentemot MB. Om tillståndsprövning av gata gentemot MB:s regler inte görs, gäller emellertid fortfarande reglerna fullt ut, varpå MB:s bestämmelser kan komma att bli tillämpliga på kommunal väghållning (Sveriges Kommuner och Landsting, 2018 s. 90).

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

3 Kommunal planeringsprocess enligt väglag

I detta kapitel följer en redovisning av processen att planera allmänna vägar enligt VägL. Kapitlet tar också upp bestämmelser om skyldigheter och möjligheter för väghållaren av allmän väg.

3.1 Inledning

Väglagens bestämmelser är enbart tillämpbara på allmänna vägar enligt 1 § VägL och reglerar således inte frågor om kommunala gator eller enskilda vägar. Till väg hör vägbana och övriga väganordningar enligt 2 § VägL. Väganordningar likt en parkeringsplats, rastplats eller annan uppställningsplats för fordon räknas som väganordning endast om den har anslutning till och ligger i närheten av vägbanan samt är huvudsakligen avsedd som hjälpmedel åt vägtrafikanterna för färden på vägen enligt 1 kap. 2 § vägförordning. Vägområdet utgörs av den mark eller det utrymme som har tagits i anspråk för väganordning enligt 3 § VägL.

Byggande av väg avses enligt VägL både anläggning av en ny väg och ombyggnad av befintlig väg enligt 10 § VägL. En ny väg får anläggas om det är av synnerlig betydelse för det allmänna eller om vägen behövs för allmän samfärdsl. En befintlig väg får byggas om när det är motiverat från allmän synpunkt enligt 10 § VägL.

En vägplan kan ta allt från några månader till många år att färdigställa (Trafikverket, 2017) från att planeringen börjar tills att det finns en fastställd vägplan.

3.2 Väghållning

Med väghållning enligt VägL menas byggande av väg och drift av väg enligt 4 § VägL. Vid väghållning skall tillbörlig hänsyn tas till enskilda intressen och till allmänna intressen, såsom trafiksäkerhet, miljöskydd, naturvård och kulturvård. Dessutom ska en estetisk utformning eftersträvas enligt 4 § VägL. Staten är generellt väghållare för de allmänna vägarna enligt 5 § VägL. Väghållningsmyndigheten för de statliga vägarna är Trafikverkets regionala förvaltningar.

Det kan genom ett förordnande från regeringen eller Trafikverket emellertid tillfalla den berörda kommunen. Beslutet kan gälla för hela kommunen, delar av den eller enbart omfatta vissa vägar enligt 5 § VägL. I de fall då staten är väghållare är det Trafikverket som handhar väghållningen samtidigt som de ansvarar för tillsyn över kommunernas väghållning enligt 6 § VägL. Ett sådant förordnande får lämnas om det främjar en god och rationell väghållning enligt 5 § VägL. I dagsläget är det drygt 200 av Sveriges kommuner som är väghållare för sådant väghållningsområde (Trafikverket, 2022). I förarbetena (prop. 1971:123 s. 154) ska ett förordnande i regel inte meddelas mot kommunens vilja. Väghållningsmyndigheten inom områden där kommunen är

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

väghållare enligt VägL är den kommunala nämnd som kommunfullmäktige har utsett i enlighet med 6 § VägL.

En väg upphör att vara allmän då vägen enligt en detaljplan är upplåten till allmänt begagnande som gata enligt 1 § VägL. Då upphör också väglagens bestämmelser att gälla och i stället gäller PBLs regler. Staten är emellertid väghållare för vissa vägar även ifall då de finns med som gata i en detaljplan. Detta gäller för motorväg och motortrafikled, klassade som statligt viktiga vägar enligt 26 § VägL. Om staten fortsättningsvis är väghållare, upphör vägen att vara allmän då kommunen övertar väghållningen enligt 1 § VägL.

3.3 Styrande dokument

Den som avser att bygga en väg ska upprätta en vägplan vilket framgår av 14 a § VägL. Vägplanen ska innehålla en karta över det område som planen omfattar. Kartan ska visa vägens sträckning och huvudsakliga utformning samt den mark eller det utrymme och de särskilda rättigheter som behöver tas i anspråk för vägen och för att bygga vägen i enlighet med 16 a § VägL. Planen ska också innehålla uppgifter om de skyddsåtgärder och försiktighetsmått som ska vidtas för att förebygga störningar och andra olägenheter från trafiken eller anläggningen. Fortsättningsvis ska planen också innehålla uppgifter om de verksamheter eller åtgärder som enligt bestämmelse i MB ska undantas från förbud eller skyldigheter enligt balken och uppgifter om de åtgärder som undantas från krav på bygglov för upplag, materialgårdar, murar, plank och transformatorstationer med stöd av ett medgivande från berörd kommun enligt 16 a § VägL. Ett medgivande för åtgärder som undantas från krav på bygglov enligt VägL, kräver inte heller bygglov enligt plan och bygglagen med stöd av 6 kap. 2 § första stycket 4 punkten PBF.

Tillsammans med planen ska också följande underlag finnas. En redovisning av motiven till valet av lokalisering och utformning av vägen, en sammanställning av de synpunkter som kommit fram under samrådet och uppgift om hur synpunkterna har beaktats (samrådsredogörelse), en MKB, eller om ett vägprojekt inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan, uppgifter om verksamhetens förutsebara påverkan på människors hälsa och på miljön, och de övriga uppgifter som behövs för att genomföra projektet enligt 16 a § VägL. I vägplanen ska det också anges om den vägrätt som väghållaren avser att förvärva ska vara inskränkt. Det ska framgå av planen var inskränkningen ska gälla och hur vägrätten ska vara inskränkt enligt 3 kap. 10 § vägförordning. Det ska också finnas en fastighetsförteckning. I förteckningen ska det bland annat redovisas de fastigheter där mark eller utrymme behöver tas i anspråk och kända ägare till dessa fastigheter, samfällda mark- eller vattenområden och kända nyttjanderätter enligt 3 kap. 13 § vägförordning.

Den som upprättar en vägplan ska utreda möjligheterna att genom fastighetsrättsliga åtgärder eller enligt AL avhjälpa eller minska intrång till följd av vägbygget enligt 3 kap. 2 § vägförordning.

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

3.4. Inblandade personer

En allmän väg får byggas om eller anläggas enbart då det är motiverat från allmän synpunkt och vägen är eller kan få synnerlig betydelse för det allmänna enligt 10 § VägL. Fråga om byggande av väg prövas av Trafikverket efter samråd med länsstyrelsen. Om Trafikverket och Länsstyrelsen har olika uppfattning, hänskjuts frågan till regeringens prövning enligt 11 § VägL.

Den som har för avsikt att bygga en väg, ska ta fram en vägplan enligt 14 a § VägL. Vägplanen fastställs av Trafikverket i samråd med berörda länsstyrelser. Om myndigheterna har olika uppfattning ska Trafikverket överlämna frågan om att fastställa planen till regeringen enligt 18 § VägL.

3.5 Planeringsprocessen

Nedan följer en beskrivning av den processen som vägghållaren följer vid planeringen av en kommunal allmän väg.

3.5.1 Samråd

Den som avser att bygga en väg ska under arbetet med upprättandet av vägplanen samråda med länsstyrelsen, berörda kommuner och de enskilda som berörs. Om även kollektivtrafiken kommer att påverkas, ska regionala kollektivtrafikmyndigheter också höras i samband med samrådet. Samrådet avser lokalisering, utformning och miljöpåverkan enligt 14 b § VägL. Om vägplanens genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska samråd också ske med övriga statliga myndigheter samt den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda. Det är länsstyrelsen som prövar om planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte enligt 15 § VägL. Samrådet ska också omfatta innehåll i och utformning av en sådan MKB som ska finnas tillsammans med vägplanen enligt 14 b § VägL. Samrådet ska ske så tidigt så möjligt och anpassas efter det enskilda fallet samtidigt som underlaget för samrådet ska göras tillgängligt enligt 14 c § VägL. Samrådsförfarandet får förenklas om vägplanen enbart gäller ändring av vägplan för ett bygge som ännu inte är färdigställt eller om ändringen inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan enligt 15 a § VägL.

Samrådet kan ske såväl muntligt som skriftligt enligt 3 kap. 4 § vägförordning (SFS 2012:707). Antalet samrådsträffar ska anpassas så att samråds-kretsen ges möjlighet att förstå och påverka projektets inriktning. Formerna för samrådstillfällena och antalet träffar anpassas efter omständigheterna i det enskilda fallet. Ägare till fastigheter där mark eller utrymmer kan komma att tas i anspråk för vägen ska dock alltid erbjudas minst ett samrådsmöte på orten enligt 3 kap. 5 § vägförordning. Samrådsredogörelsen ska uppdateras successivt fram till dess att vägplanen kungörs i enlighet med 3 kap. 7 § vägförordning.

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

3.5.2 Tillåtlighetsprövning

Om projektet ska tillåtlighetsprövas enligt 17 kap. 3 § MB, ska ärendet lämnas till regeringen med eget yttrande efter att den som har för avsikt att bygga vägen har tagit ställning till vilka alternativ som är rimliga och rangordnat dessa. Ärendet ska innehålla en MKB och övrigt underlag som behövs för tillåtlighetsprövningen enligt 16 § VägL.

Enligt 3 a § VägL ska ett fastställande av en vägplan jämföras med meddelande av tillstånd enligt MB. De skyddsbestämmelser som hanteras genom samråd i planläggningsprocessen i stället för genom en särskild prövning vid anläggande av allmän väg är strandskydd, generella biotopskydd och åtgärder som väsentligt kan ändra naturmiljön (Trafikverket, 2014 s. 32).

3.5.3 Granskning och kungörande

Vägplanen ska kungöras och öppnas upp, tillsammans med tillhörande underlag för granskning. Om en MKB har upprättats ska denna kungöras och göras tillgänglig för allmänheten enligt 6 kap 39 § första stycket och 40 och 41 §§ MB och föreskrifter som har meddelats i anslutning till dessa bestämmelser enligt 17 § VägL. Granskningstiden ska vara minst 30 dagar enligt 3 kap. 15 § vägförordning. Synpunkter ska lämnas skriftligen inom den utsatta tiden till den som har för avsikt att bygga vägen enligt 3 kap. 18 § vägförordning. Ett förslag som enbart gäller ändring av planen för ett vägbygge som ännu inte är färdigställt behöver enbart kungöras och granskas om ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller om någons fastighet eller del av fastighet behöver tas i anspråk eller en särskild rätt till en sådan fastighet behöver upphävas eller begränsas och åtgärden inte skriftligen medgetts av berörda fastighetsägare och innehavare av särskild rätt enligt 17 a § VägL. Förslaget behöver inte heller kungöras om förslaget inte är av stor vikt eller har principiell betydelse, inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller att förslaget saknar intresse för allmänheten. Länsstyrelsen, berörda kommuner och de enskilda som särskilt berörs ska då i stället ges tillfälle att godkänna förslaget eller att inom tre veckor granska det och lämna synpunkter enligt 17 b § VägL.

Efter granskningstiden ska den som avser att bygga vägen i ett granskningsutlåtande sammanställa och kommentera de skriftliga synpunkter som har kommit in under granskningstiden enligt 3 kap. 20 § vägförordning.

3.5.4 Överklagan

Trafikverkets beslut enligt VägL kan överklagas hos regeringen enligt 75 § VägL. Beslut om fastställande av vägplan kan överklagas av en sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § MB enligt 75 a § VägL. Även kommuner, regionala kollektivtrafikmyndigheter och länsstyrelsen kan överklaga Trafikverkets beslut enligt 76 § VägL. Det ska i kungörelsen av den fastställda planen framgå inom vilken tid beslutet får överklagas och var ett skriftligt överklagande ska lämnas enligt 3 kap. 24 § vägförordning. Den som har rätt att överklaga regleras i FL.

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

Beslutet ska angå den som överklagar och ha gått honom eller henne emot enligt 42 § FL.

Ett överklagande ska skriftligen inkomma till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom den myndigheten enligt 44 § FL. Om den som överklagar är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet dock ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades enligt 44 § FL.

Ett beslut av väghållningsmyndigheten överklagas till länsstyrelsen enligt 73 § VägL. Länsstyrelsens beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt 74 § VägL där prövningstillstånd krävs för att överklagan till kammarrätten ska kunna ske.

Det är ungefär 20 procent av alla fastställda vägplaner som överklagas (Drake, 2011 s. 7). Av de fyra fastställda vägplanerna där en kommun har varit sökande sedan 2008, har en av dessa överklagats till regeringen, det vill säga 25 procent.

3.5.5 Fastställelse av en vägplan

Det är Trafikverket som prövar frågan om att fastställa en vägplan efter samråd med berörda länsstyrelser. Om olika uppfattning råder i samrådet, ska frågan om att fastställa planen överlämnas till regeringen. I prövningen om fastställelse görs en identifiering, beskrivning och bedömning av miljöeffekterna om planen bedöms medföra betydande miljöpåverkan. Innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen om sådan finns ska också beaktas tillsammans med resultatet av samråd och yttranden. Beslutet om fastställelse av planen ska kungöras i enlighet med 18 § VägL.

Beslutet att fastställa en vägplan upphöra att gälla fem år efter beslutet vann laga kraft om inte vägens sträckning har blivit tydligt utmärkt på marken och vägbygget inte har påbörjats enligt 18 a § VägL. Om anläggningsarbete har påbörjats inom den giltiga tiden upprättas vägrätt för väghållaren. Vägplanen gäller således enbart vid just anläggandet innan vägrätten träder i kraft (Persson, 2024). Beslutet ska upphävas, helt eller delvis, om förhållandena efter beslutet har ändrats så att förutsättningarna för att fastställa planen inte längre är uppfyllda, vilket också ska kungöras enligt 18 b § VägL. Arbetet med att börja anlägga vägen får börja först då planen har blivit fastställd enligt 19 § VägL.

3.6 Vägrätt

Efter att en vägplan fastställs och anläggningen enligt vägplanen har påbörjats, ges väghållaren vägrätt, vilket ger denne mycket starka rättigheter i förhållande till markägaren. Rätten innebär att väghållaren får nyttja mark eller annat utrymme som behövs för en väg, trots den rätt som någon annan kan ha till fastigheten enligt 30 § VägL. Vägrätten uppkommer då väghållaren tar mark eller annat utrymme i anspråk med stöd av en fastställd vägplan. Vägrätten uppkommer även genom att väghållaren övertar mark eller annat utrymme med stöd av beslut om förändring av enskild väg till

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

allmän. Mark eller annat utrymme ska anses ha tagits i anspråk för en väg när vägens sträckning över fastigheten tydligt har märkts ut och det vägarbete som anges i planen har påbörjats inom fastigheten enligt 31 § VägL. Väghållningsmyndighet och av denna anlidade biträden har rätt att tillträda en fastighet för att verkställa mätning eller stakning, undersökning av grund eller annan förberedande åtgärd för byggande av väg enligt 34 § VägL.

3.7 Genomförande

Nedan följer en beskrivning av processen efter att en vägplan har vunnit laga kraft och kan gå in i genomförandefasen.

3.7.1 Genomförande av vägplan

Väglagen innehåller inte några kvalitetskrav föra anläggande av ny väg. Det som nämndes i avsnitt 2.6.1 ovan, kan även appliceras här. Exempelvis föreskrifterna om tekniska egenskapskrav vid byggande av vägar och gator. 4 § VägL anger emellertid att en estetisk utformning skall eftersträvas vid väghållning.

Vid genomförandet av en vägplan kan endast oväsentliga avvikelser från planen göras. Om avvikelserna omfattar den mark eller det utrymme som enligt planen ska tas i anspråk för vägen, ska det omedelbart antecknas i ett tillägg till planen enligt 20 § VägL. Om anläggandet av vägen innebär att enskilda vägar behöver byggas eller att förhållandena ändras så att ett väsentligt påverkar väghållningen, skall väghållaren påkalla förrättning enligt AL för att ordna den enskilda väghållningen om så behövs enligt 20 a § VägL.

Vissa åtgärder kan i och med upprättandet av en vägplan undantas krav på bygglov enligt PBL. Dessa möjligheter finns enligt 16 a § VägL och omfattar åtgärder för upplag, materialgårdar, murar, plank och transformatorstationer. För att dessa åtgärder ska kunna undantas från bygglov enligt VägL, krävs ett medgivande från den berörda kommunen enligt 16 a § VägL.

Vissa åtgärder inom vägområdet kräver väghållarens tillstånd. Det gäller vid uppsättande av byggnader, tillbyggnader, eller andra åtgärder som kan inverka menligt på trafiksäkerheten eller vara till olägenhet för vägens bestånd enligt 43 § VägL eller väsentligt kan försvåra området användning för vägändamål med stöd av 48 § VägL. Det krävs också tillstånd av väghållaren för att inom vägområdet dra elektriska ledningar eller utföra arbeten på en redan dragen ledning enligt 44 § VägL. Tillstånd enligt VägL, kan när som helst återkallas, se ovan nämnda lagparagrafer.

För vissa åtgärder intill vägområdet krävs länsstyrelsens tillstånd. Exempelvis för uppsättning av skyltar eller liknande anordningar för reklam inom ett område av femtio meter från vägområdet enligt 46 § VägL eller anläggande av byggnader eller tillbyggnader som kan vara till olägenhet för vägens bestånd, drift eller brukande enligt 45 § VägL. Inom tolv meter från ett vägområde krävs länsstyrelsens tillstånd för att få

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

uppföra byggnader, göra tillbyggnader eller utföra andra anläggningar eller vidtas andra sådana åtgärder som kan inverka menligt på trafiksäkerheten. Länsstyrelsen kan om det är nödvändigt med hänsyn till trafiksäkerheten föreskriva att området ska utökas, dock högst till femtio meter enligt 47 § VägL. Länsstyrelsens tillstånd krävs inte inom områden med detaljplan enligt 45 - 46 §§ VägL och inte heller för åtgärder som kräver bygglov enligt PBL enligt 46 § VägL.

Under genomförandet av planen kan väghållaren, om så behövs, ta mark i anspråk för exempelvis upplag av material, uppställning av byggfordon eller transportvägar, med tillfällig nyttjanderätt om så är definierat och utmärkt i den fastställda vägplanen enligt 35 § VägL.

Ett beslut att fastställa vägplanen upphör att gälla fem år efter året då beslutet fick laga kraft om inte vägens sträckning har blivit tydligt utmärkt på marken och vägbygget har påbörjats enligt 18 a § VägL. Den tiden kan emellertid förlängas med högst två år om det finns synnerliga skäl för det enligt 18 a § VägL. Då vägen har märkts ut enligt den fastställda vägplanen slutar vägplanen att gälla och en vägrätt uppstår. Vägrätten upphör att gälla när vägen dras in enligt 32 § VägL.

3.7.2 Ledningsdragning

För allmänna vägar, oavsett väghållare, finns ordnings- och säkerhetsföreskrifter i VägL. Väghållningsmyndigheten måste exempelvis ge tillstånd för att uppföra byggnader, andra anläggningar eller utföra andra åtgärder som kan inverka menligt på trafiksäkerheten eller vara till olägenhet för vägens bestånd, drift eller brukande. Inom vägområdet får inte dra ledningar eller utföra arbeten på en redan dragen ledning utan väghållningsmyndighetens tillstånd enligt 44§ VägL. Upplåtelse för viss ledningsdragning inom vägområdet kan ske på civilrättslig grund. Väglagens regler kompletteras därmed av annan lagstiftning, bland annat 1 kap. 17–18 §§ naturgaslagen (SFS 2005:403), 3 kap. 22–24 §§ ellagen (SFS 1997:857) samt 10–11 §§ lagen om rörledning (SFS 1978:160) (Sveriges Kommuner och Landsting, 2018 s. 57).

3.7.3 Finansiering

Frågan om finansiering kommer, likt för detaljplaner, se avsnitt 2.6.3 ovan, inte att behandlas vidare, men en kort genomgång av de mest grundläggande bestämmelserna är relevant att behandla.

Det är väghållaren som ansvarar för byggandet av vägen och således också finansieringen av den. Då staten är väghållare kan en kommun eller en region lämna bidrag till byggande av väg enligt 2 kap. 1 § lag (SFS 2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Enligt kommunallagen (SFS 2017:725) 2 kap. 1 § måste dock ett sådant stöd ha anknytning till kommunens område eller deras medlemmar och vara av allmänt intresse. Staten kan också utge statsbidrag för byggande av en kommunal väg enligt 8 § VägL.

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

3.8 Drift, underhåll och vinterväghållning

Väglagen innehåller särskilda bestämmelser om vägens skick. Det är väghållarens skyldighet att också drifva vägen i enlighet med 4 § VägL och denna skyldighet är enligt VägL uttömmande (Sveriges Kommuner och Landsting, 2018 s. 24). Vägen ska hållas i ett för samfärdseln tillfredsställande skick vilket ska ske genom underhåll, reparation och andra åtgärder. Olägenheter för människors hälsa ska förebyggas eller avhjälpas genom renhållning så att skäliga trevnadshänsyn blir tillgodosedda enligt 26§ VägL. Även serviceåtgärder och förbättringsåtgärder räknas till drift av väg enligt 26 § VägL. Ytterligare krav i fråga om renhållning kan inte ställas inom angivna områden med stöd av MB enligt 26 § andra stycket VägL och 1 kap. 7 § MB. Viss ledning till vad som kan räknas som godtagbar kvalitet kan ges av de definitioner av olika driftåtgärder som klassas in under rubrikerna: *Underhållsarbeten*, *Förbättringsarbeten*, *Renhållning* och *Andra åtgärder*. Kvalitetskraven får bestämmas med hänsyn till de rådande förhållandena på platsen (Sveriges Kommuner och Landsting, 2018 s. 24).

