

# Ett effektivare plangenomförande

*Betänkande av Plangenomförandeutredningen*

*Stockholm 2012*



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

SOU 2012:91

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.  
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23866-0  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Stefan Attefall

Regeringen beslutade den 24 november 2011 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över bestämmelserna om genomförande av detaljplaner (dir. 2011:104). Generaldirektören Lars Magnusson förordnades den 25 november 2011 till särskild utredare. Som sekreterare i utredningen anställdes direktören Bengt Nyman fr.o.m. den 1 januari 2012 och länsassessorn Susanna Grege fr.o.m. den 20 februari 2012. Utredningen har antagit namnet Plangenomförandeutredningen.

Som sakkunniga i utredningen förordnade civil- och bostadsministern den 1 februari 2012 numera ämnesrådet Klara Cederlund, kanslirådet Ivar Frostenson och numera kanslirådet Patrik Lidin samt den 20 februari 2012 ämnesrådet Elisabet Bodin. Den 20 februari 2012 förordnades som experter samhällsplaneraren Gunilla Anander, experten Anna Eklund, numera strategiske rådgivaren Roger Ekman, den konkurrensakkunnige Anders Gerde, avdelningsdirektören Jonas Hammarlund, professorn Thomas Kalbro, den näringspolitiska experten Rikard Silverfur, experten Lars Svensson, förbundsjuristen Lena Södersten och den bostadspolitiska experten Björn Wellhagen.

Utredningen har bedrivits i nära samarbete med sakkunniga och experter, som har sammanträtt vid fem tillfällen. Betänkandet är därför skrivet i vi-form. Jag är emellertid ensam ansvarig för samtliga förslag. Till betänkandet har fogats två särskilda yttranden av experten Anna Eklund respektive experten Lena Södersten.

Utredaren överlämnar härmed sitt betänkande Ett effektivare plangenomförande (SOU 2012:91).

Stockholm i december 2012

Lars Magnusson

/Susanna Grege  
Bengt Nyman

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>11</b>
<b>Författningsförslag .....</b>	<b>19</b>
<b>1 Inledning.....</b>	<b>41</b>
1.1 Plangenomförandeutredningens uppdrag .....	41
1.2 Utredningens arbetsformer.....	42
1.3 Betänkandets disposition.....	42
1.4 Några reflexioner om utredningens uppdrag .....	43
<b>2 Helhetsperspektiv på genomförande av detaljplaner .....</b>	<b>47</b>
2.1 Utredningens uppdrag.....	47
2.2 Plangenomförandet i dag.....	48
2.2.1 Plangenomförandet enligt 6 kap. PBL .....	49
2.2.2 Skadeersättning och inlösen enligt 14 kap. PBL.....	53
2.2.3 Fastighetsbildning enligt FBL.....	55
2.2.4 Gemensamhetsanläggning enligt AL.....	56
2.2.5 Ledningsrätt enligt LL.....	59
2.2.6 Lagen om allmänna vattentjänster .....	60
2.2.7 Renhållning av allmänna platser.....	61
2.2.8 Väghållning .....	62
2.2.9 Utredningens överväganden och förslag.....	64
2.3 Huvudmannaskap och tillträde till allmänna platser m.m. ....	66
2.3.1 Allmän plats .....	66

2.3.2	Kommunalt huvudmannaskap .....	67
2.3.3	Enskilt huvudmannaskap.....	68
2.3.4	Markreservat på kvartersmark.....	70
2.3.5	Tillträde till allmänna platser .....	72
2.3.6	Tidigare utredningar om huvudmannaskapet och tillträde till allmänna platser .....	73
2.3.7	PBL-kommitténs förslag om kommunen som delägare i gemensamhetsanläggning .....	77
2.3.8	Utredningens överväganden och förslag .....	79
2.4	Länsstyrelsens roll i plan- och byggprocessen .....	89
2.4.1	En kortare instanskedja för PBL-ärenden .....	89
2.4.2	Länsstyrelsens olika roller .....	90
2.4.3	Utredningens överväganden och förslag .....	91
2.5	Lantmäterimyndighetens roll i plan- och byggprocessen....	100
<b>3</b>	<b>Finansiering av gator och allmänna platser .....</b>	<b>103</b>
3.1	Utredningens uppdrag .....	103
3.2	Gatukostnadsbestämmelserna .....	105
3.2.1	Regleringen i plan- och bygglagen .....	105
3.2.2	Plan- och byggutredningens överväganden och förslag 1996 .....	110
3.2.3	Kommunernas tillämpning 2006 och 2011.....	122
3.2.4	Externa synpunkter på gatukostnadsbestämmelserna .....	124
3.3	Utredningens överväganden och förslag .....	128
3.3.1	Vilka är problemen? .....	128
3.3.2	Kan vi lära av andra länder? .....	131
3.3.3	1996 års förslag bör återigen prövas.....	133
3.3.4	Va-lagstiftning och va-taxa.....	134
3.3.5	Vilka fastigheter ska kunna påföras kostnader? .....	136
3.3.6	Hur ska avgiftsskyldigheten fördelas och taxan sättas?.....	138
3.3.7	Vilka åtgärder bör få räknas in i kostnadsunderlaget? .....	144
3.3.8	När inträder betalningsskyldigheten och tidpunkten för avgiftsuttaget? .....	148
3.3.9	Prövning av taxefrågor.....	152