Drift av väg innefattar åtgärder som säkerställer att trafiken kan komma fram, såsom snöplogning, halkbekämpning, reparation av mindre skador samt hyvling och dammbindning på grusvägar (servicearbeten). Det innefattar också underhållsarbeten som vidmakthåller vägens standard såsom förnyelse av slitlager och vägmarkeringar samt dikning. Drift är också de åtgärder som förbättrar vägens standard genom smärre åtgärder, såsom beläggning av grusväg, förstärkning av bärigheten och punktåtgärder för att öka trafiksäkerheten (förbättringsarbeten). Det innefattar också renhållning såsom sopning, borttagande av skräp och smuts samt ogräsbekämpning, men även andra åtgärder som håller vägen i ett för samfärdseln tillfredsställande skick enligt 5 kap. 1 § vägförordning.

Väglagen innehåller bestämmelser om vinterväghållningsåtgärder, men omfattar enbart städningsåtgärder. Inom detaljplanelagt område gäller dessutom enbart statens renhållningsansvar om det rör sig om motorväg eller motortrafikled. Andra allmänna vägar inom detaljplan med kommunalt huvudmannaskap har kommunen ansvar för städningsåtgärder även om staten är väghållare.

3.9 Inlösen och ersättning

Fråga om inlösen och ersättning enligt VägL, likt som för PBL, se avsnitt 2.8 ovan, kommer inte att behandlas vidare. En kort genomgång är dock relevant att behandla.

Har väghållaren fått vägrätt, är fastighetens ägare berättigad att av väghållaren få intrångsersättning och ersättning för annan skada till följd av vägens byggande eller användande. Samma rätt till ersättning har en innehavare av nyttjanderätt eller annan särskild rätt till fastigheten, om rätten inte har upplåtits efter det att marken eller utrymmet togs i anspråk. Ersättningen utgår ifrån reglerna i ExpL 4 kap enligt 55 § VägL. Om det till följd av vägens anläggande uppstår synnerligt men för en fastighet

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

eller för del av den, ska väghållaren lösa det område som lider sådant men om ägaren begär det enligt 56 § VägL. En fastighet eller del av fastighet ska på fastighetsägarens begäran lösas in även om det ännu inte finns någon gällande vägplan om det är sannolikt att fastigheten kommer att behövas för vägändamål och det finns synnerliga skäl för att få fastigheten eller del av denna inlöst enligt 55 b VägL.

3.10 Koppling till miljöbalken

Vid prövning av ärenden enligt VägL tillämpas 2 kap. om allmänna hänsynsregler, 3 kap. om grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden, 4 kap. om särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten för vissa områden och 5 kap. 3–5 §§ om föreskrifter om miljökvalitet.

Efter 2013 gäller det att ett antal regler från MB prövas i vägplanen där regler om allmän hänsyn, riksintressen, hushållningsbestämmelser och miljö kvalitetsnormer i miljöbalken tillämpas. Fastställande av vägplanen jämföras således med tillstånd enligt MB enligt 3 a § VägL. Vägplanen ska innehålla uppgifter om bestämmelser i MB ska undantas vid en prövning. Det kan handla om undantag från strandskydd, generellt biotopskydd och krav på samråd enligt 12 kap. 6 § MB enligt 7 kap. 11 a §, 7 kap. 16 § 3 samt 12 kap. 6 a § MB. Objekt eller områden som skall undantas från MB:s regler skall ligga inom det vägområde som skall fastställas. Förbudet inom strandskyddsområde gäller inte byggande av allmän järnväg enligt en fastställd vägplan upprättad med VägL enligt 7 kap. 16 § MB.

Samordning mellan MB och VägL finns också gällande vattenverksamhet där tillstånd ska lämnas till anläggande av broar och annan vattenverksamhet för väg vars anläggande har prövats i särskild ordning enligt 11 kap. 23 § 2 MB. Det föreskrivs emellertid inte någon särskild tillstånds- eller anmälningsplikt för byggande av vägar enligt MB.

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen
som medel i kommunal infrastrukturplanering

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

4 Hur förhåller sig PBL och VägL till miljöbestämmelserna i miljöbalken?

I detta kapitel presenteras några av MB:s regler och bestämmelser som ligger till grund för hur förhållandet till övriga lagar, så som PBL och VägL ser ut. I kapitlet tas de bestämmelser upp som reglerar just kommunal planering enligt andra lagar. Nedan presenteras både bestämmelser som gäller generellt vid planeringen, enligt både PBL och VägL, men också de bestämmelser där MB gör skillnad på prövningen beroende på om det handlar om en detaljplan enligt PBL eller en vägplan enligt VägL.

Miljölagstiftningen är en viktig och framstående del vid framtagandet av både en detaljplan och en vägplan. En genomgång av de viktiga beröringspunkterna mellan lagarna är således nödvändig för att också förstå de skillnader som finns mellan hur PBL och VägL tillämpas och används vid upprättandet av detaljplaner och vägplaner.

4.1 Miljöbalkens regler

Enligt MB kan tillsynsmyndigheten, som vanligen är kommunens miljönämnd, förelägga en väghållare att göra de förändringar som krävs enligt MB, som behandlas i kapitel 13 och handlar främst om ansvaret för störningar för omgivningen. Om väghållningen medför skador kan kommunala tjänstemän eller förtroendevalda ges personligt skadeståndsansvar vid kommunal väghållning, även om det är mycket ovanligt. En kommun kan däremot inte åläggas ett straff, det är i stället den ansvarige tjänstemannen eller förtroendevalda som drabbas, men även detta är mycket ovanligt (Sveriges Kommuner och Landsting, 2018 s. 66).

I MB finns bestämmelser om miljöfarlig verksamhet. Dit räknas bland annat verksamheter som avser användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för omgivningen genom luftföroreningar, buller, skakning eller ljus enligt 9 kap. 1 § MB. Driften av en gata och väg passar in på beskrivningen. Reglerna i MB syftar till en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god livsmiljö enligt 1 kap. 1 § MB.

De allmänna hänsynsreglerna hittas i MB:s andra kapitel och är utgångspunkten för hur väghållningen regleras av lagstiftningen. Det finns regler om omvänd bevisbörda som gör väghållaren skyldig att visa att de allmänna hänsynsreglerna iaktas i tillståndsfrågor och vid tillsyn enligt 2 kap. 1 § MB. Kunskapskravet anger att väghållaren ska skaffa sig den kunskap som behövs för att skydda miljön och människors hälsa mot skada eller olägenhet enligt 2 kap. 2 § MB. Under rimliga förhållanden ska alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall utföra de skyddsåtgärder, iaktta begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön enligt 2 kap. 3 § MB. Bästa möjliga

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

teknik ska tillämpas i yrkesmässig verksamhet, varpå kommunal väghållning passar in enligt 2 kap. 4 § MB. Det ställs krav på hushållning med råvaror och energi, utnyttjande av möjligheterna att minska mängden avfall, minska mängden skadliga ämnen i material och produkter, minska negativa effekter av avfall och att återvinna avfall samt på kemiska produkter som befaras kunna medföra risker ska ersättas av mindre farliga alternativ enligt 2 kap. 5 § MB. Lokaliseringsprincipen anger att, vid byggande av ex väg, ska den plats där ändamålet uppnås väljas som medför minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön enligt 2 kap. 6 § MB.

Bevisbördan för den som upprättar en plan är tung enligt det 2 kap. MB, vilket leder till väl tungrodda prövningar om samma prövning också ska ske i följdprövningarna (Persson, 2024). Reglerna i 2 kap. MB prövas då inte särskilt vid tillståndsfrågan om det redan vid upprättandet av planen har prövats särskilt (Persson, 2024). Denna prövning görs särskilt vid framtagandet av en vägplan, men görs inte vid framtagandet av en detaljplan.

Miljöbalkens regler bygger på att varje enskilt fall prövas för om rimligheten av de skyddsåtgärder som kan komma i fråga, både tekniskt och ekonomiskt. I första hand är det verksamhetsutövaren själv som tar ställning till hur MB:s krav ska tillgodoses enligt 2 kap. 7 § MB, vilket hamnar på väghållaren när det gäller väghållning. Vägledning för verksamhetsutövare kan hittas i rättspraxis, allmänna råd eller handböcker (Sveriges Kommuner och Landsting, 2018 s. 88).

Först görs en bedömning av om olägenhet för människors hälsa föreligger där inte några tekniska eller ekonomiska värderingar görs. Olägenhet föreligger inte om störningen är ringa eller helt tillfällig enligt 9 kap. 3 § MB. Därefter prövas frågan om vilka åtgärder som kan vara rimliga att genomföra för att undanröja olägenheten och i den prövningen tas tekniska och ekonomiska aspekter in i bedömningen.

Om väghållningen bedöms väsentligt kunna ändra naturmiljön i områden, utan att tillstånds- eller anmälningsplikt föreligger enligt andra bestämmelser i MB, krävs en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § MB.

Dagvattenhantering i förhållande till gator och vägar kan komma att falla under miljöfarlig verksamhet enligt MB. Vatten som avleds för avvattning av mark inom detaljplan som inte görs för en viss eller vissa fastigheters räkning, räknas som avloppsvatten enligt 9 kap. 3 § MB. Avloppsanordningar som inte kräver tillstånd, ska anmälas till kommunens miljönämnd enligt 13 § andra stycket förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH). Det är av Mark- och miljööverdomstolen fastslagit att inrättandet av avloppsanordningar för att avleda, rena och ta hand om väg dagvatten från gator inom detaljplan omfattas av denna anmälningsplikt (dom 2017-10-20 i mål nr M 11222–16).

Om en väg dras fram genom ett vattenområde kan vidare reglerna om vattenverksamhet i 11 kap. MB aktualiseras. Væghållare omfattas också av reglerna om kemiska

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen
som medel i kommunal infrastrukturplanering

produkter i 14 kap. MB samt om avfall i 15 kap. MB (Sveriges Kommuner och Landsting, 2018 s. 91).

Riktvärden för trafikbuller har angetts av regeringen i infrastrukturpropositionen 1996/97:53 (se även bet. 1996/97: TU7). Riktvärdena gäller vid nybyggnation av bostadsbebyggelse eller vid nybyggnation eller väsentlig ombyggnad av trafikinfrastruktur. Värdena är inte rättsligt bindande, utan just riktvärden och skall ses som vägledande för bedömningar med hänsyn till lokala faktorer och särskilda omständigheter i det enskilda fallet (Sveriges Kommuner och Landsting, 2018 s. 93). Nya regler gällande trafikbuller vid bostadsbyggnader har emellertid trätt i kraft 2015 genom förordningen (SFS 2015:216). Dessa riktvärden ska tillämpas enligt 2 kap. 6 a § PBL då kravet på förebyggande av olägenhet för människors hälsa är uppfyllt.

Förekomsten av riksintressen innebär inte ett förbud mot att planlägga marken, men det ska ske med hänsynstagande till de utmärkta intressena (prop. 1985/86:3 s. 229). Områden som är utpekade som riksintressen ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra eller skada ändamålen enligt 3 kap. 5–9 §§ MB. Då ett område är riksintresse för flera ändamål ska företräde ges åt de eller det ändamål som på det mest lämpliga sättet främjar en långsiktigt god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt enligt 3 kap. 10 § MB. Vid avvägning mellan flera riksintressen ska de så kallade geografiska riksintressena (natur- och kulturvärden, rörliga friluftslivet) principiellt ha företräde framför riksintressen som är utpekade med 3 kapitlet enligt MB (god hushållning). För riksintressen utpekade enligt 3 kap. gäller emellertid alltid att försvaret har företräde om det specifika området behövs användas för anläggning som behövs för totalförsvaret enligt 3 kap. 10 § MB. Då det inte finns generella prioriteringsregler mellan olika riksintressen ska en bedömning göras i varje enskilt fall. Då görs en bedömning om vilket riksintresse som i det enskilda fallet bäst uppfyller kraven om hushållning.

Strandskyddets syfte är enligt 7 kap. 13 § MB att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Länsstyrelsen får i det enskilda fallet fatta beslut om att upphäva strandskyddet i ett område enligt 7 kap. 18 § MB om det är uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften, strandskyddet gäller vid en liten sjö eller ett litet vattendrag och området betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är liten eller om området enligt PBL avses att omfattas av en detaljplan och behövs för byggande av en försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg eller skyddas enligt andra bestämmelser i 7 kap. MB. Inom strandskyddat område får inte, enligt 7 kap. 15 § MB, nya byggnader uppföras, byggnader eller byggnaders användning ändras eller andra anläggningar eller anordningar utföras, om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle fått färdas fritt. Även grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten får inte utföras för byggnader eller anläggningar eller anordningar som nämndes ovan. Till sist är det också förbjudet att vidta åtgärder som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter.

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

Länsstyrelsen kan också enligt 7 kap. 18 a § ge dispens i det enskilda fallet från förbuden i 7 kap. 15 § MB som nämndes här ovan om det handlar om byggande av försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg eller ett område som skyddas enligt andra bestämmelser i 7 kap. MB och beslutet har tagits av någon annan än en kommun. I vissa fall enligt 7 kap. 18 b § MB kan beslut om dispens från strandskyddet tas av kommunen. Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet får övervägas och beaktas endast om det område som upphävandet eller dispensen avser något av följande enligt 7 kap. 18 c – 18 d §§ MB:

1. redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften,
2. genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering är väl avskilt från området närmast strandlinjen
3. behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området,
4. behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området,
5. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området, eller

6. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse.
Eller om området är utpekad som område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

För att det ska vara fråga om ett angeläget allmänt intresse som inte heller kan tillgodoses utanför området enligt punkt 5 ovan, bör den planerade åtgärden långsiktigt ge fördelar för samhället (prop. 2008/09:119 s. 106). Det kan handla om olika typer av infrastrukturplaneringar (prop. 2008/09:119 s. 106).

Då nya vägar byggs är det vanligast att punkt fem används om att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området och punkt tre om att en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området (Nyberg, 2024). Punkt fem stämmer oftast in även på detaljplaner då de allt som oftast är kopplade till någon typ av bebyggelse och uppfyller således punkt fem och eller tre. Det händer att det är svårt att bevilja nya byggnader genom upphävande av strandskyddet i detaljplaner, men då är det bebyggelsen och inte vägarna som är central (Nyberg, 2024).

Det har hänt att strandskyddet vid upprättandet av vägplaner har vägts ihop med en mängd andra miljöintressen vid hanteringen. Strandskyddet kan då komma i skymundan i jämförelse med hur strandskyddet hanteras i detaljplaner. Detta eftersom riksintresset inte har den särställning vid upprättandet av vägplaner som strandskyddet ges vid upprättande av detaljplaner (Persson, 2024).

Då en MKB tas fram ges mycket av den utredning och motivering som krävs av MB i exempelvis tillståndsfrågor och dispensfrågor. I och med VägLs krav på MKB och

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

hanteringen av miljöfrågorna specifikt ges mycket ”gratis” till den som upprättar vägplanen för de framtida prövningarna gentemot MB. PBL har inga särskilda krav på prövningar gentemot MB och utredningar och motiveringar kräver inte en lika tydlig presentation i processen och det slutliga dokumentet (Morhed, 2024)

4.2 Miljöbedömningar

I planeringsprocessen och när beslut om miljötillstånd är miljöbedömningen det verktyg som används (Rydegård & Åkerskog, 2020 s. 13). Både detaljplaner och vägplaner ska genomgå en miljöbedömning enligt MB om genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Begreppet miljöbedömningar används i Sverige för processen där arbetet med att integrera miljöaspekterna i planering och beslutsfattande. Begreppet omfattar också framtagandet av en miljökonsekvensbeskrivning som är det dokument som är resultatet av processen (Rydegård & Åkerskog, 2020 s. 22). För planer och program kallas processen strategisk miljöbedömning och för verksamheter kallas processen specifik miljöbedömning. Framtagandet av en detaljplan enligt PBL omfattas av de strategiska miljöbedömningarna, medan en specifik miljöbedömning genomförs vid framtagandet av en vägplan.

Regler om strategiska och specifika miljöbedömningar finns i 6 kap. MB. Syftet med miljöbedömning är att integrera miljöaspekter i planering och beslutsfattande i så att en hållbar utveckling främjas enligt 6 kap. 1 § MB.

4.2.1 Strategisk miljöbedömning för detaljplaner

Planer och program vars genomförande bedöms kunna medföra en betydande miljöpåverkan ska upprätta en tillhörande MKB genom en så kallad strategisk miljöbedömningsprocess enligt 6 kap. 3 § MB. Planer och program som endast syftar till att tjäna totalförsvaret eller räddningstjänsten eller är finansiella eller budgetära omfattas inte av skyldigheten enligt 6 kap. 3 § MB.

Den myndighet eller kommun som upprättar eller ändrar en plan, eller ett program ska undersöka om genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan om frågan inte är avgjord i föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 6 kap 4 § MB eller att planen, programmet eller ändringen inte omfattas av undantaget i 6 kap. 3 § andra stycket MB. Undersökningen innebär att den som upprättar planen ska identifiera omständigheter som talar för eller emot en betydande miljöpåverkan och samråda i frågan med de kommuner, länsstyrelse och andra myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av planen eller programmet, om myndigheten eller kommunen inte redan i identifieringen kommer fram till att en strategisk miljöbedömning ska göras enligt 6 kap. 6 § MB. Vad som ska ingå i undersökningen nämns i 5 § miljöbedömningsförordningen, men sammanfattar i stort en beskrivning av planområdet, en beskrivning av detaljplanen, planens sannolika miljöeffekter,

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

möjligheterna att avhjälpa miljöeffekterna och planens betydelse för hållbar utveckling. Efter undersökningen tas ett särskilt beslut om planen, programmet eller ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller inte. Beslutet ska redovisa de omständigheter som talar för eller emot en betydande miljöpåverkan och görs tillgängligt för allmänheten enligt 6 kap. 7 § MB. Detta beslut får inte överklagas särskilt enligt 6 kap. 8 § MB.

Miljöpåverkan är allt som påverkar miljön i ett område. Vad som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan definieras i 6 § miljöbedömningsförordningen (2017:966). Betydande miljöpåverkan omfattar generellt en mer väsentlig påverkan på ett eller flera miljövärden. Åtgärderna ska inte heller på ett enkelt sätt kunna överblickas eller åtgärdas (Adolfsson, Boberg, 2019). Exempel som kan anses medföra betydande miljöpåverkan kan vara: stora intrång på värdefulla områden, stor ökning av buller och luftutsläpp eller nya barriäreffekter (Adolfsson, Boberg, 2019). Att anlägga en ny väg kan passa in på alla de exempel-kriterierna för att medföra betydande miljöpåverkan ovan. Antingen genom att förändra landskapsbilden och boendemiljön i området, genom buller och luftutsläpp eller genom att skapa barriäreffekter i landskapet.

Att göra en strategisk miljöbedömning

Om en strategisk miljöbedömning ska göras ska den som tar fram planen eller programmet samråda om hur omfattningen av detaljeringsgraden i en MKB ska avgränsas (avgränsningssamråd). Denne ska också ta fram en MKB och ge tillfälle till synpunkter på MKBn och förslaget till plan eller program och dessutom ta hänsyn till miljökonsekvensbeskrivningen och inkomna synpunkter innan planen eller programmet antas eller läggs till grund för reglering enligt 6 kap. 9 § MB. Avgränsningssamrådet ska ske med de kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av planen eller programmet enligt 6 kap. 10 § MB. Myndigheten eller kommunen ska enligt 6 kap. 15 § MB så tidigt som möjligt i arbetet med förslaget till planen eller program ta fram miljökonsekvensbeskrivningen och göra den och förslaget tillgängliga för allmänheten och de kommuner och myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda. Det ska då lämnas information om hur de kan ta del av förslaget och miljökonsekvensbeskrivningen samt hur och inom vilken tid synpunkter kan lämnas, vilken ska vara skälig.

Miljökonsekvensbeskrivningen

Miljökonsekvensbeskrivningen ska enligt 6 kap. 11 § MB innehålla:

1. en sammanfattning av planens eller programmets innehåll, dess huvudsakliga syfte och förhållande till andra relevanta planer och program,
2. en identifiering, beskrivning och bedömning av rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd,
3. uppgifter om
 - a. miljöförhållandena och miljöns sannolika utveckling om planen eller programmet inte genomförs,

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

- b. miljöförhållandena i de områden som kan antas komma att påverkas betydligt,
 - c. befintliga miljöproblem som är relevanta för planen eller programmet, särskilt miljöproblem som rör ett sådant område som avses i 7 kap. eller ett annat område av särskild betydelse för miljön, och
 - d. hur hänsyn tas till relevanta miljö kvalitetsmål och andra miljö hänsyn,
4. en identifiering, beskrivning och bedömning av de betydande miljö effekter som genomförandet av planen eller programmet kan antas medföra,
 5. uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa betydande negativa miljö effekter,
 6. en sammanfattning av de överväganden som har gjorts, vilka skäl som ligger bakom gjorda val av olika alternativ och eventuella problem i samband med att uppgifterna sammanställdes,
 7. en redogörelse för de åtgärder som planeras för uppföljning och övervakning av den betydande miljö påverkan som genomförandet av planen eller programmet medför, och
 8. en icke-teknisk sammanfattning av 1–7.

Myndigheten eller kommunen ska så tidigt som möjligt i arbetet med förslaget till plan eller program ta fram MKBn och göra den och förslaget tillgängliga för allmänheten och de kommuner och myndigheter som antas kunna bli berörda. De ska ges information om hur de kan ta del av förslaget och MKBn samt hur och inom vilken tid synpunkter kan lämnas, vilket ska vara skäligt enligt 6 kap. 15 § MB.