<b>4</b>	<b>Exploatörsbestämmelserna .....</b>	<b>155</b>
4.1	Utredningens uppdrag.....	155
4.2	Regleringen i plan- och bygglagen .....	156
4.3	Bakgrund och motiv till bestämmelserna .....	158
4.4	Lantmäteriets utredning och förslag.....	165
4.5	Ett alternativt förslag på grundval av ersättningsreglerna i expropriationslagen .....	169
4.5.1	Expropriationslagens ersättningsregler .....	169
4.5.2	Det alternativa förslaget .....	172
4.6	Utredningens överväganden och förslag .....	176
4.6.1	Detaljplanens expropriativa verkan .....	176
4.6.2	Exploatörsbestämmelserna behövs inte längre i PBL.....	177
4.6.3	Tidsaspekten och länsstyrelsens roll .....	178
4.6.4	Frågan om en detaljplanebestämmelse om att avstå mark utan ersättning.....	179
4.6.5	Regleringen i expropriationslagen .....	183
4.6.6	Övriga frågor om expropriationslagen .....	186
4.6.7	Reglering av äldre avståendeförordnanden .....	186
4.6.8	Förlorade rättigheter vid planändring .....	187
<b>5</b>	<b>Exploateringsavtal .....</b>	<b>189</b>
5.1	Utredningens uppdrag.....	189
5.2	Vad är exploateringsavtal? .....	190
5.2.1	Vem äger marken? .....	190
5.2.2	Vad innebär ett avtal? .....	193
5.2.3	Från offentlig reglering till civilrättsliga avtal.....	195
5.2.4	Nuvarande lagstöd för exploateringsavtal.....	200
5.2.5	Tillämpning av exploateringsavtal i praktiken .....	208
5.3	Förslag från Exploateringsgruppen i Syd om nya principer för exploateringsavtal .....	214
5.3.1	Ansvar för finansiering av infrastrukturen.....	215
5.3.2	Prövning av reglernas efterrättelse .....	218
5.4	Exploateringsavtal i några andra länder .....	219

5.4.1	Danmark.....	219
5.4.2	Finland.....	221
5.4.3	Nederländerna.....	224
5.4.4	Norge.....	226
5.4.5	Tyskland.....	231
5.5	EU-rättsliga aspekter på bestämmelser om exploateringsavtal.....	233
5.5.1	Konkurrensrättsliga regler.....	234
5.5.2	Statsstödsregler.....	239
5.5.3	Regler om offentlig upphandling.....	244
5.5.4	Avgöranden i EU-domstolen.....	247
5.6	Utredningens överväganden och förslag.....	254
5.6.1	Finns det skäl för lagreglering?.....	254
5.6.2	Kan vi lära av andra länder?.....	259
5.6.3	Några utgångspunkter för lagreglering av exploateringsavtal.....	262
5.6.4	Avtalens materiella innebörd.....	267
5.6.5	Förfaranderegler.....	272
5.6.6	Förslagets förenlighet med EU-rätten.....	274
<b>6</b>	<b>Konsekvenser av förslagen.....</b>	<b>277</b>
6.1	Problembeskrivning.....	277
6.1.1	Helhetsperspektiv på genomförande av detaljplaner.....	277
6.1.2	Finansiering av gator och allmänna platser.....	278
6.1.3	Exploateringsavtal.....	278
6.2	Alternativa lösningar och effekter om en reglering inte kommer till stånd.....	279
6.2.1	Helhetsperspektiv på genomförande av detaljplaner.....	279
6.2.2	Finansiering av gator och allmänna platser.....	280
6.2.3	Exploateringsavtal.....	281
6.3	Berörda av regleringen.....	282
6.4	Kostnadsmissiga och samhällsekonomiska effekter av förslagen.....	282
6.4.1	Helhetsperspektiv på genomförande av detaljplaner.....	282

6.4.2	Finansiering av gator och allmänna platser .....	283
6.4.3	Exploateringsavtal.....	284
6.5	Förslagets överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen .....	285
6.6	Förslagets effekter för företagen och konkurrensen .....	285
6.6.1	Helhetsperspektiv på genomförande av detaljplaner .....	285
6.6.2	Finansiering av gator och allmänna platser .....	285
6.6.3	Exploateringsavtal.....	285
6.7	Förslagets effekter på byggandet och bostadsmarknaden .....	286
6.7.1	Finansiering av gator och allmänna platser .....	286
6.7.2	Exploateringsavtal.....	287
6.8	Förslagets konsekvenser för den fysiska planeringen och plan- och byggprocesserna .....	287
6.8.1	Helhetsperspektiv på genomförande av detaljplaner .....	287
6.8.2	Finansiering av gator och allmänna platser .....	288
6.8.3	Exploateringsavtal.....	288
6.9	Förslagets påverkan på boendet i olika upplåtelseformer, olika fastighetsägarkategorier samt fördelningspolitiskt.....	289
6.10	Konsekvenserna av att avskaffa de s.k. exploatörsbestämmelserna .....	290
6.11	Konsekvenserna av en taxebaserad gatukostnadsavgift .....	290
6.12	Förslagets betydelse för den kommunala självstyrelsen .....	294
6.12.1	Helhetsperspektiv på genomförande av detaljplaner .....	294
6.12.2	Finansiering av gator och allmänna platser .....	295
6.12.3	Exploateringsavtal.....	295
6.13	Övrigt .....	295



<b>7</b>	<b>Vissa genomförandefrågor.....</b>	<b>297</b>
7.1	Helhetsperspektiv på genomförande av detaljplaner .....	297
7.2	Finansiering av gator och allmänna platser.....	298
7.3	Exploatörsbestämmelserna .....	300
7.4	Exploateringsavtal .....	301
<b>8</b>	<b>Författningskommentarer.....</b>	<b>303</b>
8.1	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) .....	303
8.2	Förslaget till lag om ändringar i anläggningslagen (1973:1149) .....	315
8.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1970:990) om förmånsrätt för fordran på grund av fastighetsbildning .....	317
	<b>Särskilda yttranden .....</b>	<b>319</b>
	<b>Bilagor</b>	
	<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv.....	327
	<i>Bilaga 2</i> LMV-rapport 2011:1.....	341
	<i>Bilaga 3</i> Anders Dahlsjö, Ersättningsfri överlåtelse eller upplåtelse av allmän platsmark m.m. ....	423
	<i>Bilaga 4</i> WSP, Gatukostnadstaxa – en konsekvensanalys.....	459
	<i>Bilaga 5</i> Thomas Kalbro, Områdesvis uttag av gatukostnader eller taxebaserat uttag?.....	483

# Sammanfattning

## Uppdraget

Regeringen har gett Plangenomförandeutredningen i uppdrag att se över reglerna om genomförande av detaljplan. Enligt direktiven är syftet att åstadkomma en tydlig, effektiv och transparent plangenomförandelagstiftning som kan vinna acceptans hos kommuner och fastighetsägare, samtidigt som den skapar förbättrade förutsättningar för planeringen och byggandet i Sverige. Bestämmelserna – däribland bestämmelserna om gatukostnader och de s.k. exploatörsbestämmelserna – bör analyseras och redovisas utifrån ett helhetsperspektiv. Utredningen ska också belysa förutsättningarna för och lämpligheten av att genom lagstiftning reglera förfarandet kring och innehållet i exploateringsavtal.

I uppdraget ingår att föreslå lämpliga förändringar och lämna de författningsförslag som behövs. De förslag som lämnas ska vara rättssäkra och säkerställa medborgarinflytande. Förslagen ska också leda till ett system som är kostnadseffektivt samtidigt som det stimulerar till en effektiv konkurrens inom bygg- och anläggningssektorn. En skälig och rättvis ekonomisk fördelning av kostnaderna för genomförandet ska uppnås mellan kommunen, fastighetsägare och andra intressenter. Enligt direktiven står det utredningen fritt att utöver vad som anges där lämna förslag som har nära samband med uppdraget eller som leder till ytterligare förenklingar av genomförandeprocessen.

Utredningen ska också analysera och redovisa hur EU-rättens regler om statsstöd och regler för offentlig upphandling beaktats vid utformningen av utarbetade förslag.

## Helhetsperspektivet

De bestämmelser som reglerar plangenomförandet ska skapa en tydlig, effektiv och transparent genomförandeprocess, där sambandet mellan olika bestämmelser tydligt framgår. Vi föreslår därför att 6 kap. PBL inleds med en paragraf som ger en översikt över var olika bestämmelser för plangenomförandet går att hitta. Den avser att tydligt visa åtskillnad mellan frågor gällande kommunalt huvudmannaskap i plan- och bygglagen (PBL) respektive enskilt huvudmannaskap och fastighetssamverkan i anläggningslagen (AL). I paragrafen föreslås också en hänvisning till övrig lagstiftning som reglerar plangenomförandet som fastighetsbildningslagen (FBL), lagen om allmänna vattentjänster (LAV) och ledningsrättslagen (LL). Därmed kan nuvarande 6 kap. 23 § PBL upphävas.

Kommunen ska som huvudregel fortsatt vara huvudman för allmänna platser, men enskilt huvudmannaskap ska kunna väljas om beaktansvärda skäl talar för att utförande och förvaltning blir mer ändamålsenligt med enskilt huvudmannaskap. Kommunen ska dessutom utan koppling till någon fastighet kunna ingå i en gemensamhetsanläggning tillsammans med fastighetsägare och gemensamt ansvara för utförande och drift av en anläggning. Det kan ske genom en ny 1 a § i AL, där kommunen ges en rätt att ingå i en gemensamhetsanläggning utan koppling till en fastighet.

En lämplighetsprövning bör införas i 4 kap. 5 § PBL i syfte att förhindra att ansvaret för alltför komplexa anläggningar förs över på enskilda fastighetsägare. Utredningen föreslår dessutom att det i AL införs ersättningsregler i syfte att kompensera fastighetsägare vars fastighet skadas genom ändring eller upphävande av en gemensamhetsanläggning till vilken fastigheten är ansluten.

Vi bedömer att stora tidvinster skulle kunna göras i plan- och byggprocessen, om PBL-ärenden skulle överklagas direkt till mark- och miljödomstolen. Frågan bör därför utredas närmare. Även om länsstyrelsens roll som överklagandeinstans behålls, föreslår vi att organisationens resurser i större utsträckning används för rådgivning och uppföljning av formella brister hos kommunerna på PBL-området.

Lantmäterimyndighetens roll i detaljplaneprocessen stärks, genom att det i PBL införs bestämmelser om vad myndigheten ska verka för i samrådet och yttra sig om i granskningskedet.