I ett beslut att anta en plan eller ett program som omfattas av kravet på strategisk miljöbedömning eller i en särskild handling i anslutning till beslutet ska det finnas en redovisning av hur miljö aspekterna har integrerats i planen eller programmet, hur hänsyn har tagits till miljö konsekvensbeskrivningen och inkomna synpunkter, skälen för att planen eller programmet har antagits i stället för de alternativ som övervägts och vilka åtgärder som planeras för att övervaka och följa upp den betydande miljö påverkan som genomförandet av planen eller programmet medför enligt 6 kap. 16 § MB. När planen eller programmet har antagits ska allmänheten och de myndigheter och kommuner som kan antas bli berörda bli informerade om antagandet och planen tillsammans med beslutet och den bakomliggande redovisningen göras tillgängligt för dem enligt 6 kap. 17 § MB.

Beslut att anta en plan eller ett program

I ett beslut att anta en plan eller ett program som omfattas av kravet på strategisk miljöbedömning eller i en särskild handling i anslutning till beslutet ska det enligt 6 kap. 16 § MB finnas en redovisning av

1. hur miljö aspekterna har integrerats i planen eller programmet,
2. hur hänsyn har tagits till miljö konsekvensbeskrivningen och inkomna synpunkter,
3. skälen för att planen eller programmet har antagits i stället för de alternativ som övervägts, och

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

4. vilka åtgärder som planeras för att övervaka och följa upp den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför.

Den som har antagit en plan eller ett program som omfattas av kravet på strategisk miljöbedömning ska enligt 6 kap. 17 § MB informera allmänheten och de myndigheter och kommuner som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda om antagandet och göra planen eller programmet, beslutet och den redovisning som avses i 16 § tillgängliga för dem. När en plan eller ett program som omfattas av kravet på en strategisk miljöbedömning har antagit ska den beslutande myndigheten eller kommunen skaffa sig den kunskap om den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför. Detta ska göras för att myndigheten eller kommunen tidigt ska få kännedom om sådan betydande miljöpåverkan som tidigare inte har identifierats så att lämpliga åtgärder som avhjälpande kan vidtas.

4.2.2 Specifik miljöbedömning för vägplaner

Enligt 6 kap. 20 § MB, ska vissa åtgärder eller verksamheter prövas med en specifik miljöbedömningsprocess. Dessa omfattas av verksamheter eller åtgärder som ska prövas för ett tillstånd som avses i 7 kap. 28 a § MB eller för ett tillstånd som avses i 9 kap. MB eller 11 kap. MB eller för en tillåtlighet som avses i 17 kap., om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Syftesbestämmelsen i 6 kap. 1 § MB, om att integrera miljöaspekter i planering och beslutsfattande så att en hållbar utveckling främjas, gäller även när miljöbedömningar ska göras i samband med prövning enligt VägL, även om det inte finns någon direkt hänvisning i VägL (prop. 2016/17: 200 s. 152). Att vägprojekt omfattas av någon form av tillståndsprövning enligt MB är enligt Trafikverket (2022 s.16) vanligt. Om prövningen avser en verksamhet eller åtgärd som nämns i 6 kap. 20 § MB, se ovan, behövs alltså en specifik miljöbedömningsprocess genomföras enligt bestämmelserna i MB:s 6 kap.

Enligt 6 kap. 23 § MB ska den som avser att bedriva en sådan verksamhet eller vidta en sådan åtgärd som avses i 20 § första stycket 2 MB undersöka om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. En sådan undersökning behöver inte göras enligt samma paragraf om

1. den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden anser att en betydande miljöpåverkan kan antas,
2. frågan om betydande miljöpåverkan har avgjorts i föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 21 §, eller
3. den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden har förelagts att ansöka om ett tillstånd som avses i 9 kap. 6 a §.

Undersökningen ska innebära att den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden tar in samrådsunderlag och samråder i frågan om betydande miljöpåverkan och i frågan om miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning (undersökningssamråd) med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten eller åtgärden enligt 6 kap. 24 § MB. I

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

miljöbedömningsförordningen 6 § punkt 7 och 8 anges att vissa typer av infrastrukturprojekt alltid ska anses medföra en betydande miljöpåverkan.

Den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden ska lämna samrådsunderlaget till dem som deltar i undersökningssamrådet i så god tid att synpunkter på underlaget och på frågan om betydande miljöpåverkan kan tas till vara när länsstyrelsen prövar den frågan enligt 6 kap. 25 § 1 MB. Enligt samma paragraf ska också den ansvariga parten när samrådet är avslutat redogöra för hur samrådet gått till, vilka som bjudits in och vad som framkommit och lämna samrådsredogörelse till länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska efter undersökningen i ett särskilt beslut avgöra om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och omfatta de omständigheter som talar för eller emot enligt 6 kap. 26 § MB.

Om betydande miljöpåverkan inte kan antas uppkomma ska enligt 6 kap. 47 § en liten MKB tas fram. Det framgår också av 3 kap. 12 § vägförordningen där en redovisning av en verksamhets förutsebara påverkan på människors hälsa och på miljön ska tas fram. Den ska innehålla uppgifter om miljöförutsättningarna i det område som kan komma att påverkas av den planerade vägen, de förändringar i miljö kvalitet som vägprojektet kan medföra och vad dessa förändringar bedöms innebära för människors hälsa och miljön. Enligt 6 kap. 47 § MB ska den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden lämna de upplysningar som behövs för en bedömning av de väsentliga miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan förväntas ge. Beskrivningen ska också innehålla den samrådsredogörelse som har tagits fram.

Att genomföra en specifik miljöbedömning

Den specifika miljöbedömningen ska enligt 6 kap. 28 § MB innebära att

1. den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden
 - a) samråder om hur en miljökonsekvensbeskrivning ska avgränsas (avgränsningssamråd),
 - b) tar fram en miljökonsekvensbeskrivning, och
 - c) ger in miljökonsekvensbeskrivningen till den som prövar tillståndsfrågan, och
2. den som prövar tillståndsfrågan
 - a) ger tillfälle till synpunkter på miljökonsekvensbeskrivningen, och
 - b) slutför miljöbedömningen.

Avgränsningssamrådet ska enligt 6 kap. 29 § MB genomföras inför arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen och innebära att den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden samråder om verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning och utformning, de miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser samt om miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning. Undersökningssamrådet får utformas så att det också uppfyller kraven på avgränsningssamrådet enligt 6 kap. 24 § MB. Avgränsningssamrådet ska ske med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheter och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten eller åtgärden samt med

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

övriga statliga myndigheter, de kommuner och den allmänhet som kan antas bli berörda av verksamheten eller åtgärden enligt 6 kap. 30 § MB. Avgränsningssamrådet ska enligt 6 kap. 31 § MB påbörjas och samrådsunderlaget lämnas in i så god tid att det ger utrymme för ett meningsfullt samråd innan verksamhetsutövaren utformar miljökonsekvensbeskrivningen och den slutliga tillståndsansökan. Länsstyrelsen verkar enligt 6 kap. 32 § MB i avgränsningssamrådet för att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen.

Miljökonsekvensbeskrivningen i den specifika miljöbedömningen

Miljökonsekvensbeskrivningen ska enligt 6 kap. 35 § MB innehålla

1. uppgifter om verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, utformning, omfattning,
2. och andra egenskaper som kan ha betydelse för miljöbedömningen, uppgifter om alternativa lösningar för verksamheten eller åtgärden,
3. uppgifter om rådande miljöförhållanden innan verksamheten påbörjas eller åtgärden vidtas och hur de förhållandena förväntas utveckla sig om verksamheten eller åtgärden inte påbörjas eller vidtas,
4. en identifiering, beskrivning och bedömning av de miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser,
5. uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa de negativa miljöeffekterna,
6. uppgifter om de åtgärder som planeras för att undvika att verksamheten eller åtgärden bidrar till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. inte följs, om sådana uppgifter är relevanta med hänsyn till verksamhetens art och omfattning,
7. en icke-teknisk sammanfattning av 1–6, och
8. en redogörelse för de samråd som har skett och vad som kommit fram i samråden.

De uppgifter som ska finnas med i MKBn ska enligt 6 kap. 35 och 36 §§ MB ha den omfattning och detaljeringsgrad som är rimlig till rådande kunskaper och bedömningsmetoder och behövs för att en samlad bedömning ska kunna göras av de väsentliga miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra enligt 6 kap. 37 § MB.

Miljöbedömningen hos den som prövar tillståndsfrågan

Den som prövar tillståndsfrågan ska, om miljökonsekvensbeskrivningen kan läggas till grund för den fortsatta miljöbedömningen, kungöra att miljökonsekvensbeskrivningen finns, göra den tillgänglig för allmänheten och ge allmänheten skälig tid och minst 30 dagar att yttra sig enligt 6 kap. 39 § MB. För allmänna vägar är det länsstyrelsen som ska godkänna miljökonsekvensbeskrivningen innan den kungörs enligt 16 b § VägL. Kungörelsen ska enligt 6 kap. 40 § MB innehålla upplysningar om att verksamheten omfattas av kraven på specifik miljöbedömning, vem som prövar tillståndsfrågan, var

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

miljökonsekvensbeskrivningen och andra handlingar i målet eller ärendet finns tillgängliga, till vem och inom vilken tid synpunkter kan lämnas och hur ny information i målet eller ärendet kommer att kungöras eller hållas tillgänglig. Kungörelsen ska enligt 6 kap. 41 § MB göras på en lämplig webbplats, i ortstidning och tillsammans med kungörelsen om ansökan, om ansökan ska kungöras.

Den som prövar tillståndsfrågan ska i ett särskilt beslut eller i samband med att tillståndsfrågan avgörs ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven enligt 6 kap. MB så att den specifika miljöbedömningen kan slutföras enligt 6 kap. 42 § MB. Den som prövar tillståndsfrågan ska, när tillståndsfrågan avgörs, slutföra miljöbedömningen genom att med hänsyn till innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och det som kommit fram under handläggningen av målet eller ärendet identifiera, beskriva och göra en slutlig och samlad bedömning av miljöeffekterna enligt 6 kap. 43 § MB. När frågan är avgjord ska detta kungöras enligt 6 kap. 44 § MB.

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen
som medel i kommunal infrastrukturplanering

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

5 Sammanställning av skillnader mellan PBL och VägL

I tabellerna nedan följer sammanställningar på de processuella skillnaderna mellan plan- och bygglagen och väglagen. En del likheter lyfts också, men fokus är lagt på de skillnader som finns i de lagstiftade processerna enligt PBL och VägL. Tabellerna grundar sig enbart på de grundläggande generella skillnaderna och likheterna i lag. Det är om inget annat anges grundfallen i de båda processerna som presenteras. I tabellerna nedan presenteras de gällande bestämmelserna enligt PBL för ett utökat förfarande. Det finns utöver det som presenteras nedan flera undantag till reglerna gällande hur processerna kan eller får förenklas eller fall där läsaren kan göra en annorlunda tolkning om specifika förhållanden gäller. De förenklingar som kan göras vid samordnat förfarande tas inte upp i tabellerna nedan.

5.1 Grundläggande bestämmelser

I tabell 1 nedan finns en jämförelse mellan PBL och VägLs grundläggande bestämmelser.

Tabell 1. Grundläggande bestämmelser

Grundläggande bestämmelser		
Rubrik/Ämne	Plan- och bygglagen	Väglagen
Styrande dokument	Detaljplan	Vägplan
Begrepp	Allmän plats / Gata	Allmän väg
Ansvarig planerare	Kommunen genom byggnadsnämnd	Väghållaren
Förfarande	Begränsat, standard eller utökat	En process
Process	(Utökat förfarande): Planbesked - Startpromemoria - (behovsbedömning) - kungörelse - samråd - samrådsredogörelse - underrättelse - granskning - granskningsutlåtande - antagande - laga kraft	Samråd - granskning - kungörelse - fastställande

I de grundläggande bestämmelserna, se tabell 1 ovan, finns skillnader mellan det styrande dokumentet där en detaljplan används för PBL och vägplan för VägL. Det är

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

också skillnader i hur begreppen används i de olika lagarna. I PBL används allmän plats (gata) och i VägL används allmän väg. Den ansvariga planeraren skiljer sig åt mellan lagtexten, men för detta arbete gäller kommunen som väghållare enligt VägL. Däremot saknas då krav på vilken den ansvariga nämnden är inom kommunen. Enligt PBL kan flera olika förfaranden väljas, men i VägL finns enbart ett. De lagstiftade delarna i processerna skiljer sig också åt. Processen innehåller fler steg för PBL än för VägL.

5.2 Samråd

I tabell 2 nedan finns en jämförelse mellan PBL och VägLs regler gällande samråd.

Tabell 2. Samråd

Samråd		
Rubrik/Ämne	Plan- och bygglagen	Väglagen
Hantering	1 tillfälle	Pågående process, 1 eller flera tillfällen
Samrådskungörelse	Ja vid utökat förfarande	Ja
Tid att lämna synpunkter	Minst 3 veckor vid utökat förfarande	Kan lämnas under hela processen
Samrådskrets	Länsstyrelse Lantmäterimyndighet Berörda kommuner Kända sakägare Kända organisationer av hyresgäster Myndigheter Sammanslutningar	Länsstyrelse Kollektivtrafikmyndighet Berörda kommuner Enskilda som berörs

Samrådet hanteras olika i PBL och VägL, se tabell 2 ovan. Enligt PBL sker ett samråd under en viss tid som minst skall vara i tre veckor. Enligt VägL kan synpunkter lämnas under hela processen och flera samrådstillfällen hålls i de utföranden som är lämpligast för varje enskilt projekt. Inkomna synpunkter ska sammanställas i en samrådsredogörelse, både enligt PBL och VägL. Samrådsredogörelsen uppdateras kontinuerligt då nya synpunkter inkommer under hela processen. Enligt PBL ska samråd ske med fler än vad som nämns enligt VägL om dessa berörs.

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

5.3 Granskning

I tabell 3 nedan finns en jämförelse mellan PBL och VägLs regler gällande granskning.

Tabell 3. Granskning

Granskning		
Rubrik/Ämne	Plan- och bygglagen	Väglagen
Granskningstid	Minst 3 veckor vid utökat förfarande Minst 30 dagar vid betydande miljöpåverkan	Minst 30 dagar
Underrättelse	Ja (ej om samrådsretsen har godkänt planförslaget)	Nej
Kungörelse	Ja, vid utökat förfarande	Ja

Då en detaljplan antas kunna medföra en betydande miljöpåverkan ska granskningstiden vara på minst 30 dagar, vilket är detsamma hos väglagen, se tabell 3 ovan. Där kan emellertid inte granskningstiden göras kortare med anledning av att planen inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Enligt PBL ska en underrättelse göras om inte samrådsretsen alla har godkänt planförslaget, vilket inte krävs enligt VägL. Kungörelse ska ske enligt både PBL och VägL.

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

5.4 Antagande och överklagande

I tabell 4 nedan finns en jämförelse mellan PBL och VägLs regler gällande antagande och överklagande.

Tabell 4. Antagande och överklagande

Antagande och överklagande		
Rubrik/Ämne	Plan- och bygglagen	Väglagen
Antagande instans	Kommunfullmäktige	Trafikverket i samråd med berörda länsstyrelser
Överklagandeinstans	Mark- och miljödomstolen Mark- och miljööverdomstolen Högsta domstolen	Regeringen
Överklagandetid	3 veckor	3 veckor
Rätt att överklaga	De som senast i granskningen framfört skriftliga synpunkter som inte har blivit tillgodosedda Ideell förening eller annan juridisk person enligt 16 kap. 13–14 §§ MB	Ideell förening eller annan juridisk person enligt 16 kap. 13 § MB Kommun Regional kollektivtrafikenhet Myndighet Länsstyrelse Nämnda sakägare av kungörelse (ska ha gått emot)
Överprövning	Ja	Nej

Det är skillnad mellan PBL och VägL i vilken instans som antar planen, se tabell 4 ovan. I PBL är det en instans inom kommunen själva som gör det, vanligtvis kommunfullmäktige, men en vägplan antas av Trafikverket i samråd med berörda länsstyrelser. Den instans som prövar överklaganden är enligt PBL MMD, MÖD och HD, men för vägplaner gäller enbart Regeringen. Det är alltså färre instanser att överklaga till enligt VägL. Överklagandetiden är densamma för PBL och VägL, men möjlighet till överprövning finns enbart i PBL. Vem som har rätt att överklaga planerna skiljer sig något åt mellan PBL och VägL. Enligt både PBL och VägL ska kommunen senast i granskningen ha framfört skriftliga synpunkter som inte har blivit tillgodosedda i planen. Detta kommer från FL, men finns med i PBL som en egen bestämmelse, vilket dock saknas i VägL. En detaljplan kan överklagas av de organisationerna som nämns i 16 kap. 13 § MB, vilket är detsamma för VägL. Där tillkommer emellertid kommuner, myndigheter, regional kollektivtrafikenhet och länsstyrelse. En vägplan kan överklagas

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

av länsstyrelser, berörda myndigheter, regionala kollektivtrafikenheter, kommuner, ideella föreningar eller andra juridiska personer.

5.5 Genomförande och drift

I tabell 5 nedan finns en jämförelse mellan PBL och VägLs regler gällande genomförande och drift.

Tabell 5. Genomförande och drift

Genomförande och drift		
Rubrik/Ämne	Plan- och bygglagen	Väglagen
Formella krav på utformning	Nej	Nej
Krav på funktion och underhåll	Ja	Ja
Tillträde	När planen vunnit laga kraft	Förtida tillträde för förberedande åtgärder likt undersökning och mätning, annars efter fastställelse
Ledningsdragning	Regleras genom nyttjanderättsavtal	Kräver tillstånd från väghållaren
Befogenheter under anläggningsfas	Nej	Ja, möjlighet till att nyttja mark som behövs särskilt vid anläggande
Avvikelser från planen	Ok, om liten	Ok, om oväsentlig
Planens giltighet	Gäller till ändring eller upphävning	Vägrätten upphör då vägen dras in
Planens genomförande	Genomförandetid (5–15 år)	Vägrätt upphör om ej påbörjat arbete efter 5 år
Väghållningsansvar vid upphävning	Fortsätter gälla	Upphör

Enligt både PBL och VägL finns det inte några formella krav på utformning vid anläggande av gata / allmän väg, se tabell 5 ovan. Det finns både i PBL och VägL krav på funktion och underhåll. Enligt VägL har väghållaren rätt till förtida tillträde för

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

förberedande åtgärder likt undersökning och mätning. Denna möjlighet ges inte enligt PBL. Där ges tillträde den dag då planen vinner laga kraft. För VägL gäller dagen för fastställande för att kunna börja anläggningsarbete. För ledningsdragning krävs tillstånd från väghållaren då det handlar om VägL och allmänna vägar. Det regleras i stället i detaljplanen med egenskapsbestämmelser enligt PBL. Under anläggningsfasen ges byggherren inga befogenheter enligt PBL. Enligt VägL ges emellertid den som anlägger vägen rätt, om det regleras i planen, rätt att nyttja mark som särskilt behövs vid anläggandet. Avvikelser från både detaljplaner och vägplaner kan göras. Enligt PBL ska en sådan avvikelse vara liten, medan den enligt VägL ska vara oväsentlig. En detaljplan enligt PBL gäller tills planen ändras eller upphävs. Vägrätten gäller fram tills vägen dras in. En detaljplan har en genomförandetid på fem till femton år. Någon genomförandetid finns dock inte för vägplaner. Där gäller dock att beslut att fastställa planen upphör om inte anläggningsarbetet har påbörjats inom 5 år från den dag då planen fastställdes. Om en detaljplan upphävs, fortsätter kommunen att vara väghållare enligt PBL. Då en väg dras in upphör också väghållningsansvaret att gälla för den aktuella vägen.

5.6 Finansiering och inlösen

I tabell 6 nedan finns en jämförelse mellan PBL och VägLs regler gällande finansiering och inlösen.

Tabell 6. Finansiering och inlösen

Finansiering och inlösen		
Rubrik/Ämne	Plan- och bygglagen	Väglagen
Finansiering	Kommunen	Väghållaren
Ersättning	Efter intrång	Efter intrång
Möjlighet till inlösen	Ja, om allmän plats (=synnerligt men)	Ja, om synnerligt men
Lag	ExpL	ExpL

I tabell 6 ovan syns många likheter mellan PBL och VägL. Finansiering sker i båda fall av kommunen, då kommunen är väghållare enligt VägL, vilket är en förutsättning för projektet. Ersättning ges efter intrång och bestäms med ExpL. Enligt både PBL och VägL krävs synnerligt men för att fastighetsägaren ska kunna begära att få fastigheten eller del av den inlöst. Enda skillnaden finns i att PBL preciserar att just ianspråktagandet av en fastighet med allmän platsmark räknas som synnerligt men. Denna precisering finns inte enligt VägL.

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

5.7 Koppling till miljöbalken

I tabell 7 nedan finns en jämförelse mellan PBL och VägLs koppling till MB:s regler.

Tabell 7. Koppling till miljöbalken

Koppling till miljöbalken		
Rubrik/Ämne	Plan- och bygglagen	Väglagen
Särskild prövning	Nej	Ja 2 kap. MB 3 kap. MB 4 kap. MB 5 kap. MB (3–5 §§)
Skäl till miljöbedömningsprocess	Om betydande miljöpåverkan	Om betydande miljöpåverkan
Typ av miljöbedömningsprocess	Strategisk miljöbedömning	Specifik miljöbedömning
Steg i miljöbedömningsprocess	<ul style="list-style-type: none"> - Undersökning om betydande miljöpåverkan - Avgränsningssamråd - MKB - Information om antagande 	<ul style="list-style-type: none"> - Undersökning om betydande – om inte liten MKB miljöpåverkan - Avgränsningssamråd - MKB - Kungörelse
Särskild prövning enligt Miljöbalken	Inga regler om särskild prövning. MB:s regler gäller	Särskilda regler gällande allmän hänsyn, riksintressen, hushållning av resurser och miljö kvalitetsnormer
Hantering av dispens eller tillstånd enligt Miljöbalken	Planeringsbesked från Länsstyrelse eller utöver detaljplaneprocessen i efterhand	Prövas i samband med framtagandet av planen. Fastställande av plan = godkänt tillstånd

Enligt PBL sker ingen särskild prövning gentemot MB, vilket det görs i VägL. Där prövas 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 §§ MB särskilt. Både enligt PBL och VägL ska en miljöbedömningsprocess genomföras om planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan, se tabell 7 ovan. För detaljplaner ska en strategisk miljöbedömningsprocess följas och för vägplaner ska en specifik

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

miljöbedömningsprocess följas. PBL innehåller dock inga specifika regler på hur MB:s regler ska tillämpas, vilket VägL gör. Där finns regler om hur allmän hänsyn, riksintressen, hushållning av resurser och miljö kvalitetsnormer hanteras särskilt. Där prövas tillstånd enligt MB som en del i processen där fastställelse av planen likställs med tillstånd enligt MB. I PBL finns inga sådana regler. Där ges planeringsbesked från länsstyrelsen eller så hanteras tillstånd enligt MB i efterhand eller som en separat process utöver detaljplaneprocessen.

6 Sammanställning av den kvalitativa studien

I detta avsnitt presenteras hur datainsamling, urval och svarsfrekvens såg ut i den kvalitativa studien.

6.1 Datainsamling

I den genomförda studien skickades en förfrågan till 89, slumpmässigt utvalda, av de drygt 200 kommuner som besitter ett förordnande om att vara väghållare för allmänna vägar inom ett geografiskt avgränsat område, ett så kallat kommunalt väghållningsområde. Studien bestod av en fråga om att få ta del av pågående eller genomförda projekt i kommunen, genomförda antingen med PBL eller med VägL, men där båda hade kunnat vara ett alternativ och om personliga erfarenheter om VägLs tillämpning. Vetskapen om projekten har således inhämtats via mailkontakter med kommuner. Vidare information om projekten har inhämtats via kommunernas hemsidor, allmänna handlingar och videosamtal med kommunala tjänstemän. Se en sammanställning över deltagningen i tabell 8 nedan.

Tabell 8. Sammanställning av deltagning i undersökningen

Beskrivning	Antal
Utskickad förfrågan	89
Svarat	48
Vill inte delta	4
Deltog i undersökningen	44
Bidrog med exempel	10
Ej kunskap om ämnet	5

I tabell 8 ovan syns det att 48 av kommunerna svarade. Av de som svarade, var det fyra som inte ville delta eller inte kunde delta på grund av resursbrist. Det var tio kommuner som var med och bidrog till urvalet och gav förslag på exempel. Några kommuner bidrog dessutom med flera exempel. Det var 29 kommuner som svarade att de inte hade några exempel att bidra med. De sista fem kommunerna svarade att kommunerna inte har möjlighet att använda sig utav VägL. Ett av dessa svar visas i bilaga 3. Några av dessa kommuner slog fast att det enbart är Trafikverket som har möjligheten att använda sig av VägL. De fem kommuner som tydligt visar att de inte har kunskap om ämnet, utgör cirka elva procent av de kommunerna som deltog i undersökningen (44).

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

I takt med att svar inkom som vänligt ville uppmärksamma att studien saknar relevans i och med de skrev att kommuner inte har möjlighet att tillämpa VägL, uppkom en osäkerhet kring VägLs tolkning. Kontakt togs med en yrkesverksam i bygg- och anläggningsbranschen som förmedlade kontakt med en jurist som redde ut hur paragraferna ska tolkas, se bilaga 1 skriven av Lossing (2024). Osäkerheten försvann vidare i takt med att exempel inkom där kommuner har använt sig av VägL och fått planen fastställd.

Exempel inhämtades också från Trafikverket. Som prövningsinstans av vägplaner togs alla de projekt fram där en vägplan har fastställts och en kommun har varit sökande. Dessa exempel uppkom enbart till fyra fall sedan 2008, se bilaga 2.

Av de exempel som inkom, omfattade enbart ett en pågående kommunal användning av VägL. Övriga exempel berörde projekt där kommunen har eller håller på att ta fram en detaljplan, men där VägL hade kunnat vara ett alternativ. Det inkom både exempel där kommunerna har valt mellan lagarna och där valet har varit givet, men att under andra förutsättningar hade valet kanske sett annorlunda ut.

Som del av den kvalitativa studien skickades också en förfrågan till alla landets 21 länsstyrelser. Det inkom svar från 14 länsstyrelser, där några respondenter valdes ut och användes som källor i den genomförda litteraturstudien.

6.2 Urval

Av de inkomna exemplen har de valts ut som på ett eller annat sätt berör och lyfter fram de skillnader och likheter som hittats mellan processerna i plan- och bygglagen och väglagen. Exemplet med tillhörande läge, förutsättningar och mängden tillgänglig information om projektet har legat till grund för vilka projekt som valdes att lyftas fram i arbetet. Exemplet med platsens förutsättningar har varit den faktorn med mest tyngd i urvalsprocessen.

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

7 Analys av skillnader mellan PBL och VägL genom presentation av exempel tagna från verkligheten

I detta kapitel presenteras och analyseras några exempel som belyser viktiga skillnader mellan processerna i PBL och VägL. För metoden hur exemplen inhämtades och hur urval gjordes, se kapitel 6 ovan.

7.1 Furuviiksvägen Gävle kommun

Fall där både detaljplan och vägplan är ett alternativ och där valet mellan dessa är avgörande.

7.1.1 Presentation

Gävle kommun ska genom upprättande av en detaljplan anlägga en tre meter bred gång- och cykelbana utmed Furuviiksvägen. Behovet finns i att skapa säkra skolvägar och skapa tillgänglighet till både de omkringliggande bostäderna, och närliggande hållplatser. Syftet är att öka resandet med hållbara transporter genom att skapa bättre förutsättningar för att gå och cykla längs sträckan. Projektet omfattar två olika sträckor. Den längsta utmed Furuviiksvägen, från Trastvägen fram till Gamla Sikviiksägen och den andra sträckan är längs Korsnäsvägen från Depkens väg till Furuviiksvägen (se figur 1) i de östra delarna av Gävle cirka 6,7 kilometer från Gävle centrum (se figur 2) (Gävle kommun, 2023 s. 4).

Furuviiksvägen är en statlig allmän väg enligt VägL med Trafikverket som väghållare (Gävle kommun, 2023 s. 53). Den östra delen av vägen, från korsningen med Korsnäsvägen fram till Riksväg 76, är dessutom markerad som del av länets funktionellt prioriterade vägnät (FPV) för både dagliga personresor och för godstransporter. Upprättandet av detaljplan påbörjas under 2024 (Gävle kommun, 2023 s. 6).

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering



Figur 1. Vägområde (rosa markering) (Gävle kommun, 2019 s. 4).



Figur 2. Vägområdets läge (rosa markering) i Gävle kommun (Gävle kommun, 2019 s. 6).

7.1.2 Analys av projektet - val mellan väglagen och plan- och bygglagen

Ett tidigt problem som identifierades var att Furuviksvägen inte ägdes av kommunen, utan ägdes och sköttes av Trafikverket. Vägen är således en allmän väg enligt VägL. Kommunen kunde i detta skede inte anlägga en gång- och cykelbana utmed

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

sträckningen i och med ägandeförhållandena. Trafikverket ansåg inte att det låg i deras intresse och prioriteringar att göra detta. Trafikverket gick emellertid med på att överlåta väghållarskapet av den del av Furuvičsvägen som undersöks till kommunen. Trafikverket ansåg att detta kunde ses som att det främjar en god och rationell väghållning. Vägen slutar i och med kommunens övertagande inte att vara en allmän väg i juridisk mening utan ändrar enbart vem som är väghållare. Då kommunen är väghållare för vägen öppnas deras möjligheter att anlägga en gång- och cykelbana utmed sträckningen.

Väghållaren av allmän väg kan enligt VägL enbart genomföra åtgärder inom det område som är taget i anspråk för vägen. För den tänkta åtgärden med en ny gång- och cykelbana behöver vägområdet utökas gentemot det befintliga område som vägen upptar. Det kan i många fall sakna tydliga underlag gällande vilket område som vägen gäller. Enligt VägL gäller emellertid att vägområdet omfattas av det område som har tagits i anspråk för vägen. För vägar byggda före år 1971 fanns inte möjligheten till att också inkludera en kantremsa på maximalt två meter på vardera sida om vägområdet, vilket finns i nuvarande väglag (Trafikverket, 2020). Som väghållare av allmän väg, kan kommunen upprätta en vägplan för att utöka vägområdet. Kommunen har också valet att upprätta en detaljplan för vägen och därmed också reglera vägområdets storlek. I detta fall valdes det sistnämnda. Då en väg planläggs som gata för allmänt nyttjande upphör vägen att vara allmän enligt VägL.

Det finns orsaker till att en detaljplan valdes över att upprätta en vägplan. Bland annat så bedöms valet av att upprätta en detaljplan över valet av en vägplan ge bättre förutsättningar att hantera de administrativa frågor som identifieras likt väghållarskap, markägoförhållanden, befintliga servitut och ledningsrätter (Gävle kommun, 2019 s. 39). Om kommunen i stället hade valt en vägplan för projektet hade vägrätten lagts över andra befintliga rättigheter vilket inte hade gett samma möjlighet att rätta till dem och förbättra fastighetsgränser och de befintliga rättigheterna i den utsträckning som detaljplaneläggning ger.

Om kommunen i stället hade valt att upprätta en vägplan har kommunen inte lika stora möjligheter att i en gemensam process hantera de fastighetsrättsliga indelningarna och befintliga rättigheter. Då valet i detta fall föll på att upprätta en detaljplan kan kommunen i planen styra de fastighetsrättsliga indelningarna och med enkelhet samordna lantmäteriförrättningar med detaljplanens process. Att processerna samordnas kan visserligen dra ut på tiden då detaljplaneprocessen kan behöva sättas på paus under perioder för att invänta lantmäteriets hantering av vissa frågor. Om en vägplan för området i stället hade upprättats, hade lantmäteriifrågorna hanterats som externa processer och de hade startats separat. Detta kan å andra sidan påverka den totala tidsåtgången för projektet, men vägplanen kan antas utan att lantmäteriiförrättningar sker och att fastighetsbildning löses. Då kan nödvändiga lantmäteriifrågor hanteras i separata processer efter fastställandet av planen. Dessa kan initieras av väghållaren i och med upprättandet av en arbetsplan, vilket illustrerar de förslag till nya enskilda vägar och anslutningar samt ledningsomläggningar utanför

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

vägområdet. Om förrättningen är nödvändig som en direkt uppkomst av inrättandet av vägrätten, är väghållaren skyldig att bekosta och initiera förrättningen.

En anledning till att Gävle kommun valde att upprätta en detaljplan för Furuvičsvägen är att det ansågs fördelaktigt vid upprättandet av hållplatser med tillhörande plattform och väderskydd. De typerna av anordningar får inte ligga på mark som är utpekad som *natur* i en detaljplan då det är planstridigt oavsett om en ny detaljplan eller vägplan ska upprättas. Vid valet av en detaljplan i det aktuella fallet kan denna problematik enklare rättas till samtidigt som det ger en ökad möjlighet att planera och studera omkringliggande behov och framtida utvecklingsmöjligheter genom utredningar kopplat till detaljplanen (Gävle kommun, 2019 s. 39). Om kommunen i stället hade upprättat en vägplan hade en ändring av de närliggande detaljplanerna krävts, vilket hade initierat två separata processer, en för upprättandet av vägplanen och en för ändring av befintlig detaljplan. Att upprätta en detaljplan och ändra en detaljplan kan samordnas och hanteras som en gemensam process.

En annan aspekt som gör att det i det aktuella fallet valdes att ta fram en detaljplan är avsaknad av kunskap om VägL och dess tillämpning. Gävle kommun anser sig själva sakna den nödvändiga kompetensen för att ta fram en vägplan, utan hade behövt anlita konsulter med den nödvändiga expertisen (Gävle kommun, 2019 s. 56). Detta hade lett till en ökad kostnad för kommunen i jämförelse med att ta fram en detaljplan där kommunen redan besitter den nödvändiga kunskapen.

Flera områden i anslutning till vägen är utpekade som exploateringsområden avsedda för framtida planläggning. Detta gör också att kommunen ser det som rationellt från kommunens håll att i en gemensam process också planlägga vägen för att få till en gång- och cykelbana utmed den befintliga bilvägen. Att detaljplanlägga vägen kan ses som en del i en vidare planläggningsprocess i området (Asplund, 2024). Om en vägplan i stället hade upprättats hade gränssnitten mellan detaljplaner och vägplanen blivit aktuell. Det är ett svårt område hur den gränsdragningen ska ske. Det finns i dagsläget inga regler för hur sådana områden ska skötas. I det aktuella fallet hade emellertid Gävle kommun varit ansvarig för gatorna både enligt PBL och vägen enligt VägL, vilket hade förenklat skötseln. Frågan krånglas till då väghållningen av vägarna sköts av olika instanser, exempelvis en kommun och Trafikverket som fallet hade kunnat bli om kommunen tagit över väghållningen för en del av Furuvičsvägen. Då hade Trafikverket varit kvar som väghållare för en del av vägen och kommunen tagit över väghållningen för den del som vägplanen om utökat vägområde avser. Gränsdragningarna blir svåra hur skötsel hanteras i de skarvar som uppkommer.

Om förutsättningarna kring det aktuella fallet hade sett annorlunda ut, hade väglagen kunnat vara ett möjligt alternativ för att anlägga en ny gång- och cykelväg utmed Furuvičsvägen. För Gävle kommun som väghållare och upprättare av vägplanen hade det inneburit en del skillnader i processerna. Om kommunen i stället hade upprättat en vägplan hade processen inneburit att vägen förblir en allmän väg och övergår inte till att vara en kommunal gata. Om Gävle Kommun i stället hade använt sig av VägL för

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

upprättande av gång- och cykelvägen hade processen kunnat förenklas och förkortats i förhållande till PBL. I processen för upprättande av en vägplan sker samrådsprocessen inte under en specifik tid som i PBL. Under de specifika tiderna som planen ligger ute för antingen samråd eller granskning, står arbetet med att utreda och upprätta själva planen still. Vid upprättande av en vägplan kan kommunen undvika att detta sker i och med att samråd sker kontinuerligt under hela processen då planen upprättas. Detta kan också betyda att de enskilda som berörs av planens upprättande kan känna sig mer delaktiga i processen vid löpande uppdateringar och kommunikation där de också kan komma med synpunkter under hela arbetets gång. Det kan som sagt kännas som en förmildrande trygghet gentemot en detaljplaneprocess där de enskilda ges ett stort dokument framtaget av kommunen med utredningar, förutsättningar och mängder av information som ska processas på en och samma gång. Att få ta del av hela processen kan för enskilda sakägare leda till mer förståelse för intrånget som görs och leda till mer överseende för projektets genomförande. Samtidigt ges sakägarna en begränsad till att komma med synpunkter, vilket sätter en tidspress på dem. Detta kan undvikas vid upprättandet av en vägplan. Det kan i längden också leda till att färre vägplaner överklagas av just anledningarna till att man inte är tillräckligt insatt i processen eller har förståelse för hur synpunkterna har beaktats och arbetats med i processen.

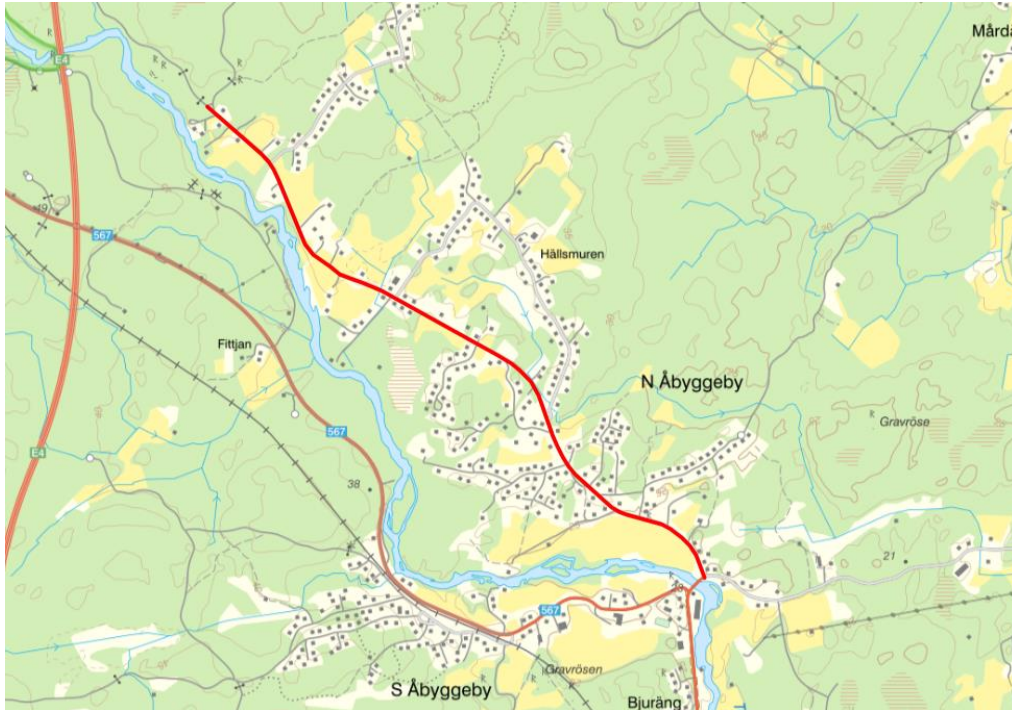
7.2 Norra Åbyggebyvägen Gävle kommun

Fall där projekt har försökt genomföras under en lång tid, men ännu inte kommit till stånd. Stadsnära landsbygd där detaljplan inte är ett alternativ.

7.2.1 Presentation av projektet

Gävle kommun planerar att bygga en gång- och cykelväg utmed Norra Åbyggebyvägen nordväst om stadens centrum i tätortsnära landsbygd (se figur 3 och 4 nedan). Syftet är att göra sträckan säkrare för oskyddade trafikanter bland annat med tanke på vägens användning som skolväg för boende i området. Projektet startade 2014 och är fortfarande inne i ett stadium av utredningar och förberedande planering. Utmed den befintliga vägen finns många fastigheter, de flesta omfattar åkermark. Vägen ligger utanför det kommunala väghållningsområdet, men efter ett uttalande från Trafikverket ska vägen betraktas som en allmän väg med kommunal väghållning (Asplund, 2024).

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering



Figur 3: Vägområde (röd markering) (©Lantmäteriet, 2024).



Figur 4: Vägområdets läge (röd markering) i Gävle kommun (©Lantmäteriet, 2024).

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

7.2.2 Analys av projektet – fall där väglagen är ett möjligt medel för att få gång- och cykelväg till stånd

Då vägen är att betrakta som allmän väg krävs det en vägplan enligt VägL för att utöka vägområdet som krävs för att kunna bygga en gång- och cykelväg bredvid den befintliga gatan. Detta då det befintliga vägområdet inte utrymmesmässigt kan innehålla en gång- och cykelväg till den standard som Gävle kommun vill. Kommunen vill inte tvinga av de boende marken och har under en lång tid försökt att köpa in den mark som krävs från fastighetsägarna i området. Några fastighetsägare har emellertid antingen satt orimliga krav på gång- och cykelbanans utseende, utformning och tillhörande anordningar eller begärt ett för högt pris för kommunen, vilket har lett till att processen har stannat upp och inte kommit vidare (Asplund, 2024). Kommunen har således ingen väg framåt, då kommunen anser att ett upprättande av vägplanen är att tvinga fastighetsägarna av marken, vilket de vill undvika.

Till skillnad från fallet med gång- och cykelbanan längs Furuviksvägen, se avsnitt 7.1 ovan, anser inte Gävle kommun att det är rationellt att anlägga anläggningen med en detaljplan. Detta då området är längre ifrån stadens centrum på mark som mer liknar landsbygd än stad, så kallat stadsnära landsbygd. Områdena runt omkring vägen utgörs av landsbygdsmark med villatomter i direkt anslutning till den befintliga vägen. Gävle kommun anser inte att dessa områden är rationella att detaljplanelägga. Områdena är inte heller utmärka för tänkt framtida bebyggelse och inte utpekade som områden tänkta att exploateras. Att anlägga en detaljplan för en gång- och cykelbana anses då inte rationellt. För att få till stånd projektet, då inte en detaljplan är aktuell, är upprättandet av en vägplan det enda möjliga alternativet framåt.

Om kommunen i fallet upprättar en vägplan för det således med sig fördelar. Den absolut största är givetvis att projektet blir genomfört överhuvudtaget. Vägplanen är som sagt det enda alternativet som läget ser ut idag för kommunen då man inte kommer att upprätta en detaljplan för att få till stånd den önskade gång- och cykelvägen. Även om kommunen hade kommit överens med alla fastighetsägare utmed sträckan hade en vägplan varit lösningen framåt. Då hade kommunen i stället redan ägt marken och på grund av det hade prövningen sett något annorlunda ut gentemot allmänna och enskilda intressen. Detta då kommunen står som markägare för det område som tas i anspråk för det utökade vägområdet.

7.3 Väg 846 Jönköping kommun

Fall där VägL har använts.