## Finansieringen

Vi anser att det finns starka skäl för att återigen pröva om inte förslaget från Plan- och byggtredningen 1996 skulle kunna anpassas till dagens förutsättningar och ligga till grund för nya gatukostnadsregler. En avgift baserad på en kommunal taxa för att finansiera kommunala kostnader för anläggning och förbättring av gator och andra allmänna platser skulle väsentligt förenkla systemet med gatukostnadsersättning och skapa större rättvisa för fastighetsägarna i kommunen. Bedömningen är att en taxebaserad avgift även ökar förutsägbarheten för berörda fastighetsägare.

Avgiften ska enligt vårt förslag bestämmas så att kostnaderna fördelas på de avgiftsskyldiga på ett skäligt och rättvist sätt. Den får inte överstiga kommunens samlade självkostnader för att anlägga och förbättra gator och andra allmänna platser som kommunen har en laglig skyldighet att ordna inom detaljplaneområden med kommunalt huvudmannaskap.

Avgiften ska utgå som engångsavgift och får omfatta kostnader för såväl anläggning som förbättring av allmänna platser. Den ska bestämmas enligt en taxa, som kommunen utformar i överensstämmelse med dessa grunder. Av taxan ska framgå justeringar för fastigheter i gemensamhetsanläggning eller i område med enskilt huvudmannaskap. Kommunen kan delas in i flera taxeområden.

Vi föreslår att i underlaget för de kostnader som ska kunna åläggas berörda fastighetsägare genom en taxebaserad avgift ska kunna ingå de åtgärder som krävs för att kommunen ska kunna uppfylla sina lagliga skyldigheter i egenskap av huvudman för detaljplaneområden. Däri ingår att anlägga eller förbättra gator och allmänna platser eller vidta andra åtgärder som är avsedda att tillgodose områdets behov av allmänna platser och av anordningar som normalt hör till sådana platser. Avgifter får dock inte tas ut för att täcka kostnader för sådana trafikleder, parker och andra allmänna platser som betjänar en övervägande del av kommunens bebyggelseområden. Kommunen ska besluta om vilka åtgärder som ska debiteras.

Vi föreslår att betalningsskyldigheten för gatukostnadsavgifter ska inträda när den gata eller allmänna plats som ersättningen avser kan användas för sitt ändamål. Ägare till redan bebyggda fastigheter för huvudsakligen bostadsändamål som redan har tillgång till gatunätet blir dock betalningsskyldiga först när bygglov beviljas för tillkommande byggrätter enligt detaljplan. När betalningsskyldig-

heten inträder ska det som i dag på fastighetsägarens begäran finnas en möjlighet till årliga avbetalningar i upp till tio år. Betalningsskyldigheten ska kunna jämkas, om den är alltför betungande för fastighetsägaren.

Kommunens beslut om taxa får överklagas i den ordning som föreskrivs för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900). Tvister i fråga om tillämpningen av taxan ska prövas av mark- och miljödomstol.

## Exploatörsbestämmelserna

Vi föreslår att 6 kap. 3–12 §§ PBL upphävs. Exploatörsbestämmelserna behövs inte längre i PBL. Ersättningsfrågor bör avgöras enligt expropriationslagen (ExL) i likhet med andra inlösesituationer i PBL. Länsstyrelsens prövning slopas därmed. En detaljplanebestämmelse om att avstå mark utan ersättning bör inte införas. Planbeskrivningens genomförandedel är det dokument där detaljplanens samlade ekonomiska konsekvenser bör redovisas.

Vår bedömning är att några nya bestämmelser inte heller behövs i ExL. Ersättning för sådan mark bör alltså bestämmas enligt nuvarande bestämmelser i 4 kap 3 a § ExL. Den kostnadsökning som detta kan medföra för kommunen balanseras av rätten att ta ut gatukostnadsavgift samt avgifter för vatten- och avloppsanläggning enligt LAV. Vid enskilt huvudmannaskap kommer motsvarande kostnadsökning att kunna hanteras vid anläggningsförrättningen.

En bestämmelse bör införas i AL som ger rätt till ersättning vid omprövning av servitutsrätter.

## Exploateringsavtalen

Vi anser att starka skäl talar för att exploateringsavtalen bör lagregleras. Ett uttalat lagstöd bör finnas i 6 kap. PBL för förhandlingar om exploateringsavtal för att bidra till bättre förutsägbarhet och balans mellan parterna. Lagstödet bör omfatta de exploateringsavtal som tecknas mellan en kommun och en byggherre om bestämmelser för genomförande av en detaljplan. Beredning och beslut om avtal bör samordnas med motsvarande regler för framtagande av en detaljplan, vilket kräver vissa kompletteringar i 5 kap. PBL.

Det finns anledning att dra lärdom av hur andra länder har reglerat frågor gällande avtalsförhållanden mellan kommun och byggherre vid utbyggnad av infrastruktur i samband med en exploatering. Särskilt den norska lagstiftningen, som nyligen har utvärderats och befunnits fungera relativt väl, har många inslag som vi har haft anledning att överväga. I en strävan att uppnå balans mellan parterna i utbyggnads- eller exploateringsavtal har lagstiftare i olika länder haft en gemensam ambition att de kostnader som byggherren ska stå för ska vara förutsägbara. Ett annat gemensamt drag är bestämmelser om offentlighet och insyn i förhandlingarna om avtal. Förhandlingar och beslut om avtal samordnas i regel med beredning och beslut om motsvarigheten till våra detaljplaner.

Vi anser att en lagreglering av exploateringsavtal måste innebära en avvägning mellan förutsägbarhet och behovet av lagstöd för avtalsförhandlingar å ena sidan och behovet av flexibilitet och situationsberoende lösningar i avtalen å andra sidan. Materiella och processuella bestämmelser bör sammantagna öka förutsägbarheten. Kommunen bör så tidigt som möjligt offentliggöra sina avsikter med ett exploateringsavtal. Gränserna för både kommunens och exploatörens ekonomiska och andra åtaganden bör tydliggöras genom nya bestämmelser i 6 kap. PBL i syfte att uppnå bättre balans mellan parterna i förhandlingen. Exploateringsavtal bör behandlas på samma sätt som andra offentliga dokument i planeringsprocessen i syfte att tillgodose kraven på ökad offentlighet och insyn i avtalen.

Det ska även finnas ett politiskt beslutat program för exploateringsavtal senast när ett planbesked lämnas enligt 5 kap. 5 § eller i samband annat kommunalt beslut att påbörja en planläggning. Ett avtal ska få avse ett åtagande av en byggherre att ombesörja eller finansiera åtgärder som är nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. De åtgärder som ska kunna ingå i byggherrens åtaganden, ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen. Kostnaderna för gator och andra allmänna platser ska beräknas enligt bestämmelserna för den taxebaserade avgift för gatukostnader som vi har föreslagit.

Ett exploateringsavtal ska inte få ålägga en byggherre att bekosta s.k. social infrastruktur, dvs. byggnader och andra anläggningar för verksamheter som kommunen enligt lag har en skyldighet att tillhandahålla. Kommunen ska kunna kräva att byggherren förskottar ersättning för kommunala åtgärder för att genomföra en detaljplan. Däremot ska inte åtgärder som vidtagits före kommunens

beslut om planen kunna regleras i efterhand med mindre än att den aktuella planen utgör ett steg i en etappvis utbyggnad.

Vi föreslår förfaranderegler för exploateringsavtal som inte ska gripa in mer än nödvändigt i de bestämmelser som redan finns om detaljplaner i 5 kap. PBL. En kommun ska kunna använda redan definierade hållpunkter i detaljplaneprocessen för att kunna hantera ett avtal på motsvarande sätt när det gäller planbesked, underlag, samråd, kungörelse och granskning samt antagandet. Om det inte är obehövt, ska lantmäterimyndigheten under granskningsskedet lämna ett yttrande huruvida ett förslag till exploateringsavtal strider mot de bestämmelser vi föreslår i 6 kap. PBL gällande avtalens materiella innebörd. Ett kommunalt beslut om ett exploateringsavtal bör kunna prövas enligt 10 kap. kommunallagen. Den part som därutöver vill få frågor om avtalets innehåll, tolkning eller giltighet prövade bör vara hänvisad till allmän domstol.

### Konsekvenserna

En genomgående effekt av våra förslag är att de innebär en tydligare och sannolikt mer rättvis fördelning av kostnader som uppstår i plangenomförandet mellan kommunen och berörda byggherrar och fastighetsägare. Det blir en tydligare koppling mellan nytta och kostnader. Det gäller som en följd av förslagen om valet av huvudmannaskap, om att kommunen ska kunna ingå i en gemensamhetsanläggning, om att gatukostnadsreglerna ska baseras på en taxebaserad avgift och som en följd av lagregleringen av exploateringsavtal. Vår bedömning är också att de samhällsekonomiska effekterna genomgående blir tydligt positiva, om förslagen leder till ett snabbare och effektivare plangenomförande, vilket har varit vår målsättning. Till det bidrar betydligt bättre förutsägbarhet än för närvarande i bestämmelserna om gatukostnadsuttag och exploateringsavtal.

De kostnadsmässiga effekterna av våra förslag uppstår i första hand i ett inledningsskede för de kommuner som beslutar att tillämpa nya bestämmelser om en taxebaserad gatukostnadsavgift. Om kommunen inte tidigare har tillämpat nuvarande gatukostnadsregler, krävs ett visst arbete för att beräkna kostnadsunderlag, anpassa den kommunala redovisningen och ta fram principer för taxans utformning, innan de nya bestämmelserna kan tillämpas. Förarbetet underlättas om kommunen tidigare har tillämpat gatukostnadsregler. Vad kostnaderna kan bli för detta förarbete kommer

att variera mellan kommunerna beroende på individuella förutsättningar och går inte att generellt bedöma. Å andra sidan kommer de kommuner som i dag tillämpar gatukostnadsregler att få lägre kostnader för den administrationen när väl förberedelsearbetet är genomfört.

De gatukostnadsregler vi föreslår leder till en senarelagd ekonomisk belastning för de ägare till bebyggda fastigheter som med dagens regler relativt oväntat kan drabbas av höga gatukostnadsuttag. En taxebaserad avgift enligt vårt förslag innebär ett uttag av gatukostnader först när motsvarande nytta uppstår för ägaren.

När det gäller frågan i direktiven om hur vi har beaktat de EU-rättsliga aspekterna bedömer vi att våra författningsförslag är utformade i enlighet med gällande krav för medlemsländer inom EU.