7.3.1 Presentation av projektet

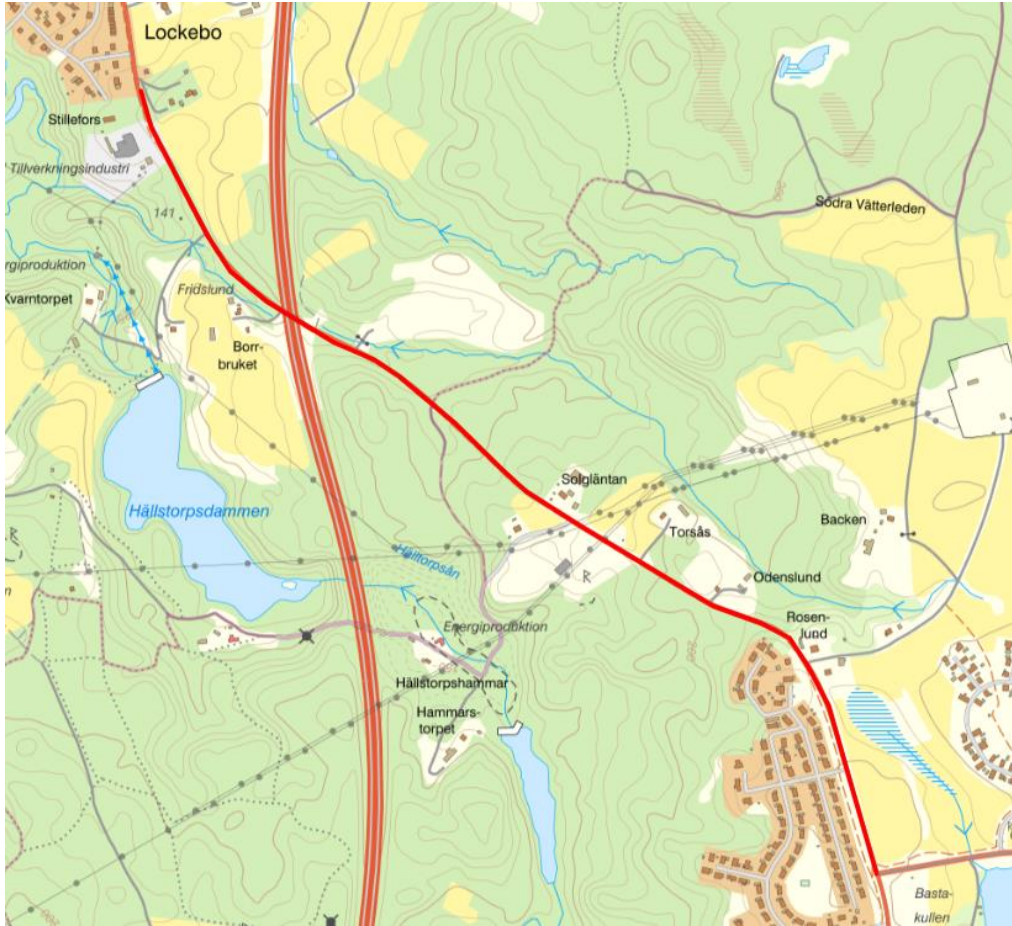
I Jönköpings kommun har arbetet pågått med att ta fram en vägplan för att möjliggöra en utbyggnad av en gång- och cykelbana längs med väg 846 (Jönköpings kommun, 2023 s. 7). Vägplanen är färdigställd och var ute för granskning i början av 2024. Planen

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

ska efter det skickas till Trafikverket för fastställelseprövning. Vägplanen är framtagen av kommunen i samarbete med konsulter från WSP. Syftet med utbyggnaden är att förbättra trafiksäkerheten och framkomligheten för de oskyddade trafikanterna (Jönköpings kommun, 2023 s. 10). Längs sträckan förekommer arbetspendling, skolpendling, men även fritidscyklning (Jönköpings kommun, 2023 s. 10). Jönköpings kommun har försökt komma överens om frivillig vägrätt med respektive fastighetsägare utmed sträckan, men har inte lyckats med alla fastighetsägare. För att komma fram med projektet och få tillgång till marken har kommunen beslutat att upprätta en vägplan (Jönköpings kommun, 2023 s. 7). Upprättandet av en vägplan hade även om kommunen kommit överens med fastighetsägarna varit det enda alternativet då man likt i fallet från Gävle kommun, se avsnitt 7.2 ovan, inte anser att det är rationellt att detaljplanelägga. Projektet har inte bedömts kunna medföra betydande miljöpåverkan av länsstyrelsen (2023-03-27) (Jönköpings kommun, 2023 s. 11).

Delen som berörs är mellan Råslätt och Odensjö, cirka åtta kilometer från stadens centrum, se figur 5 och 6 nedan. Väg 846 passerar under E4:an. Den totala sträckan är 1715 meter (Jönköpings kommun, 2023 s. 8). GC-vägen planeras till en huvudsaklig bredd på fyra meter, vilket leder till en total vägbredd på sju och en halv meter. Utbyggnaden innebär att ett sammanhängande GC-vägnät för oskyddade trafikanter erhålls från Barnarp (beläget söder om Odensjö) in till Jönköpings centrum (Jönköpings kommun, 2023 s. 8). Planområdet omfattas av det kommunala väghållningsområdet och är således att betrakta som en allmän väg med kommunal väghållning (NVDB på webb, Version: 1.0.7.27).

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering



Figur 5: Vägområde (röd markering) (©Lantmäteriet, 2024).

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering



Figur 6. Vägområdets läge (röd markering) i Jönköpings kommun (©Lantmäteriet, 2024).

7.3.2 Analys av projektet - Utökat vägområde med väglagen

Precis som i fallet från Gävle kommun (Furuviksvägen, se avsnitt 7.1 ovan) var både användandet av VägL och PBL möjliga val för att få fram en gång- och cykelbana utmed en befintlig väg. I fallet från Jönköping valdes till skillnad från fallet i Gävle att upprätta en vägplan.

Om kommunen i stället hade valt att använda sig av PBL i det aktuella fallet hade det troligen ännu inte funnits någon färdig granskningshandling. Det är en lång sträcka som planeras med tillhörande utmaningar, framför allt att vägen går under E4:an. Enligt

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

VägL blir det i planeringsprocessen mindre fokus på att göra bestämmelser som i en detaljplan. Om en detaljplan hade upprättats för området hade arbetet med upprättandet blivit stort och påfrestande för kommunen. Detaljplaner upprättas som oftast på mindre kvarter eller i vissa fall enbart enstaka fastigheter då det kräver mycket jobb i just framtagandet. Att bryta ned omfånget på var och en av detaljplanerna kan i många fall vara ett alternativ för att kunna komma i gång att genomföra detaljplanen. Det är också ett sätt för att behålla tydlighet i planen. Om kommunen upprättar för stora dokument med många, krångliga och svårdefinierade bestämmelser medför det ofta oklarheter för sakägarna i processen, och riskerna för att planen överklagas ökar.

Valet att inte upprätta en detaljplan kommer också från att de omkringliggande områdena runt vägen inte planeras för exploatering. Likt i fallet från Gävle kommun, se avsnitt 7.2 ovan, ansåg kommunen det inte rationellt att planlägga området för vägen. Då kvarstod ett alternativ, vilket är att använda sig utav VägL, vilket man i Jönköpings kommun valde att göra.

I Jönköpingsfallet valdes att upprätta en vägplan följer också en del restriktioner i och omkring vägområdet. För att bebygga, tillbygga eller sätta upp andra anläggningar i anslutning till vägområdet krävs länsstyrelsens tillstånd eller godkänt bygglov som hanteras av kommunen. Inom vägområdet är det väghållaren som ansvarar för att bevilja tillstånd för dessa åtgärder enligt VägL. Om kommunen i stället hade valt att upprätta en detaljplan hade det i detaljplanen regleras byggnationen i och kring vägområdet med planbestämmelser. Om kommunen hade valt att upprätta en detaljplan hade de utmed den kommunala gatan och gång- och cykelvägen kunnat definiera med bestämmelser hur byggnationer får ske och vad som får bebyggas och således förenkla nästa skede med bygglovsansökningarna.

Om en detaljplan hade upprättats för det aktuella området, krävs det att åtgärder som kan komma att behövas finns med i detaljplanen, både inom vägområdet och utanför. Inom PBL definieras inte vad ett vägområde är, vilket görs i en vägplan. I en detaljplan regleras planbestämmelserna utefter geografiska områden för att också markera var och hur en anläggning eller byggnad kan och får placeras. Det kan vara svårt att på förhand veta vilka anläggningar och åtgärder som krävs för den aktuella sträckan. Även om kommunen skulle kunna ta reda på läget exakt idag, kan det komma att förändras fram till den dag som detaljplanen vinner laga kraft, den dagen då byggnationen startar eller även efter byggnationen är klar, vilket kan ta många år. Det kan handla om var, eller hur många lyktstolpar, eller busshållplatser som behövs eller var en transformatorstation ska placeras. I och med att man i Jönköping har valt att upprätta en vägplan, tar dem höjd för sådana ändrade förutsättningar och kan i efterhand vara mer följsamma och anpassningsbara till de förändrade behoven som kan komma att uppkomma på och längs med en väg. Om kommunen i stället hade upprättat en detaljplan hade de behoven behövt utredas och planeras för vid planens upprättande, vilket kan komma att bli svårhanterligt om behoven förändras med tiden. Då kräver det en ändring av planen, om avvikelserna inte är liten och förenlig med planens syfte.

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

Precis som vid upprättandet av en vägplan, hade principerna i MB gällt om kommunen valt att upprätta en detaljplan i stället. Människors hälsa och säkerhet ska beaktas. Vid upprättandet av en detaljplan är det länsstyrelsens uppgift att komma med synpunkter och se till att bestämmelserna i planen är förenliga med de allmänna intressena.

I det aktuella fallet i Jönköping planeras det inte någon sammanhängande bebyggelse utmed vägen eller i vägens anslutning. Om kommunen i stället hade upprättat en detaljplan för vägen, hade tid behövts läggas på att utreda den omkringliggande marken ytterligare för att kunna ta ställning till eventuella framtida behov. Det är i en detaljplan viktigt att just ta ställning till framtida behov då det vid förändring hade krävts antingen att planen ändras eller upphävs. Annars tillåts inga planstridiga åtgärder. För kommunen att själva kunna bestämma över den omkringliggande marken, bedöms i det aktuella fallet inte som rationellt och viktigt. Att upprätta en detaljplan hade då kunnat föra med sig fler onödiga steg som kommunen i och med upprättandet av en vägplan kan undvika.

Att man i Jönköping valde att ta in en konsult för att upprätta vägplanen har att göra med att kommunen själva anser sig sakna den kunskap som krävs. I och med att man väljer att ta extern hjälp vid upprättandet gör att processen förkortas i och med att kunskapen om VägLs tillämpning finns.

Om kommunen hade valt att upprätta en detaljplan för den tänkta gång- och cykelvägen hade denna antagligen kunnat upprättas med standardförfarande. Länsstyrelsen har beslutat att den gjorda vägplanen inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan, vilket kan vara en grund till varför utökad förfarande behöver användas. Planen är dessutom förenlig med gällande översiktsplan och är inte av betydande intresse för allmänheten. Om standardförfarande hade använts vid upprättande av en detaljplan hade Jönköpings kommun inte behövt upprätta en samrådsredogörelse som de behöver vid upprättandet av en vägplan. Kommunen slipper emellertid enligt VägL att underrätta om granskningen, men behöver samtidigt generellt kungöra granskningshandlingarna. I det aktuella fallet rör det sig inte enbart om en ändring av planen, men planen kan inte heller antas medföra en betydande miljöpåverkan. Kommunen ska således kungöra granskningshandlingarna.

7.4 Ny anslutningsväg inom strandskyddsområde med plan- och bygglagen Tranås kommun

Fall inom strandskyddsområde med koppling till hanteringen av riksintressen.

7.4.1 Presentation av projektet

Efter ett positivt planbesked till en fastighetsägare ska en detaljplan upprättas i Tranås kommun för att möjliggöra ett flerbostadshus på tomten. Planområdet är beläget precis vid Svartåns mynning till sjön Sommen nordöst om stadens centrum, se figur 7 och 8 nedan. För att också förbättra allmänhetens tillgänglighet till platsen anläggs en ny

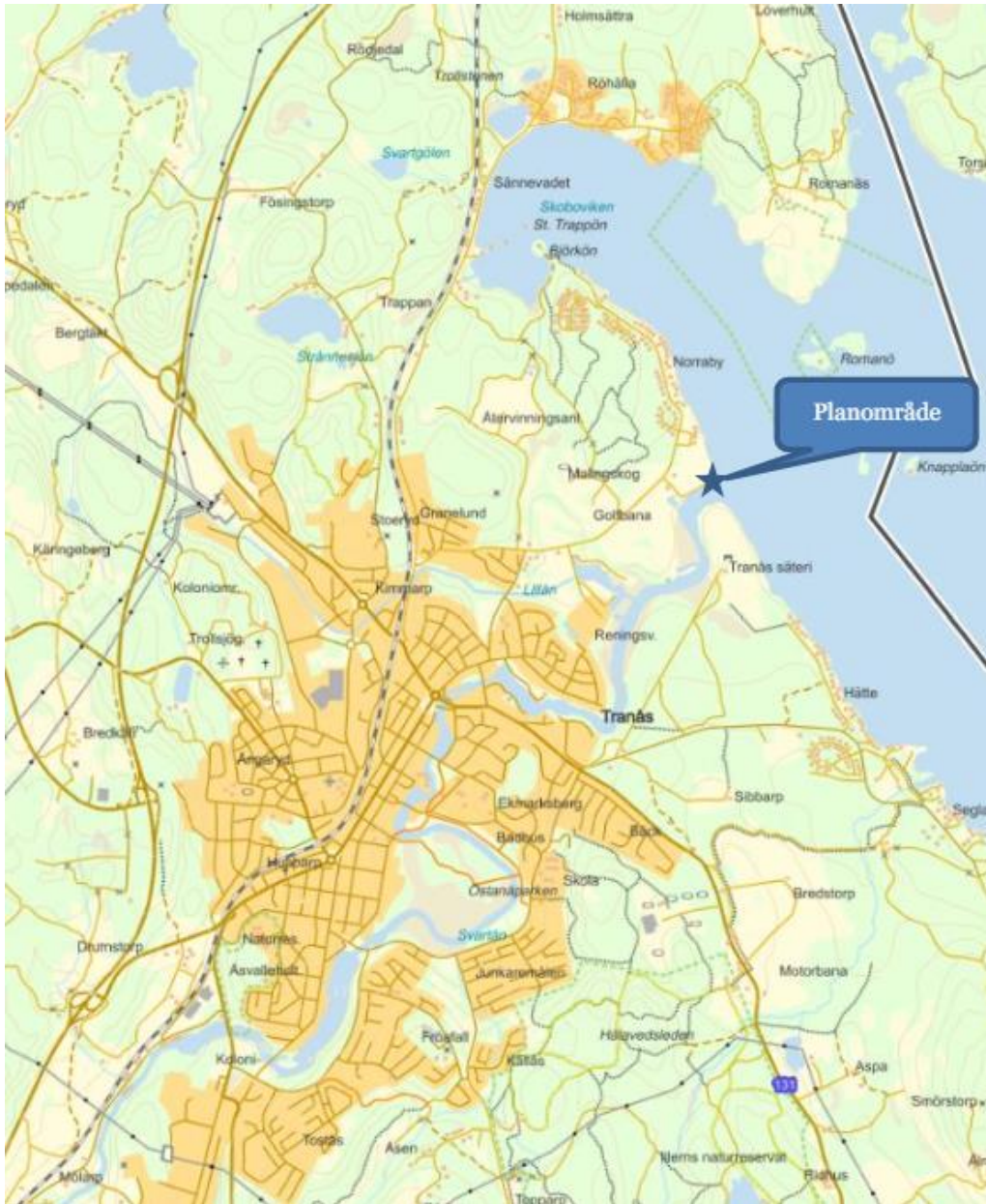
Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

anslutningsväg från norr (Tranås kommun, 2023 s. 6). Planområdet ligger inom det generella strandskyddsområdet på 100 meter, vilket sedan tidigare emellertid är upphävt då strandområdet är ianspråktaget av en privat tomt. Nuvarande planområde omfattas av en gällande byggnadsplan från 1981 där genomförandetiden har gått ut. Marken norr om bebyggd fastighet är planlagd för fritidsbebyggelse och även där är strandskyddet upphävt på grund av den generalplan från 1971 där området omfattas av områdesbestämmelser (Tranås kommun, 2023 s. 8). Enligt 10 § lag (SFS 1998:811) om införande av miljöbalken ska strandområden som vid utgången av juni 1975 ingick i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan inte omfattas av strandskydd enligt MB, om det inte bestäms något annat. Sjön Sommen bedöms ha sådana värden att omkringliggande mark omfattas av riksintresse för naturvård och det rörliga friluftslivet (Tranås kommun, 2023 s. 7).

Planområdet omges ytterligare av en golfbana. Nuvarande anslutningsväg till fastigheten görs tillgänglig genom ett servitut som kom till då fastigheten avstyckades 1931. I planförslaget planläggs en ny anslutningsväg som passerar genom ett område i dagsläget planlagt för fritidsändamål i gällande byggnadsplan (Tranås kommun, 2023 s. 9).

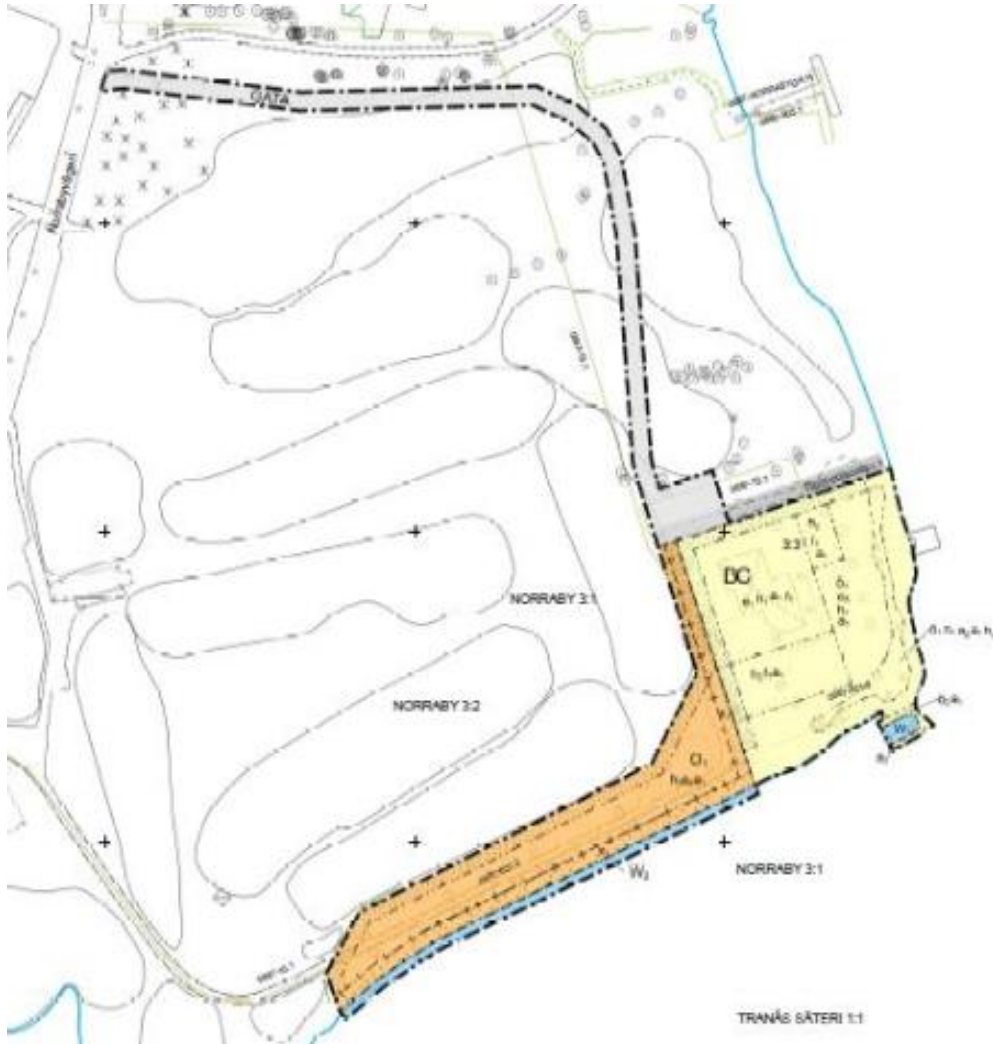
Detaljplanen har varit ute på ett andra samråd fram till i mitten av mars 2024 och arbetet med att sammanställa inkomna synpunkter pågår (Tranås kommun, 2024). Planen har utökats med allmän väg och ett område längs Svartån där strandskydd ska upphävas efter det första samrådet. Planen strider inte mot gällande översiktsplan. Eftersom det allmänna intresset efter planens ändring nu är större, handläggs planen med utökat förfarande (Tranås kommun, 2023 s. 1).