Beträffande förslagets effekter för företagen och konkurrensen bedömer vi att den ökade förutsägbarheten och därmed det minskade risktagandet för byggherrar och fastighetsägare bör medföra ett ökat intresse för att bygga bostäder. Det bör i sin tur leda till ökad konkurrens, särskilt bland mindre bygg- och fastighetsföretag, och därmed lägre byggkostnader.



# Författningsförslag

## 1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs

*dels* att 6 kap. 3–10, 12, 23–39 §§ ska upphöra att gälla,

*dels* att rubrikerna närmast före 6 kap. 3, 12, 28 och 33 §§ ska utgå,

*dels* att nuvarande 6 kap. 1 § ska betecknas 6 kap. 2 § och att 6 kap. 13–22 §§ ska betecknas 6 kap. 3–12 §§,

*dels* att 1 kap. 4 §, 3 kap. 2 §, 4 kap. 5, 7 och 18 §§, 5 kap. 5, 11, 13, 14, 18–22, 28, 29 och 36 §§, 6 kap. 6, 7 och 9 §§, 13 kap. 1–2 §§ samt 15 kap. 10 § ska ha följande lydelse,

*dels* att rubrikerna närmast före nuvarande 6 kap. 13, 18, 21, 24, 34 och 39 § ska sättas närmast före de nya 6 kap. 3, 8, 11, 13, 16 och 19 §§,

*dels* att i lagen ska införas 15 nya paragrafer, 5 kap. 10 a, 14 a, 22 a, 28 a §§ samt 6 kap. 1 och 13–22 §§, samt närmast före 6 kap. 20 § en rubrik av följande lydelse,

*dels* att punkt 14 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna ska upphöra att gälla,

*dels* att i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna ska införas tre nya punkter, 18–20, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 kap.

#### 4 §

I denna lag avses med

allmän plats: en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov,

bebygga: att förse ett område med ett eller flera byggnadsverk,

bebyggelse: en samling av byggnadsverk som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader,

byggherre: den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten,

byggnad: en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats i vatten samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den,

byggnadsnämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter enligt denna lag,

byggnadsverk: en byggnad eller annan anläggning,

byggprodukt: en produkt som är avsedd att stadigvarande ingå i ett byggnadsverk,

*exploateringsavtal: ett avtal mellan en byggherre och en kommun som innehåller bestämmelser om genomförande av en detaljplan,*

genomförandetiden: den tid för genomförandet av en detaljplan som ska bestämmas enligt 4 kap. 21–25 §§,

kvartersmark: mark som enligt en detaljplan inte ska vara allmän plats eller vattenområde,

miljönämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter på miljö- och hälsoskyddsområdet,

nybyggnad: uppförande av en ny byggnad eller flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats,

ombyggnad: ändring av en byggnad som innebär att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas,

planläggning: arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser,

sammanhållen bebyggelse: bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark,

tillbyggnad: ändring av en byggnad som innebär en ökning av byggnadens volym,

tomt: ett område som inte är en allmän plats men som omfattar mark avsedd för en eller flera byggnader och mark som ligger i direkt anslutning till byggnaderna och behövs för att byggnaderna ska kunna användas för avsett ändamål,

underhåll: en eller flera åtgärder som vidtas i syfte att bibehålla eller återställa en byggnads konstruktion, funktion, användnings-sätt, utseende eller kulturhistoriska värde, och

ändring av en byggnad: en eller flera åtgärder som ändrar en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde.

### 3 kap.

#### 2 §

Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Planen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.

*Om kommunen avser att ingå exploateringsavtal får sådant program som avses i 5 kap. 10 a § anges i översiktsplanen.*

### 4 kap.

#### 5 §

I en detaljplan ska kommunen

1. bestämma och ange gränserna för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden,

2. bestämma användningen och utformningen av allmänna platser som kommunen är huvudman för, och

3. bestämma användningen av kvartersmark och vattenområden.

3. bestämma användningen av kvartersmark och vattenområden. *I kvartersmark får enskilt bebyggande får endast ingå mark och anläggningar som lämpligen utförs och förvaltas av enskilda.*

#### 7 §

Kommunen ska vara huvudman för allmänna platser. *Kommunen får dock, om det finns särskilda skäl för det, i detaljplanen bestämma att kommunen inte ska vara huvudman för en eller flera allmänna platser.*

Kommunen ska vara huvudman för allmänna platser.

*Kommunen får dock i detaljplanen bestämma att en fastighetsägare eller flera fastighetsägare i samverkan ska vara huvudman för allmänna platser om beaktansvärda skäl talar för att utförande och förvaltning blir mer ändamålsenligt (enskilt huvudmannaskap).*

## 18 §

I en detaljplan får kommunen bestämma en största eller minsta storlek på fastigheter, bestämma markreservat för gemensamhetsanläggningar samt, om det behövs för genomförandet av en ändamålsenlig indelning i fastigheter eller för att annars underlätta detaljplanens genomförande, bestämma

1. hur området ska vara indelat i fastigheter,
2. de servitut, ledningsrätter och liknande särskilda rättigheter som ska bildas, ändras eller upphävas,
3. de anläggningar som ska utgöra gemensamhetsanläggningar, *och*
4. de fastigheter som ska delta i gemensamhetsanläggningarna och de utrymmen som ska tas i anspråk för anläggningarna.