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering



Figur 7: Planområdets läge i Tranås kommun (Tranås kommun, 2023 s. 4)

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering



Figur 8: Planområdet (Tranås kommun, 2023 s. 9)

7.4.2 Analys av projektet – fall inom strandskyddsområde

Sedan tidigare är strandskyddet upphävt i området, i och med den gällande stadsplanen. Då arbetet med upprättandet av en ny detaljplan påbörjas, träder strandskyddet återigen i kraft enligt 7 kap. 18 g § MB. Vid normalt vattenstånd omfattas nästan hela planområdet av strandskyddets generella regler på 100 meter (Tranås kommun, 2023 s. 18). Strandskyddet upphävs återigen om detaljplanen, i dess nuvarande utformning, vinner laga kraft i och med den administrativa bestämmelsen om det på plankartan. Strandskyddets syfte är att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och vatten. För att genom detaljplanen och dess bestämmelser kunna upphäva strandskyddet måste det föreligga särskilda skäl och intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen måste väga tyngre än strandskyddsintresset. Den

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

planerade vägen kan inte anläggas på andra sätt och således är skäl för upphävande att marken är tagen i anspråk. Den nya vägen ökar också allmänhetens tillgänglighet till strandskyddsområdet genom att möjliggöra passage över golfbanan ner till sjön. Tranås kommun har resonerat att strandskyddet kan upphävas enligt punkt 1 och 3. Detta med bakgrund av att området redan är lagligen taget i anspråk samt att området inte omfattas av höga naturvärden som anses påverkas av planförslaget (Tranås kommun, 2023 s. 18). Strandskyddets regler hade trätt i kraft igen även om kommunen hade upprättat en vägplan för anslutningsvägen. För både detaljplaner och vägplaner återinträder strandskyddets generella bestämmelser efter att en detaljplan ändras eller upphävs och efter att en allmän väg dras in.

Planområdet ligger utanför kommunens väghållningsområde där kommunen är väghållare för allmänna vägar. Kommunen kan således inte upprätta en vägplan för anslutningsvägen enligt VägL. Detaljplan är i fallet kommunens enda möjlighet att anlägga en ny väg på platsen, utan beslut från regeringen om att vägen kan anses främja en rationell väghållning och att kommunen kan överta väghållningen för den planerade vägen.

I projekt där frågor gällande prövningen gentemot MB är viktiga, bör skillnaden mellan hur prövningen hanteras i PBL gentemot VägL beaktas. I grunden skiljer sig MB:s regler inte åt beroende på om tillståndet grundar sig i en allmän väg utifrån VägL eller en kommunal gata från en detaljplan. Det är emellertid en viss skillnad på hur och när i processen själva prövningen görs. Då kommunen upprättade en detaljplan för området prövas tillstånd och dispenser gentemot MB i en separat process, om inte planeringsbesked har getts av länsstyrelsen i förhand. Prövningen i en detaljplan blir således i två steg. Först prövas de allmänna hänsynsreglerna, om detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och om genomförandet av planen innebär tillståndspliktiga åtgärder enligt MB. Sedan prövas tillstånd enligt MB separat efter att planen har antagits i samband med genomförandet och bygglovsansökningar. Om kommunen i stället hade upprättat en vägplan för den tänka anslutningsvägen hade tillståndsprövningarna skett i ett och samma steg, innan planen fastställs som en del av undersökningen.

Om kommunen hade upprättat en detaljplan för den tänkta vägen hade kommunen behövt upprätta en liten miljökonsekvensbeskrivning. Detta trots att åtgärderna inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. I den ska en beskrivning göras av de intressen och miljöeffekter som finns i området och hur dessa påverkas. Denna undersökning och redovisning av utredningen och motiven bakom är i många fall tillräckligt grundlig för att länsstyrelsen ska fatta beslut om dispens eller tillstånd enligt MB. Då en detaljplan upprättades för området och att det inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, gör att kommunen inte behöver upprätta liten miljökonsekvensbeskrivning.

Den tänkta vägen kan komma att kräva tillstånd enligt MB, och den kräver som sagt dispens från strandskyddet. Då inga krav ställs på processen och redovisningen av

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

miljöbedömningar enligt PBL, är denna i många fall undermålig och inte tillräcklig för att länsstyrelsen ska kunna fatta ett underbyggt beslut (Jessen, 2024). Att ta fram en vägplan sätter således högre krav på både utredningen av miljöeffekter och miljöaspekter kopplat till projektet samtidigt som det också ställs högre krav på hur den informationen redovisas i den slutliga vägplanen. Tillståndsfrågan, dispenser och liknande frågor enligt MB hanteras då snabbare (Jessen, 2024). Då en detaljplan tas fram finns inga särskilda krav på utredning eller framställning av miljöaspekterna. I detaljplanen finns det på grund av det oftast inte tillräcklig information och underlag för att hantera kopplingen till MB, vilket gör att planen överprövas av länsstyrelsen (Jessen, 2024). Överprövningen gör att tiden tills att planen vinner laga kraft drar ut och förlängs och byggstart försenas.

Länsstyrelsen har under detaljplaneprocessen i uppgift att bevaka de allmänna intressena, men det slutliga beslutet att anta detaljplanen med eller utan tillräckligt med information för länsstyrelsen görs av kommunen själva. I och med att länsstyrelsen är med och antar en vägplan, tillsammans med Trafikverket, kommer inte planen att antas innan godkänd standard har uppnåtts. Detta kan innebära både ett tidvinnande koncept, och tidskrävande. Jobbet att upprätta en vägplan kan kännas tyngre och mer tidskrävande än för en detaljplan, men kan samtidigt innebära tidsvinster de fler saker prövas vid upprättandet och risken för överprövning eller överklagan från länsstyrelsen elimineras eller minskar. Enligt VägL prövas exempelvis frågan om strandskyddets upphävande som en del av planen, vilket gör att fastställd plan likställs med dispens från strandskyddet. Tillstånds- och dispensprocessen blir då en vägplan upprättas enkel och effektiv, men upprättandet av en vägplan innebär alltså också att det ställs krav på den bakgrundsinformation och motiveringar som krävs för dessa tillstånd, se ovan. Enligt PBL ställs inga sådana krav för antagandet, men för upphävande av strandskydd och andra tillståndsprövningar enligt MB krävs det.

Om förutsättningarna på platsen varit sådana att planens genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska kommunen vid upprättandet av en detaljplan genomföra en strategisk miljöbedömning. Om kommunen i stället valt att upprätta en vägplan, ska kommunen genomföra en specifik miljöbedömning. Processerna liknar till stora delar varandra. I en specifik bedömning ska den berörda kretsen ges information om antagande, medan beslutet om att godkänna en specifik miljöbedömning ska kungöras. Miljökonsekvensbeskrivningarna ska innehålla liknande information i samma omfattning, men definieras olika i lagtexten. Den stora skillnaden mellan processerna är dock att kommunen, vid valet att upprätta en vägplan och således en specifik miljöbedömning, ska en liten miljökonsekvensbeskrivning göras om verksamheten eller åtgärden inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, se ovan.

I processen då enskilda och allmänna intressen vägs mot varandra, väger en allmän väg högre än ett enskilt intresse att exploatera mark som privatiserar den. Då allmänna vägar hanteras sätts höga krav på utformningen i form av hur vägen kan dras i landskapet. Detta kommer ifrån satta krav på hastighet och utformning, då en estetisk

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

sådan ska eftersträvas (Jessen, 2024). I och med de krav som ställs på just utformningen av allmänna vägar går det oftast inte att argumentera för att behovet kan tillgodoses på ett annat ställe. Då allmänna vägar hanteras, görs det idag oftast i samband med en befintlig väg som kräver orimliga kostnader eller intrång vid flyttning av vägkorridoren. För detaljplaner finns inte samma krav på utformning, vilket gör att det oftast är enklare att hitta alternativa lokaliseringar för gatorna (Jessen, 2024). I det aktuella fallet från Tranås finns emellertid ingen befintlig vägkorridor att förhålla sig till och i och med att de valde att upprätta en detaljplan för vägen, kan vägen dras utan krav på utformning, hastighet och kan enbart sättas efter de behov som vägen är tänkt att uppfylla. Utformningen ska emellertid göras så att intrånget begränsas.

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

8 Diskussion

Examensarbetet undersöker förhållandet mellan de kommunala sätten att planera infrastruktur i PBL och VägL. Den inhämtade kunskapen som presenteras i arbetet ovan diskuteras nedan.

8.1 Förhållandet mellan PBL och VägL

Resultaten i arbetet visar på både likheter och skillnader mellan de två olika sätten att planera kommunal infrastruktur i PBL och VägL. De skillnader som lyfts fram med hjälp av presenterade exempel från verkligheten belyser i stora drag de aspekter som är olika mellan processerna. Efter den gjorda studien har insikter getts i vilken frekvens som kommuner använder sig av VägL för att planera infrastruktur, vilka orsaker som kan ligga bakom kommunernas val mellan PBL och VägL och till sist processernas övergripande likheter och skillnader. Likheterna är många och skillnaderna i processen beror i många fall på den enskilda platsens förutsättningar och behov. De stora skillnaderna mellan de båda processerna är i vilken ordning de olika stegen kommer. I VägL sker en del prövning och steg före fastställandet som i PBL görs i efterhand, efter att planen är antagen. Det leder i slutändan till att processen enligt Väg kan upplevas som mer tidskrävande då det i vissa fall kan leda till att det dröjer längre innan fastställelse av planen sker. Å andra sidan kräver PBL att fler aspekter i planens innehåll och utformning hanteras noggrant och djupt innan antagande kan ske. En del av dessa frågor kan vis upprättandet av en vägplan hanteras efter fastställandet, vilket också kan leda till att processen enligt VägL i vissa situationer är snabbare till fastställelse, beroende på hur ingående planens bestämmelser ska vara och vad kommunens ambition och syfte med planen är.

8.2 Processerna enligt PBL och VägL

I både fallet längs med Furuviksvägen i Gävle kommun och längs väg 846 i Jönköpings kommun, valde man att upprätta en detaljplan enligt PBL. Detta ger kommunen större förutsättningar att korta ned tiden innan planen blir antagen i och med att olika förfaranden kan väljas vid handläggningen. För att det ska vara en möjlighet för kommunen att korta ned tiden ska speciella förutsättningar råda. De möjligheterna finns emellertid inte i VägL. I VägL gäller enbart ett och samma förfarande som enligt de lagstiftade tidsfristerna mest kan liknas vid PBLs utökade förfarande. Processen enligt VägL har dock färre lagstiftade steg än det utökade förfarandet enligt PBL även fast den lagstiftade granskningstiden enbart matchar då en detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Granskningstiden är den enda tid som stoppar upp processen för en vägplan, medan det också ingår ett samråd vid framtagandet av en detaljplan.

En detaljplan omfattar generellt mer varierande områden och fler olika bestämmelser än en vägplan. En vägplan kan omfatta stora arealer, men avser enbart en vägsträckning

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

med tillhörande anläggningar. Denna sträcka kan emellertid vid extra stora sträckningar påverka många olika allmänna intressen längs vägen. En detaljplan å andra sidan omfattar generellt fler bestämmelser med bebyggelse, anläggningar, vägar, anslutningsvägar, utformning, placering, och så vidare. Det går i en detaljplan att reglera mer än vad det gör i en vägplan, vilket också kan vara en orsak till att tidsåtgången ökar i jämförelse med en vägplan för samma sträckning. Detta då fler regleringar och utredningar kan behöva göras beroende på vad som ska regleras i detaljplanen. Ytterligare en anledning till att välja VägL vid extra långa sträckningar är för att slippa allt för stora detaljplaner med omfattande innehåll eller för att slippa dela upp arbetet och upprätta flera detaljplaner för en och samma vägsträckning. En vägplan kan då vara att föredra rent administrativt.

I både PBL och VägL kan fastighetsägaren begära att få marken inlöst. Enligt PBL kan detta ske utan förbehåll då lagtexten definierar att just allmän platsmark innebär sådant intrång att fastighetsägaren kan begära att få marken inlöst. Enligt VägL ska det innebära synnerligt men för del eller hela fastigheten för att fastighetsägaren ska kunna åberopa rätten att få en del av eller hela fastigheten inlöst. Vägrätten är en så pass stark rätt att den på flera plan trumfar äganderätten av marken. Exempelvis ger upprättandet av en vägplan väghållaren rättigheter att ta ut de naturtillgångar som hittas inom vägrätten. Den rättigheten finns inte för kommunen som huvudman för de allmänna platserna inom en detaljplan. Vid allmän platsmark med kommunalt huvudmannaskap blir i regel emellertid äganderätten överförd till kommunen, vilket också för med sig rättigheter att ta ut naturtillgångarna, likt vägrätten. Vägrätten kan då likställas med att marken blir utlagd som allmän platsmark och ska enligt PBL vara allmänt tillgänglig i normala, jämförbara förutsättningar.

Samrådet är enligt VägL en pågående process under hela arbetet, inte ett enskilt tillfälle som i PBL. Detta ger de inblandade sakägarna, speciellt de enskilda, en större möjlighet att vara delaktiga under hela processen, om nya tankar dyker upp, om förutsättningar ändras och så vidare. Väglagen ger således större möjligheter för de enskilda sakägarna att vara mer delaktiga och närvarande under processen samtidigt som väghållaren ges större möjligheter att delge hur processen fortlöper och föra ett tydligare samtal och dialog under längre tid än ett enskilt tillfälle. Enligt PBL är det en tidpunkt med ett givet samråd. Det ger inte riktigt samma möjlighet för sakägare att enligt lagen att föra en dialog och vara delaktig i planeringen. Med ett pågående samråd enligt VägL ökar chanserna till förståelse och kunskapsdelning mellan parterna. Om samrådet genomförs på ett korrekt sätt som det var tänkt från lagstiftarens sida, kan det medföra ett större förtroende och engagemang i projektet för de (oftast) mindre kunniga sakägarna. Kommunen ger sakägarna mer tid att förstå projektet och att tänka igenom det som man vill framföra och stänger inga dörrar för fler synpunkter i framtiden. Detta leder till en snabbare och mer personlig kommunikation än enbart vid två tillfällen om sakägarna kan framföra synpunkter under hela processen. Denna typ av process kan leda till att fler enskilda sakägare inkommer med synpunkter, vilket är önskvärt för upprättaren av vägplanen. Det kan emellertid också innebära en mer tidskrävande kommunikation.

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

Fastställelse av en vägplan görs av Trafikverket oavsett vem som upprättar planen. Att välja upprättandet av en detaljplan före en vägplan kan således grunda sig i att de vill ha kontroll över processen. Med en detaljplan är det kommunen själv som fastställer planen, vilket gör att kommunen har en större känsla av kontroll i den processen. Det kräver givetvis fortfarande en inblandning i form av samråd med andra aktörer, men det är alltså i slutändan ett organ inom den egna kommunen som tar beslut om fastställande. Vid framtagandet av en vägplan har kommunen som väghållare inte samma kontroll över att planen kommer att fastställas då detta beslut tas av en annan aktör, varpå en osäkerhetskänsla och missad kontroll kan komma att spela in i valet mellan de båda processerna. Detta kan ligga till grund för att inte kommuner använder sig av VägL oftare, då man gärna vill ha processen i sina egna händer med en känsla av att de själva ”äger processen”.

För detaljplaner kan enskilda sakägare överklaga till fler instanser än vad de kan för en vägplan. Det kräver att speciella förutsättningar råder för att fallet ska prövas i de högre instanserna, vilket är sällsynt. Statistik visar att det är nästan 10 procentenheter, från 20 procent för vägplaner till 29 procent för detaljplaner, fler detaljplaner som överklagas än vägplaner. Skillnaden är enbart 5 procentenheter då man enbart jämför vägplaner som har initierats av en kommun. Denna statistik är emellertid missvisande, då det finns så få fall, enbart fyra, med just en kommun som upprättare av en vägplan. Det går emellertid att säga att det finns en markant skillnad mellan hur många detaljplaner och vägplaner som överklagas. Som nämnt ovan kan de processuella skillnaderna vara en bidragande faktor till det. Väglagen medför således minskad risk för överklagan och en eliminerad risk för överprövning då länsstyrelsens bevakningspunkter hanteras innan fastställelse sker, se avsnitt 8.6 nedan. Länsstyrelsen har dock rätt att överklaga en fastställd vägplan. Dessa faktorer kan vara bidragande till att välja VägL framför PBL. Att fler kommuner inte har gjort så genom åren visar emellertid på att denna faktor inte är övervägande för valet mellan PBL och VägL, utan det är för kommunerna i första hand andra orsaker som avgör valet mellan de båda lagrummen.

I och med att risken är något större att en detaljplan överklagas i jämförelse med en vägplan, i samband med att handläggningstiderna i MMD och MÖD är långa, bör kunna vara en faktor till att fler kommuner väljer att använda sig av VägL. Att fler inte har gjort så kan till en stor del bero på okunskap hos kommunerna. Det är givetvis svårt att säga om statistiken för överklagade detaljplaner också kan översättas på detaljplaner som nästan enbart omfattar en kommunal gata, då ingen statistik finns att tillgå på just den typen av detaljplaner. Det finns inte heller någon riktigt bra statistik på regeringens handläggningstider vid överklagade vägplaner att jämföra med.

8.3 Tidsåtgång

De tider som tar mest tid i upprättandet av antingen en detaljplan eller vägplan är emellertid inte den tiden som planen ska hållas öppen för samråd eller granskning. Den stora tidsåtgången ligger i undersökningen och arbetet med att ta fram själva planen.

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

Denna tid varierar till stor del på grund av platsens specifika förutsättningar och bakgrunden till vad som ska finnas med i planen. Att tidsåtgången varierar beroende på projektet styrks av den spretighet som framställs i avsnitt 2.1 ovan om planprocessens varierande tidsåtgång. På en och samma plats, skiljer emellertid inte förutsättningarna beroende på valet mellan PBL och VägL. Det finns dock som nämnt, inga stora tidsskillnader mellan de lagstiftade tiderna som krävs mellan PBL och VägL. Det är också svårt av den genomförda studien att dra några slutsatser om vilken av processerna som kräver minst tidsåtgång generellt. Av studien inkom enbart fyra fall av kommunal användning av VägL, där vägplanen har fastställts. Alla fallen berör en utökning eller ändring av befintligt vägområde. Tidsåtgången i de fallen kan antas förkortas i och med att intrånget blir mindre omfattande än vid nyetablering av en väg.

I de fall som framkom i studien, där kommunen har använt sig av VägL, vilket enbart var fyra fastställda planer sedan 2008, gällde alla ändring av befintligt vägområde och inte någon gällde anläggning av ny väg. De exempel som inkom där en vägplan var under framtagande och ännu inte var fastställd rörde också ändring av vägområde och inte anläggning av ny vägsträckning. Att upprätta en vägplan för ändring av befintligt vägområde kan i många fall vara enklare och en något snabbare process än att anlägga en helt ny väg. Detta då väghållaren i många fall kan använda sig av den redan befintliga vägplanen och de utredningar och förarbeten som har tagits fram då vägen anlades för första gången. Sällan bör en sådan plan dessutom bedömas kunna medföra betydande miljöpåverkan. Väglagens processer och steg ska efterföljas, men av de framkomna exemplen tyder på relativt snabba processer. Av de framkomna fallen har det inte inneburit att vägplanen kan antas medföra betydande miljöpåverkan och processen har därmed inneburit att en del underlagsmaterial inte behöver tas fram, vilket underlättar och kortar ned processens tidsåtgång. I andra fall kan nog emellertid PBL ses som den snabbare processen i jämförelse med VägL. En detaljplan tar generellt under två år och en vägplan kan variera från allt mellan några månader och många år. Det går utifrån de presenterade resultaten i detta arbete inte att dra några slutsatser kring att processen enligt PBL eller VägL är snabbast i tidsåtgång. Tiden som är lagstadgad skiljer inte avsevärt mellan processerna, där dock PBLs utökade förfarande bäst stämmer överens med VägLs tidsfrister. Att det är kommunen själva som antar en detaljplan kan också korta ned tidsåtgången i projektet i jämförelse med vägplaner som prövas och fastställs av Trafikverket, vilket innebär handläggningstid.

8.4 Genomförande

I både PBL och VägL tillåts små avvikelser från planen efter att den har vunnit laga kraft. För en detaljplan ska avvikelsen vara *liten* och för en vägplan ska avvikelsen vara *oväsentlig*. *Oväsentlig* kan i sammanhanget ses som mindre än *liten*, vilket definitionsmässigt skulle innebära att mindre avvikelser är okej vid upprättandet av en vägplan. Väglagen är emellertid mer tillåtande i upprättandet och allt behöver inte finnas med i planen för att senare kunna få tillstånd. Anläggningar som behövs utmed sträckningen kan för att korta ned processerna prövas med tillstånd efter att planen har

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

fastställts. Därmed skulle kravet på att enbart oväsentliga avvikelser får göras från planen inte innebära något hinder. Enligt PBL kan kommunen också göra planen flexibel för att kunna ta vissa beslut efter antagande vilket också öppnar upp bestämmelsen med liten avvikelse, vilket då efterliknar möjligheterna i VägL mer. I PBL ges kommunen stora möjligheter att göra detaljplanerna och dess bestämmelser flexibla. Även i VägL ges en kommun stora möjligheter att vara flexibla och öppna då man helt kan lämna frågorna till en senare prövning.

Efter att en detaljplan har vunnit laga kraft krävs generellt sätt också bygglov, om inte kommunen i detaljplanen har beslutat om annat, innan byggnation kan starta, vilket kommunen prövar och utfärdar med stöd av detaljplanens bestämmelser. Då man i Jönköpings kommun valde att i stället upprätta en vägplan kan de förenkla den processen något. Anläggningarna kan likt en detaljplan finnas med i en vägplan som kan ligga till grund för bygglov. I en vägplan prövas emellertid åtgärderna inom och utanför vägområdet enbart en gång om man ska se det enkelt. Inom vägområdet utfärdar väghållaren, i detta fall Jönköpings kommun, tillstånd och bygglov. De kan således pröva frågan om tillstånd och bygglov i ett. Då åtgärderna ska vidtas utanför vägområdet är det i stället länsstyrelsen som ger tillstånd. För åtgärder som kräver bygglov, krävs inget tillstånd från länsstyrelsen. Då prövar kommunen i sin bygglovsprövning också frågan om tillstånd, för att undgå flera upprepande prövningar av samma regelverk. Ett tillstånd enligt VägL kan komma att kräva en mer noggrann och tidskrävande tillståndsprocess beroende på hur förutsättningarna på platsen ser ut. I och med upprättandet av vägplanen vinner emellertid kommunen på att de slipper att pröva vilka anläggningar, och om det ens behövs anläggningar på platsen, och hur utformningen på dem skall vara innan vägplanen fastställs. Det kan göra att processen innan fastställelse snabbas upp gentemot om en detaljplan hade upprättats i fallet. Dock kan alltså upprättandet av en vägplan i jämförelse med en detaljplan innebära längre handläggningstider efter att planen är fastställd för väghållaren.