3. de anläggningar som ska utgöra gemensamhetsanläggningar,

4. de fastigheter som ska delta i gemensamhetsanläggningarna och de utrymmen som ska tas i anspråk för anläggningarna, *och*

*5. att kommunen ska delta i gemensamhetsanläggningarna med stöd av 1 a § anläggningslagen (1973:1149).*

En detaljplanebestämmelse om markens indelning i fastigheter eller om servitut eller liknande särskilda rättigheter ska vara förenlig med 3 kap. 1 § och 5 kap. 4 § första stycket fastighetsbildningslagen (1970:988).

En detaljplanebestämmelse om inrättande av en gemensamhetsanläggning ska vara förenlig med 5 och 6 §§ anläggningslagen. En detaljplanebestämmelse om ledningsrätt ska vara förenlig med 6 § ledningsrättslagen (1973:1144).

**5 kap.****5 §**

Av planbeskedet ska det framgå om kommunen avser att inleda en planläggning.

Om kommunen avser att inleda en planläggning, ska kommunen i planbeskedet ange den tidpunkt då planläggningen enligt kommunens bedömning kommer att ha lett fram till ett slutligt beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller ändra eller upphäva områdesbestämmelser.

*Av planbeskedet ska det också framgå om kommunen avser att ingå ett exploateringsavtal. I så fall ska ett program för exploateringsavtal enligt 10 a § bifogas beskedet.*

Om kommunen inte avser att inleda en planläggning, ska kommunen i planbeskedet ange skälen för det.

**10 a §**

*Om kommunen avser att ingå ett exploateringsavtal, ska kommunen ange avtalets utgångspunkter och mål i ett särskilt program. Av programmet ska framgå grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner samt andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå ett exploateringsavtal. Om programmet inte har angetts i översiktsplanen ska det redovisas senast när kommunen beslutar att påbörja en planläggning eller när ett planbesked meddelas.*

## 11 §

I arbetet med att ta fram ett program enligt 10 § eller ett förslag till en detaljplan ska kommunen 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.

För samråd enligt första stycket 2–4 är det tillräckligt att kommunen ger tillfälle till samråd.

*I arbetet med att ta fram ett förslag till exploateringsavtal ska samråd ske enligt första stycket 1 och 4.*

Om genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska samrådet genomföras så att det uppfyller bestämmelserna i 6 kap. 6 §, 13 § andra stycket och 15 § miljöbalken.

## 13 §

Under ett samråd om en detaljplan ska kommunen redovisa planförslaget, skälen för förslaget och det planeringsunderlag som har betydelse. Om det finns ett program enligt 10 § ska *programmet* redovisas.

Under ett samråd om en detaljplan ska kommunen redovisa planförslaget, skälen för förslaget och det planeringsunderlag som har betydelse. Om det finns ett program enligt 10 §, *eller ett förslag till exploateringsavtal*, ska *dessa handlingar* redovisas *under samrådet tillsammans med detaljplanen*.

## 14 §

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,
2. ge råd om tillämpningen av 2 kap.,
3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser,

4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, *och*

5. verka för att en bebyggelse eller ett byggnadsverk inte blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt,

5. verka för att en bebyggelse eller ett byggnadsverk inte blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion, *och*

6. ge råd i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i denna lag.

## 14 a §

*Under samrådet ska lantmäterimyndigheten särskilt verka för att*

1. ett förslag till detaljplan är förenligt med bestämmelserna i 4 kap. 7, 18 och 33 §§ samt att

2. ett förslag till exploateringsavtal är förenligt med bestämmelserna 6 kap. 20–22 §§.

## 18 §

När samrådet enligt 11–17 §§ är klart ska kommunen kungöra sitt förslag till detaljplan och låta det granskas under en viss tid (granskningstid) som ska vara minst tre veckor

När samrådet enligt 11–17 §§ är klart ska kommunen kungöra sitt förslag till detaljplan och låta det granskas under en viss tid (granskningstid) som ska vara minst tre veckor. *Detsamma*

*gäller om det finns ett förslag till exploateringsavtal.*

Om förslaget är ett sådant som avses i 7 § 1 behöver en kungörelse dock inte ske. I stället ska kommunen ge dem som har underrättats enligt 15 § tillfälle att godkänna förslaget eller att inom två veckor granska det och lämna synpunkter. Denna granskningstid får göras kortare, om alla berörda är överens om det.

Om förslaget *till detaljplan* är ett sådant som avses i 7 § 1 behöver en kungörelse dock inte ske. I stället ska kommunen ge dem som har underrättats enligt 15 § tillfälle att godkänna förslaget eller att inom två veckor granska det och lämna synpunkter. Denna granskningstid får göras kortare, om alla berörda är överens om det.

### 19 §

Kungörelsen ska anslås på kommunens anslagstavla och föras in i en ortstidning. Av kungörelsen ska det framgå

1. vilket område detaljplanen avser,
2. om förslaget avviker från översiktsplanen,
3. vilken mark eller särskild rätt till mark som kan komma att tas i anspråk *enligt 6 kap. 3 eller 4 §*,
4. var förslaget finns tillgängligt för granskning och hur lång granskningstiden är,
5. att den som vill lämna synpunkter på förslaget ska göra det under granskningstiden,
6. till vem synpunkter på förslaget ska lämnas, och
7. att den som inte senast under granskningstiden har lämnat någon skriftlig synpunkt på förslaget kan förlora rätten att överklaga beslut att anta planen.