Jönköpings kommunen kan i och med valet att upprätta en vägplan medge undantag från bygglovskravet i PBL för vissa åtgärder som nämns i avsnitt 3.7.1 ovan. Denna möjlighet finns också för kommunen då de upprättar en detaljplan. Möjligheterna för kommunen att styra bygglovs-undantagen är större i omfattning än de åtgärder som kan undantas bygglovskravet enligt VägL. För att det ska vara möjligt för kommunen att besluta om undantag från bygglovsplikten i VägL, ska kommunen vid upprättandet av vägplanen tidigt ta upp frågan i den fysiska planeringsprocessen i samband med inledande samråd. Då ges berörda sakägare ett tidigt besked om väghållarens avsikt om undantag från bygglovsplikt i vägplanen. Om kommunen i stället hade valt att upprätta en detaljplan regleras undantag till bygglov som en planbestämmelse och kräver inga extra åtgärder eller upplysningar utöver de lagstadgade bestämmelserna i PBL. förenklas bygglovsprövningen då kommunen kan hämta stöd från detaljplanen i och med att åtgärderna då är prövade och godkända i och med detaljplanens antagande.

I och med att man i Jönköpings kommun valde att upprätta en vägplan framför en detaljplan gör att man ger sig själva större möjligheter att under anläggningsfasen ta

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

annan mark i anspråk för de behov som kan uppkomma i samband med anläggningen av vägen. Enligt VägL kan exempelvis väghållaren ta mark tillfälligt i anspråk för att anlägga transportvägar, eller för uppläggning av material. Den möjligheten finns inte i PBL. Med VägL följer också möjligheter till tidigare tillträde. Den väghållare som håller på att upprätta en vägplan kan ges tillträde att exempelvis utföra mätningar, undersökningar och utsättningar för att underlätta då planen väl blir fastställd och vinner laga kraft. Detta gör att kommunen kan tjäna in tid i förberedande fas inför att byggstart kan ske, och kan starta anläggningsarbete direkt då vägplanen blir vinner laga kraft. Dessa möjligheter ges inte vid upprättandet av en detaljplan enligt PBL.

Den enda skillnaden mellan PBLs och VägLs hantering av ledningar inom vägområdet är upplåtelsesättet. I PBL sker det främst genom ett nyttjanderättsavtal som max kan gälla i 25 år och tecknas mellan fastighetsägare. Kommunen måste således lösa in marken för den allmänna platsen för att kunna teckna ett sådant avtal. För VägL krävs enbart ett tillstånd från väghållaren, vilket det inte finns restriktioner för i tid eller villkor, vilket det finns på en nyttjanderätt. Nyttjanderätten kräver då förnyelse emellanåt. Ledningsrätter är också vanligt förekommande som alltså är en speciell typ av nyttjanderätt som görs tillgänglig för just allmänna ledningar. Även servitut kan vara en möjlig lösning för att få till stånd rättigheter för ledningsdragning.

Efter att en detaljplan med kommunalt huvudmannaskap upphävs är kommunen fortsatt ansvarig för de allmänna platserna. Detta gäller således i fallen där kommunerna valde att anlägga gatorna med PBL som presenterades i avsnitt 7 ovan. Enligt VägL upphör i stället vägrätten då vägen dras in, vilket också gör att om vägrätten upphör, finns det inte längre någon väg för väghållaren att underhålla och drifta. Väghållningen av vägen upphör således tillsammans med att vägrätten försvinner. Väglagens bestämmelser är således mer tillåtande till väghållaren om förutsättningarna på platsen förändras för att en så stor förändring av själva vägen ska behöva ske. Då en vägrätt dras in avsäger sig väghållaren ansvaret för sträckningen, vilket kommunen enligt en detaljplan inte kan göra, även om den bakomliggande detaljplanen upphävs. Detaljplanen är således mer kontrollerande och styrande om upphävande mot förmodan skulle kunna bli aktuellt.

8.5 Underhåll och drift

Efter att en väg har byggts enligt VägL ställs det krav på att den ska underhållas, repareras och på annat sätt hållas i ett skick som är tillfredsställande för samfärdseln. Det finns också funktionskrav på kommunen som ansvarig för allmän plats inom detaljplan enligt PBL, men formuleringarna skiljer sig åt mellan lagarna. Väglagen har en lite mer djupgående och ett mer långtgående ansvar i lagtexten, vilken innefattar serviceåtgärder och förbättringsåtgärder. Enligt PBL ställs krav utifrån platsens förutsättningar och ortens sed och är således mer flexibla än VägLs regler. Båda lagarna innehåller regler om att gatorna/vägarna ska skötas utifrån hälso- och säkerhetsskäl. Vad som enligt den formuleringen kan anses lämpligt kan variera mycket mellan olika orter, delar i landet och vilka förutsättningar den enskilda vägen har i och med

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

trafikmängd, hur många som har nytta av vägen samt vägens läge. Väglagens bestämmelser för underhåll och drift är universella och inte anpassningsbara till den givna situationen på samma sätt som bestämmelserna i PBL. Vägplaner följer således med en del givna bestämmelser om utformning och skötsel, vilket inte en detaljplan gör på samma sätt. Detta kan till viss del vara en anledning till att kommuner i större utsträckning väljer att upprätta detaljplaner framför vägplaner. Något som emellertid kan diskuteras vidare är varför det finns denna skillnad mellan lagtexterna i underhållskrav.

I VägL vill lagstiftaren säkerställa en högre standard på de allmänna vägarna i landet, men varför ställs då inte samma krav på de kommunala gatorna? En förklaring kan vara att det generellt är mindre gator som berörs i PBL, det vill säga kvartersgator. Dessa typer av gator hyser inte lika stor trafikmängd som en allmän väg gör, vilket gör att man från lagstiftaren kanske inte kan sätta samma krav på underhållning och skötsel som man kan på de allmänna vägarna. Trots att de allmänna vägarnas längd är mer än dubbelt så mycket som de kommunala gatorna, är kommunernas medel att ta hand om dem oftast mer begränsade än vad Trafikverkets medel är. Det generellt så att det är Trafikverket som sköter om de allmänna vägarna i landet och att det är kommunen som i första hand sköter om de kommunala gatorna. Detta kan ytterligare vara en förklaring till varför lagstiftaren ställer högre krav på de allmänna vägarna då de sköts av en statlig myndighet.

Det uppkommer emellertid en krock då kommunen med flera medel kan anlägga och ändra statusen på gator och vägar inom sin kommun. Att anlägga en vad som annars kan klassas som en allmän väg som kommunal gata genom PBL medför således ett mindre underhållsbehov för gatan om inte ortens sed för underhåll är skyhögt. Samma gäller då en kommun i en detaljplan planlägger en allmän väg som gata eftersom vägen då tappar sin status som allmän väg. Gatans titel som gata eller väg har således stor betydelse för de krav som ställs på väghållaren. Här kan kommunen komma enklare och billigare undan om kommunen väljer att planlägga med PBL framför VägL. Det är således en god anledning för kommunerna att i välja PBL framför VägL. Vissa undantag finns dock för motortrafikleder och motorvägar, vilket behåller statlig skötsel även vid planläggning i en detaljplan, vilket belyser vikten av dessa vägar som del av landets kommunikationsnät för transporter.

8.6 Koppling till MB

Den generella bilden och vad som enligt lag ska gälla är att alla ärenden avgörs i varje enskilt fall. De allmänna intressena varierar med den specifika platsen och dess förutsättningar och inte beroende på om ärendet gäller en detaljplan eller en vägplan. Generellt bör det således inte vara någon skillnad i hur hanteringen av tillståndsfrågan ser ut varken för detaljplaner eller för vägplaner. För att ett intresse ska vara angeläget och dispens därmed kan ges, bör den planerade åtgärden långsiktigt kunna ge fördelar för samhället. Bevisbördan ligger alltid på den som vill genomföra en åtgärd, oavsett

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

ärendetyp. Gator enligt PBL eller vägar enligt VägL måste båda uppfylla samma särskilda skäl för upphävande av strandskydd i MB. Vid nya vägar är det vanligast att punkt 5 används om att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området och punkt 3 om att en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området. Vid både upprättandet av en vägplan eller en detaljplan sker allt som oftast en lokaliseringstudering innan planen kommer in till länsstyrelsen. Det brukar då vara tydligt om gatan eller vägen uppfyller de särskilda skälen och om dispens eller upphävande av strandskyddet kan ges.

Förbuden inom strandskyddsområde gäller inte byggande av allmän väg enligt en fastställd vägplan upprättad med VägL. Strandskyddsfrågan löses under processens gång. Dessutom kan länsstyrelsen besluta om att upphäva strandskyddet i ett område som omfattas av en detaljplan enligt PBL eller om området behövs för byggande av allmän väg. Länsstyrelsen bevakar och vägleder under framtagandet av en vägplan eller en detaljplan så att frågan om strandskydd löses och hanteras på ett godtagbart sätt. Länsstyrelsen kan vid framtagandet av en vägplan begära in kompletteringar tills de är nöjda med hur frågan hanteras i planen. I planen ska kommunen redovisa påverkan som åtgärden ger på strandskyddet och strandskyddets syften ska presenteras. Alternativa lokaliseringar behöver då normalt presenteras och det ska bevisas vilket intresse eller behov som planen är tänkt att tillgodose tillsammans med en avvägning mot strandskyddet. Vid framtagandet av en detaljplan lämnar länsstyrelsen synpunkter, vilka kommunen kan välja att beakta eller inte.

Även om kravställandet är jämbördigt mellan MB:s prövning av detaljplaner och vägplaner, skiljer sig hanteringen av ärendena åt. Kommunen har som tidigare nämnt en stor bevisbörd och ska motivera tydligt för att inte länsstyrelsen ska stoppa en detaljplan. Kommunen har en större möjlighet att via sin detaljplanering visa upp ett helhetsperspektiv för hur den planerade gatan eller vägen ska samordnas med den anknytande bebyggelsen. Vid upprättandet av en vägplan, gäller den enbart vid själva byggandet och anläggandet av åtgärden. Lokaliseringen i förhållande till annat kan i de fallen ibland vara enklare att ifrågasätta. Enligt svar från länsstyrelser har det emellertid hänt att strandskyddet har vägts ihop med en mängd andra miljöintressen vid hanteringen av vägplaner och kan då komma i skymundan eftersom den inte har den särställning som strandskyddet har vid kommunal planering av detaljplaner. Projekt som kan genomföras med både PBL och VägL har således en hygglig chans att få genomföras även om det innebär intrång i strandskyddet bara den som upprättar planen, det vill säga kommunen, kan visa att projektet är samhällsviktigt och att det saknas alternativ till intrånget. Som tidigare nämnt bör inte planformen vara den avgörande faktorn i hur kraven för strandskyddsdispens enligt MB ser ut.

När det just kommer till tillståndsfrågan och miljöprövningen enligt MB, är det större skillnad mellan PBL och VägL. Vid upprättandet av en vägplan görs en särskild prövning av vissa av MB:s regler. Speciellt viktig är 2 kap. MB om allmänna hänsynsregler. Dessa krav på särskild prövning finns inte i PBL och kommunal

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

detaljplanering. 2 kap. MB innebär en ganska tung bevisning av den som upprättar planen och blir väl tungrott om samma prövning ska göras igen vid följdprövningarna. Reglerna i bland annat 2 kap. MB behöver således inte prövas särskilt vid tillståndsfrågor, då de vid upprättandet av vägplanen redan har prövats särskilt. Vid upprättandet av detaljplaner ges också en förankringsmässig status som underlag för följdprövningar enligt MB, men är inte lika tung som vid en vägplan där bestämmelserna i 2 kap. MB redan har prövats innan planens fastställande.

I processen enligt MB vägs också enskilda intressen mot de allmänna. En allmän väg väger högre än ett enskilt intresse att exploatera mark som privatiserar marken. Vid hantering av allmänna vägar sätts det ofta höga krav på utformningen i landskapet. Detta med tanke på väganläggningens hastighet och utformningskrav. Dessa krav begränsar således hur vägen kan dras i landskapet. Ofta går det inte att argumentera för att kommunen lokalt skulle kunna flytta vägen utanför exempelvis ett strandskyddsområde. Vid hantering av allmänna vägar förhåller man sig ofta, vilket vi kan se i de fall som presenteras i avsnitt 7 ovan, till befintliga vägar. Då finns redan en vägkorridor att förhålla sig till och alternativet att flytta en redan befintlig väg är ofta oproportionerligt kostsamt samtidigt som det också medför stor påverkan på antingen jungfrulig mark och natur eller på bostäder och verksamheter som har förlagts intill vägen. Vid upprättandet av detaljplaner är det allt som oftast enklare än för vägplaner att hitta alternativa lokaliseringar för den tänkta åtgärden.

En skillnad mellan PBL och VägL är hur miljöbedömningen hanteras om planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Både detaljplaner och vägplaner ska då genomgå en miljöbedömning. Skillnaden är att det är två olika processer som genomförs. För detaljplaner gäller den särskilda miljöbedömningen och för vägplaner gäller den specifika. De båda processerna har många likheter. En stor skillnad som finns mellan processerna är emellertid att för specifik miljöbedömning krävs det att en liten MKB upprättas även om planen inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Detta gör att det vid upprättandet av en vägplan tas fram en MKB som presenteras på ett tydligt sätt i processen oavsett om planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte. Mycket av den utredning och motivering som då krävs av lagstiftningen från MB ges ”gratis” i och med framtagandet av en MKB. I detaljplaneprocessen tas enbart en MKB fram om planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan, vilket alltså inte är för varje detaljplan som tas fram. Då presenteras inte de utredningar och motiveringar som krävs på ett lika tydligt sätt i processen.

Framtagandet av en vägplan sätter således större krav på utredning och hur arbetet och information presenteras i det slutliga dokumentet. Detta gör att processen och tillståndsfrågan, dispenser och liknande enligt MB går snabbare. I en detaljplan finns oftast inte det underlag som krävs, vilket gör att planen överprövas av länsstyrelsen. Överprövningen leder i sin tur till att processen drar ut på tiden mer än vad som hade varit nödvändigt innan planen vinner laga kraft och byggstart kan ske.

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

8.7 Väglagens tillämplighet

I fallet om utbyggnation av en planerad gång- och cykelbana längs med Norra Åbyggebyvägen i Gävle kommun, se avsnitt 7.2 ovan, tyder kommunens motvilja till att använda sig av VägL innan markköp på okunskap. Kommunen ansåg att användandet av VägL är en tvingande process där kommunen som aktör tvingar markägarna av med sin mark för att kunna få till stånd en gång- och cykelväg utmed den befintliga vägen. Detta påstående är förvisso sant, om det allmänna intresset av en gång- och cykelväg i processen bedöms väga högre än det enskilda intresset av att behålla sin mark, det vill säga egendomsskyddet. Det är ädelt av kommunen i fråga att vilja förhandla med markägarna för att slippa tvinga marken ifrån dem om det allmänna intresset skulle väga högre och att de respekterar och värdesätter deras invånares egendomsskydd så högt. Visst kan det finnas andra bakomliggande anledningar utöver det högt satta värdet för markägarnas egendomsskydd likt ryktesspridning och valröster, men det är inte relevant för den genomförda studien. Väglagens regler, tillika detaljplanen följer en demokratisk process där både enskilda och allmänna intressen beaktas och vägs mot varandra. De enskilda markägarna undermineras inte i processen. Alla berörda får enligt både PBL och VägL komma till tals och framföra sina åsikter som ska beaktas i processen. I många lägen kan alltså planläggning med detaljplan eller vägplan dra ut på tiden onödigt länge med förarbeten och markinköp eller att kommunen inte ser det som rationellt att planlägga en viss sträckning med detaljplan. Då bör kommuner verkligen se VägL som ett alternativ för att kunna komma fram och få projektet till stånd och genomföra det inom en rimlig tid.

Även om kommunen skulle bli överens med alla fastighetsägarna och köpa in den mark som behövs, kommer de att behöva upprätta en vägplan i och med att vägen är att anse som en allmän väg. Att kommunen har valt att förhandla med fastighetsägarna innan upprättandet av en vägplan börjar drar inte bara ut på tiden utan komplicerar och försvårar det framtida arbetet med just framtagandet av planen. Förhandlingar och kompromisser som uppkommer i och med kommunens vilja att först köpa marken innan arbetet med en vägplan påbörjas, leder enbart till mer svårigheter. Kommunen missar den demokratiska aspekten i processen. Vid tidiga förhandlingar sätter kommunen stopp för sig själva genom att i senare planeringsskede behöva förhålla sig till de överenskommelser som kommunen vid förhandlingarna har kommit överens om med fastighetsägarna.

I processen för framtagande av en vägplan finns lagstiftade skeden för att säkerställa en demokratisk process. Alla berörda kan då komma med synpunkter, både på genomförandet, utformningen och tillhörande anordningar. I Gävle kommuns försök att kompromissa och komma överens med fastighetsägarna, se avsnitt 7.2 ovan, leder det i stället till att kommunen ger de fastighetsägare som motsätter sig ett större utrymme och möjlighet till påverkan. Det leder således inte till en demokratisk process när de anpassar den slutliga utformningen på tidiga överenskommelser. Det lämnar heller inga möjligheter för att i senare skeden ändra sig för att exempelvis förutsättningarna har ändrats. Kommunen låser sig således till ett fast förslag. Detta kan

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

i sin tur leda till att vägplanen inte antas då de i processen kanske inte har kunnat ta hänsyn till alla inkomna synpunkter på grund av sina tidiga kompromisser. Vägplanen ska, oavsett om väghållaren äger marken eller inte, följa de lagstiftade demokratiska stegen i VägL där alla sakägare ges möjligheten att komma till tals och där alla intressen vägas mot varandra.

Utän tidiga förhandlingar med markägarna får fler komma till tals och det leder till en större chans att få en bra helhetslösning. Det blir dessutom en mer rättvis process gentemot fastighetsägarna utmed sträckningen då alla ges ersättning för intrånget enligt expropriationslagen. Fastighetsägarna ges dessutom möjligheten att välja att få marken inlöst om intrånget anses medföra synnerligt men för del av eller hela fastigheten.

8.8 Väglagens begränsningar

I många fall är inte VägL ett möjligt alternativ för kommunerna då man initierar planering av infrastruktur. I de fall där ett val mellan de olika processerna blir aktuellt, är det i många fall andra faktorer och förutsättningar som tyder på den ena eller den andra processen. Det är längs vägen många undantagsfall som krävs från den generella hanteringen vid planeringsprocessen som behöver uppfyllas för att kommunen ska kunna tillämpa VägL.

I många fall krävs ytterligare åtgärder som tillhör vägen för att den ska uppfylla sitt fulla syfte. Att initiera två separata processer, en vägplan för vägen och en detaljplan för omkringliggande behov, är i många fall uteslutet eftersom allt kan hanteras som en gemensam process i PBL. Många tillhörande anläggningar som krävs för vägen kan emellertid också regleras med VägL, men det ska då finnas en tydlig koppling mellan anläggningens funktion och vägen. Det kan i många fall också begränsa en kommuns möjligheter att välja VägL. I områden som inte pekats ut för exploatering där enbart vägområdet och tillhörande anläggningar är aktuellt, kan VägL ses som ett alternativ, om inte andra förutsättningar talar mot upprättandet av en vägplan. Det är inom kommunala väghållningsområden extremt ovanligt att inte marken redan är detaljplanelagd eller att den planeras för framtida exploatering. Inom kommunala väghållningsområden är det således också ovanligt att kommunen kan tillämpa väglagen.

I och med VägLs hantering av tillstånd och de särskilda prövningar gentemot MB som görs, blir processen effektivare i jämförelse med PBL i projekt som omfattas av många allmänna intressen.

Väglagens tillämpning är begränsad för kommuner. För att väglagen ska vara tillämpbar ska flera faktorer vara uppfyllda. Den faktor som spelar störst roll är dess utbreddhet för de kommunala väghållningsområdena. De kommunala väghållningsområdena omfattar i synnerhet de lite större städerna och orternas kärnor. Dessa områden omfattar stora mängder detaljplaner och vägar som finns med på

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

desa, blir som tidigare nämnt inte allmänna vägar i lagens betydelse längre. Utbudet av allmänna vägar inom det kommunala väghållningsområdet blir således begränsat, vilket också begränsar kommunens möjligheter att använda sig av VägL. Många vägar kan emellertid vara klassade som allmänna vägar med kommunal väghållning, utan att befinna sig inom det kommunala väghållningsområdet, se exempelvis fall från Gävle kommun ovan, avsnitt 7.2. Dessa vägar befinner sig således längre ut från stadens kärna och hittas i områden som mer liknar landsbygd. På dessa vägar används med fördel VägL för kommunerna. Detta då dessa områden allt som oftast inte klassas som tänkta exploateringsområden som planeras att detaljplaneläggas i framtiden.

I de fall som tas upp i kapitel 6 ovan när VägL har använts, har det gjorts för ändring eller utbyggnad av ett befintligt vägområde. I dessa fall, speciellt också i områden som inte pekats ut för exploatering, se ovan, används med fördel VägL framför PBL. Detta då processen förenklas och effektiviseras i och med det minskade intrånget i marken.

8.9 Kommunernas vetskap och inställning till VägL

Cirka 11 procent av de kommunerna som besvarade det utskickade mejlet svarade att den tilltänkta frågeställningen till projektet inte gick att genomföra då kommunerna inte har möjligheten att anlägga eller bygga om allmänna vägar. Flera kommuner svarade att det enbart är Trafikverket som kan använda sig av VägL. Studien belyser således en utbredd okunskap om möjligheterna att hantera planeringen av kommunal infrastruktur och få projekt till stånd. Okunskapen om just VägL har i många fall sin rot i att det är så få fall där kommunerna kan använda sig utav den, där inte heller anläggning med detaljplan är ett alternativ, vilket också förklarar varför inte fler fall finns där en kommun har upprättat en vägplan. Anledningar till VägLs ytterst begränsade användningsområde är omfattningen och placeringen av de kommunala väghållningsområdena. Områdena är i många fall koncentrerade till att omfatta de lite större städerna som finns inom kommunen. I staden och i dess direkta närhet är det dessutom extremt ovanligt att områdena inte är detaljplanelagda, vilket också är en grund för att vägen inte längre ses som en allmän väg.

Utifrån de svar som inkom från kommunerna i den kvantitativa undersökningen uppkommer att VägL är svåransvärd för kommunerna. Väglagen upplevs ta längre tid, vilket till stor del handlar om kunskapsbrister hos medarbetarna på kommunen. Att många kommuner saknar kunskap och vetskap om VägL som kommunalt medel att planera infrastruktur är redan fastslaget. Vid jämförelse mellan PBL, som kommunerna är vana att använda, och VägL, blir valet i de allra flesta fallen lätt för både tidsbesparingar och kostnadsbesparingar. Att fallen dessutom är få där denna avvägning mellan PBL och VägL kan göras, bidrar givetvis också.

Kommunerna runt om i landet bör verkligen få kunskap om VägL som medel i planeringsprocessen för att också kunna använda sig av den. Speciellt fördelaktigt för

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

kommuner att använda sig av just VägL som medel är i områden där kommunen inte anser det lönsamt att planlägga och ett befintligt vägområde ska ändras.

8.10 Gränslandet mellan mark upplåtet med olika planer och olika väghållare

Att göra valet mellan om man som kommun ska använda sig av en detaljplan eller en vägplan kan i många fall vara självklart för kommunen, men kan i vissa situationer också vara svårt. En svår fråga uppkommer då området befinner sig i gränslandet mellan kommunalt väghållningsområde och det område där Trafikverket är väghållare för allmän väg. Det kan då uppkomma frågor som gäller om vägen/gatan kan anses vara eller bli en del av de allmänna intressena för kommunikationer och transport eller om det enbart är att se som en koppling mellan bostadsområden inuti en stad. Även gränssnittet mellan statlig väg och detaljplanelagd gata är inte definierat och klarlagt hur det ska fungera i verkligheten. Frågan blir givetvis inte speciellt svår då kommunen som en och samma aktör ansvarar för båda sidor av gränslandet, men i många fall är det inte så situationen ser ut. Längs med Furuviksvägen uppkommer i och med kommunens val att detaljplanelägga en sträcka av vägen en skarv mellan vägplan med statlig väghållare och detaljplan med kommunal väghållning. Längs med väg 846 i Jönköping fortsätter gränslandet mellan statlig och kommunal väghållning där emellertid hela sträckningen är upprättad med vägplan.

8.11 Arbetets konsekvenser

Förhoppningsvis kan arbetet leda till att fler kommuner får upp ögonen och ökar sin förståelse kring de tillgängliga medlen som finns för en kommun att planera infrastruktur med stöd av VägL. En konsekvens av ökad förståelse och kunskap om metoden och tillämpningen hos kommunerna kan också leda till att VägL används mer flitigt och oftare. Detta både för att få annars haltande projekt till stånd och för att i situationer där förutsättningarna är fördelaktiga för användandet av VägL, en effektivare och snabbare process med en enklare handläggning för kommunens sida.

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen
som medel i kommunal infrastrukturplanering

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

9 Slutsatser och förslag till framtida studier

I detta kapitel presenteras arbetets slutsatser och ger förslag på framtida studier kopplade till det genomförda arbetet.

9.1 Slutsatser

Planeringsprocesserna enligt PBL och VägL liknar varandra i många avseenden, men det finns också skillnader. Några viktiga skillnader är hur samrådet hanteras som en enskild händelse i PBL och som en pågående process i VägL. Det är också skillnad i hur miljöprövningen gentemot miljöbalkens regler hanteras i de båda processerna.

Att VägL är sällan använd av kommuner förklaras av många bakomliggande faktorer. Det kan handla om kommunernas ovetskap om att de kan ta fram en vägplan för att genomföra projekt. Det kan handla om osäkerheter av VägLs tillämpning och därmed kostnads- och tidsökningar för att ta fram en vägplan. Det kan ytterligare handla om VägLs begränsade användningsområde och om tryggheten och en känsla av kontroll som infinner sig vid användandet av PBL. Väglagen är för de flesta kommunerna i Sverige ett medel som enbart är tillämplig i undantagsfall och i kombination med PBLs utbredda användningsområde och kommunernas kännedom och trygghet i att tillämpa den lagen, blir det i många fall inte en diskussion om vilken lag som ska användas, även om både PBL och VägL hade kunnat vara tillämpbara, vilket är förstäligt.

I en del situationer kan emellertid framtagandet av en vägplan leda till en mer effektiv process. Det handlar om projekt i områden där extra många avvägningar mellan enskilda och allmänna intressen behöver göras, det vill säga områden som omfattas av många riksintressen och projekt där prövningen av MB:s regler är framstående. Väglagens särskilda prövning gentemot MB minskar risken för länsstyrelsens överprövning i PBL och hanteringen av tillstånd och dispenser effektiviseras.

Väglagen bör ses som ett medel vid kommunal infrastrukturplanering för att få projekt till stånd. Det är speciellt användbart som medel vid utökning eller ändring av befintligt vägområde i områden utanför stadskärnan som inte är utpekade för exploatering.

Det är ett problem att svenska kommuner inte har kännedom kring de tillvägagångssätt som de kan använda sig utav i sin planering. Detaljplan och vägplan är två olika medel för att få till stånd kommunal infrastruktur i form av gator och vägar. Den bristande kännedomen om rättsliga regler måste arbetas bort. Väglagen bör således ses som ett viktigt komplement till PBL och bör på ett mer framträdande sätt finnas med i kommunens arsenal av planeringsmöjligheter.

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

9.2 Framtida studier

Det genomförda arbetet har väckt tankar kring varför det sätts skillnader på standard för gata upplåten för allmänt begagnande och för allmän väg. Frågan behandlas något i detta arbete med en trolig förklaring bakom i enlighet med hur dagens lagstiftning är utformad. Att möjligheten för en kommun finns att med enkelhet byta beteckning på en allmän väg till kommunal gata känns emellertid konstigt med tanke på underhållsansvaret. Om Trafikverket, eller en kommun har byggt en allmän väg, som ska tillgodose ett allmänt behov av kommunikationer och samfärdsl, borde inte klassningen ändras om inga förutsättningar har ändrats. Alla vägar som uppfyller kriterierna för allmän väg och dess betydelse för transportsystemet, bör således falla under den gemensamma standarden som finns i VägL. Det hade varit av vikt att vidare undersöka skillnaden i underhåll mellan PBL och VägL och studera eventuella fördelar och nackdelar med skillnaderna i underhållskrav.

En intressant fråga uppkommer också om man vänder på arbetets utgångspunkt. När bör det vara okej för Trafikverket att i statliga sammanhang och längs de statliga vägarna använda PBL för en gemensam och förenklad planeringsprocess tillsammans med den kommunala planeringen. Det uppkommer som tidigare nämnt svåra gränsdragningar då statlig och kommunal väghållning möts tillika då vägplaner och detaljplaner möts. En viktig frågeställning är hur ett sådant gränssnitt bör utformas?

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

Referenser

Offentliga tryck

Lagar

SFS 1970:994. *Jordabalk.*

SFS 1971:948. *Väglag.*

SFS 1972:719. *Expropriationslag.*

SFS 1973:1144. *Ledningsrättslag.*

SFS 1973:1149. *Anläggningslag.*

SFS 1977:654. *Lag om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m.*

SFS 1978:160. *Lag om vissa rörledningar.*

SFS 1988:950. *Kulturmiljölag.*

SFS 1996:242. *Lag om domstolsärenden.*

SFS 1997:857. *Ellag.*

SFS 1998:808. *Miljöbalk.*

SFS 1998:811. *Lag om införande av miljöbalk.*

SFS 1998:814. *Lag med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning.*

SFS 2005:403. *Natargaslag.*

SFS 2009:47. *Lag om vissa kommunala befogenheter.*

SFS 2010:900. *Plan- och bygglag.*

SFS 2011:338. *Plan- och byggförordning.*

SFS 2012:707. *Vägförordning.*

SFS 2015:216. *Förordning om trafikbuller vid bostadsbyggnader.*

SFS 2017:725. *Kommunallag.*

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

SFS 2017:900. *Förvaltningslag*.

Betänkanden

Betänkande 1996/97:TU7. *Trafikpolitikens inriktning*.

Rättsfall och domar

Mark- och Miljööverdomstolen dom 2017-10-20 i mål nr M 11222–16.

NJA 2021 s. 65.

Propositioner

Proposition 1971:123. *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till väglag m.m.*

Proposition 1985/86:3. *Med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.*

Proposition 1996/97:531. *Infrastrukturinriktning för framtida transporter*.

Proposition 2008/09:119. *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*.

Proposition 2010/11:70 *Tredje inreklamnadspaketet för el och naturgas*.

Proposition 2016/17:151. *Fler steg för en effektivare plan- och bygglag*.

Proposition 2016/17:200. *Miljöbedömningar*.

Offentliga utredningar

Kommunal och enskild väghållning: lagförslag och motivuttalanden (SOU 1977:12)

En effektivare plan- och bygglovsprocess (SOU 2013:34)

Myndighetspublikationer

Gävle kommun (2019). *Förstudiemall*. pdf.

Jönköpings kommun (2023). *Gång- och cykelväg, Delen Råslätt - Odensjö. Granskningshandling*. pdf.

Sveriges Kommuner och Landsting (2016). *Planläggning och tidsåtgång 2016*. pdf.
<https://skr.se/download/18.5627773817e39e979efbb501/1643290391385/7585-519-6.pdf> [2024-04-29]

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

Sveriges Kommuner och Landsting (2018). *Väghållningens juridik*. pdf.
<https://skr.se/download/18.7c1c4ddb17e3d28cf9b61893/1642600979418/7585-700-8.pdf>

Sveriges Kommuner och Landsting (2019). *Mark- och miljödomstolarnas handläggningstider – En studie av överklagade planer och bygglov*. pdf.
<https://insynsverige.se/documentHandler.ashx?did=1970704>

Trafikverket (2014). *Planläggning av vägar och järnvägar*. Version 1.0. pdf.
https://bransch.trafikverket.se/contentassets/d5a1b375ad3a44c688242b8b315c8252/planlaggning_vagar_jarnvagar_1_0_141014.pdf

Trafikverket (2022). *Miljöbedömning och miljöbeskrivning i väg- och järnvägsprojekt*. pdf.
<https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1669115/FULLTEXT02.pdf>

Trafikverket. (u.å.). *Vägunderhåll – Så här vårdar och sköter vi våra vägar och anläggningar*. pdf.
<https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1389861/FULLTEXT01.pdf>

Trafikverkets publikation 2021:107. *Utformningsprocess, VGU-Guiden, Vägars och gators utformning*. pdf.
<https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1587448/FULLTEXT01.pdf>

Trafikverkets publikation 2022:001. *Krav - VGU, Vägars och gators utformning*. pdf.
<https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1621114/FULLTEXT02.pdf>

Trafikverkets publikation 2022:002. *Krav – VGU, Begrepp och grundvärden*. pdf.
<https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1621296/FULLTEXT02.pdf>

Trafikverkets publikation 2022:003. *Råd - VGU, Vägars och gators utformning*. pdf.
<https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1621302/FULLTEXT03.pdf>

Trafikverkets publikation 2022:006. *Stödjande kunskap, VGU-Guiden, Vägars och gators utformning*. pdf.
<https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1640989/FULLTEXT01.pdf>

Trafikverkets publikation 2022:167. *Krav - VGU, Supplement 1*. pdf.
<https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1714826/FULLTEXT01.pdf>

Tranås kommun (2023). *Kungörelse Samråd*. pdf.
<https://www.tranas.se/download/18.5cb3794418beaad9210b97/1702564451289/Planbeskrivning.pdf>

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

TSFS 2021:122. *Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om egenskapskrav för vägar, gator, spårvägar och tunnelbanor (byggregler)*.pdf.

https://www.transportstyrelsen.se/TSFS/TSFS%202021_122.pdf

VVFS 2003:140. *Vägverkets föreskrifter om tekniska egenskapskrav vid byggande på vägar och gator (vägregler)*. pdf.

<https://webapp.trafikverket.se/trvfs/pdf/2003nr140.pdf>

VVFS 2004:31. *Vägverkets föreskrifter om bärförmåga, stadga och beständighet hos byggnadsverk vid byggande av vägar och gator*. pdf.

<https://webapp.trafikverket.se/TRVFS/pdf/2004nr031.pdf>

VVFS 2007:103. *Vägverkets föreskrifter om ändring i föreskrifterna (VVFS 2004:31) om bärförmåga, stadga och beständighet hos byggnadsverk vid byggande av vägar och gator*. pdf.

<https://webapp.trafikverket.se/TRVFS/pdf/2007nr103.pdf>

VVFS 2010:18. *Vägverkets föreskrifter om ändring i föreskrifterna (VVFS 2004:31) om bärförmåga, stadga och beständighet hos byggnadsverk vid byggande av vägar och gator*. pdf.

<https://webapp.trafikverket.se/TRVFS/pdf/VVFS2010nr018.pdf>

Litterära källor

Adolfsson, K. & Boberg, S. (2019). *Detaljplanehandboken*. Nordstedts Juridik. Tredje upplagan.

Rydegård, A. & Åkerskog, A. (2020). *Miljöbedömningar i miljöbalken*. Studentlitteratur.

Elektroniska källor

Boverket (2023). *Överklagade detaljplaner*.

<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik-detaljplaner/overklagade-detaljplaner/> [2024-04-29]

Lantmäteriet. u.å. a. *Nyttjanderätt*.

<https://www.lantmateriet.se/sv/fastighet-och-mark/tillgang-till-annans-fastighet/Nyttjanderatt/> [2024-05-08]

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

Lantmäteriet. u.å. b. *Jämförelse mellan nyttjanderätt och ledningsrätt*.
<https://www.lantmateriet.se/sv/fastighet-och-mark/tillgang-till-annans-fastighet/Jamforelse-mellan-nyttjanderatt-och-ledningsratt/> [2024-05-29]

Trafikverket (2017). *Från planering till byggande*.
<https://bransch.trafikverket.se/om-oss/var-verksamhet/sa-har-jobbar-vi-med/Fran-planering-till-byggande/> [2024-04-29]

Trafikverket (2020). *Vägområdet*.
<https://bransch.trafikverket.se/tjanster/ansok-om/tillstand/Ansok-om-ledningsarenden-inom-vagomradet/infor-ansokan-om-ledningsarende-vag/Information-om-vagomradet/> [2024-04-04]

Trafikverket (2022). *Väghållaransvar*.
<https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/vag/vaghallaransvar/> [2024-02-19]

Tranås kommun (2024). *Pågående detaljplaner*.
<https://www.tranas.se/tranas-kommun/bo-miljo-och-trafik/samhallsplanering/detaljplanering/pagaende-detaljplaner> [2024-04-11]

Examensarbeten

Drake, H. (2011). *Överklaganden av järnvägsplaner och arbetsplaner för vägar*. Examensarbete inom Väg- och Vattenbyggnadsprogrammet. Lunds universitet. ISRN LUTVDG/TVBP—10/5399—SE.
<https://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOid=3289983&fileOid=3289985>

Micha, T. (2007). *Väghållare inom detaljplanerat område – väghållning i olika kommuner*. Examensarbete inom Fastighetsvetenskap, Lunds universitet, 2007. ISRN LUTVDG/TVBP—10/5399—SE.
<https://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOid=9137698&fileOid=9138216>

Tällberg, E. (2018). *Statligt och kommunalt väghållaransvar – En studie kring allmän väghållning och kommunala väghållningsområden*. Examensarbete inom Institutionen för fastigheter och byggande, Kungliga Tekniska Högskolan. TRITA-ABE-MBT-18220.
<https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1220297/FULLTEXT01.pdf>

Personlig kommunikation

Asplund, A. (2024). *Konversation om väglagens tillämpning i Gävle kommun*. Trafikplanerare, Gävle kommun. Microsoft Teams videosamtal 27 mars 2024.

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

Jessen, E. (2024). *Konversation om miljöbalkens tillämplighet på detaljplaner och vägplaner*. Plan- och infrastrukturhandläggare, länsstyrelsen Värmland. Mejlkonversation 4 april 2024.

Lossing, L. (2024). *Sammanfattning 2024. Efter konversation om kommuners möjlighet att tillämpa väglagen*. Biträdande jurist, Moll Wendén. Mejlkonversation 14 mars 2024.

Morhed, J. (2024). *Konversation om miljöbalkens tillämplighet på detaljplaner och vägplaner*. Planhandläggare, länsstyrelsen Uppsala län. Mejlkonversation 8 april 2024.

Nyberg, O. (2024). *Konversation om miljöbalkens tillämplighet på detaljplaner och vägplaner*. Naturvårdshandläggare, länsstyrelsen Dalarnas län. Mejlkonversation 9 april 2024.

Persson, J. (2024). *Konversation om miljöbalkens tillämplighet på detaljplaner och vägplaner*. Samhällsbyggnadsdirektör, länsstyrelsen Östergötland. Mejlkonversation 9 april 2024.

Databaser

Trafikverket (u.å.). *NVDB på webb*. Version: 1.0.7.27.
<https://nvdb2012.trafikverket.se/SeTransportnatverket> [2024-04-22]

Bildkällor

Lantmäteriet (2024). Gävle. SWEREF 99 TM, RH 2000. Flygfoto [Kartografiskt material]
<https://minkarta.lantmateriet.se/> [2024-04-05]

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

Bilagor

Bilaga 1. Utlåtande om väglagens tillämplighet

Sammanfattning 2024-03-14

Väglagen (1971:948) ("VägL") tillämpas när det är fråga om en allmän väg (1 § VägL). Med andra ord tillämpas inte väglagen på enskilda vägar eller den kommunala gatuhållningen. I 1 § andra och tredje styckena finns även bestämmelser om vad som utgör en allmän väg och när en väg upphör att vara en allmän väg.

I VägL förekommer begreppet "väghållning", med vilket avses byggande av väg och drift av väg (4 §). Av 5 § VägL framgår att staten som huvudregel är väghållare, vilket då sker genom Trafikverket (se 2 kap. 1 § vägförordningen (2012:707)). Av 5 § VägL framgår emellertid att även en kommun, efter bemyndigande från regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, kan vara väghållare förutsatt att det främjar en god och rationell väghållning.

Då begreppet väghållning enligt VägL omfattar såväl byggande av väg som drift av väg, och det tycks inte finnas något uttryckligt lagstadgat undantag, går det inte att göra någon annan bedömning än att en kommun, när denne är väghållare, äger rätt att anlägga vägar i enlighet med VägL. I en äldre statlig utredning (dock inte äldre än VägL) framkommer det, i likhet med vad som anges i lagtexten, att väghållning omfattar såväl byggande av väg som drift av väg och att väghållningen ankommer på staten såvida det inte förordnats att kommun i stället för staten ska vara väghållare inom sitt område eller del därav (SOU 1977:12 s. 75). Vidare framgår av lagtexten i 8 § VägL att kommuner i vissa fall erhålla statsbidrag för byggande av väg, varvid en byggnadsskyldighet av vägen kan uppstå efter föreläggande från Trafikverket (8 § VägL).

Min samlade bedömning utifrån lagtexten och ovan nämnda statliga utredning är att kommunen får lov att tillämpa väglagen, när kommunen erhållit bemyndigande att vara väghållare, när denne anlägger och bygger nya vägar.

Fullständig hänvisning till ovanstående källa:

SOU 1977:12 – Kommunal och enskild väghållning: lagförslag och motivuttalanden

Lowe Lossing

BITRÄDANDE JURIST / ASSOCIATE

 MOLL WENDÉN

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen som medel i kommunal infrastrukturplanering

Bilaga 2. Utlåtande från Trafikverket

Hej,

Jag hittade fyra ärenden (från 2008 och framåt). Utöver det som vi har i vårt handlingssystem kan det finnas äldre ärenden i diariet men jag har ingen möjligen att söka ut dem på något enkelt sätt. Det är dock mycket ovanligt att kommuner bygger med stöd av väglagen.

De som jag har hittat är TRV 2013/23495, TRV 2017/110979, TRV 2017/86023 och TRV 2022/124426 (överklagat, ej laga kraft).

Detaljplan eller vägplan? – En jämförelse mellan plan- och bygglagen och väglagen
som medel i kommunal infrastrukturplanering

Bilaga 3. Mejlsvar från kommun

Hej!

Det enkla svaret är att det är omöjligt att hantera Trafikverkets process för vägplan, vilket gör att kommunerna gör allt man kan för att slippa komma i närheten av vägplan.