### 20 §

- Kommunen ska senast den dag då kungörandet sker skicka
1. ett meddelande om innehållet i kungörelsen till kända sakägare och dem som avses i 11 § första stycket 3 och 4, och
  2. förslaget och den samrådsredogörelse som avses i 17 § till



länsstyrelsen och de kommuner som berörs.

länsstyrelsen, *lantmäterimyndigheten* och de kommuner som berörs. *Om det finns ett förslag till exploateringsavtal ska även det skickas till lantmäterimyndigheten.*

#### 21 §

Under granskningstiden ska kommunen hålla förslaget tillgängligt för alla som vill granska det. Kommunen ska också se till att det underlag som avses i 8–10 §§ och den samrådsredogörelse som avses i 17 § finns tillgängliga liksom det planeringsunderlag i övrigt som kommunen anser har betydelse för bedömningen av förslaget.

Under granskningstiden ska kommunen hålla *handlingarna i planärendet tillgängliga* för alla som vill granska *dem*. Kommunen ska också se till att det underlag som avses i 8–10 §§ och den samrådsredogörelse som avses i 17 § finns tillgängliga liksom det planeringsunderlag i övrigt som kommunen anser har betydelse för bedömningen av förslaget.

Om förslaget är ett sådant som avses i 7 § 2 eller 3 och kunsköret har samordnats enligt 19 § tredje stycket, får kommunen fullgöra sin skyldighet enligt första stycket genom att hålla en kopia av handlingarna i det andra ärendet tillgänglig i den mån informationen finns där.

#### 22 §

Under granskningstiden ska länsstyrelsen yttra sig över planförslaget, om förslaget enligt länsstyrelsens bedömning innebär att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
3. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser,
4. regleringen av sådana frågor om användningen av mark och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt, *eller*
5. en bebyggelse eller ett byggnadsverk annars blir olämplig

4. regleringen av sådana frågor om användningen av mark och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt,  
5. en bebyggelse eller ett byggnadsverk annars blir olämplig

lig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

lig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion, *eller*

*6. det på annat sätt avviker från bestämmelserna i denna lag.*

#### 22 a §

*Under granskningstiden ska lantmäterimyndigheten yttra sig över planförslaget, om förslaget enligt myndighetens bedömning inte är förenligt med bestämmelserna i 4 kap. 7, 18 och 33 §§. Om det inte är obehövt, ska lantmäterimyndigheten även yttra sig över om ett förslag till exploateringsavtal strider mot bestämmelserna i 6 kap. 20–22 §§.*

#### 28 §

Om kommunen har meddelat ett föreläggande enligt 26 §, får kommunen inte anta detaljplanen innan tidsfristen för anmälan av anspråk har löpt ut.

*Om kommunen har ansökt om att länsstyrelsen enligt 6 kap. 5 § ska pröva en fråga om skyldighet att upplåta eller avstå mark eller annat utrymme, får kommunen inte anta detaljplanen innan länsstyrelsens beslut har vunnit laga kraft.*

#### 28 a §

*Ett exploateringsavtal som följer med en detaljplan blir inte giltigt förrän planen vinner laga kraft.*

## 29 §

När detaljplanen har antagits ska kommunen skicka ett meddelande om detta till

1. länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten,
2. de kommuner och regionplaneorgan som är berörda, och
3. dem som anges i 11 § första stycket 2 och 3 och dem som får överklaga enligt 13 kap. 12 eller 13 § och
  - a) senast under granskningstiden har lämnat skriftliga synpunkter som inte blivit tillgodosedda, eller
  - b) har rätt att överklaga beslutet enligt 13 kap. 11 § andra stycket 1.

Meddelandet ska innehålla ett protokollsutdrag med beslutet och upplysningar om vad den som vill överklaga beslutet måste göra.

Kommunen ska till länsstyrelsen skicka det granskningsutlåtande som avses i 23 § tillsammans med meddelandet om att planen har antagits, om kommunen inte redan har skickat utlåtandet enligt 24 §.

Kommunen ska till länsstyrelsen *och lantmäterimyndigheten* skicka det granskningsutlåtande som avses i 23 § tillsammans med meddelandet om att planen har antagits, om kommunen inte redan har skickat utlåtandet enligt 24 §.

## 36 §

Om ett meddelande avser en detaljplan som innebär att ett mark- eller vattenområde eller ett utrymme kan komma att tas i anspråk enligt 6 kap. 3, 4, 13 eller 16 §, får 35 § inte tillämpas för meddelanden till ägaren eller innehavaren av en särskild rätt till området eller utrymmet.

Om ett meddelande avser en detaljplan som innebär att ett mark- eller vattenområde eller ett utrymme kan komma att tas i anspråk enligt 6 kap. 3 § eller 6 §, får 35 § inte tillämpas för meddelanden till ägaren eller innehavaren av en särskild rätt till området eller utrymmet.

## 6 kap.

## 1 §

*I detta kapitel finns vissa bestämmelser om genomförande av detaljplan för allmänna platser när kommunen är huvudman. De rör kommunens rätt att lösa*

*in fastigheter, ordnandet och underhållet av allmänna platser samt skyldighet för fastighetsägarna att betala för gatukostnader. I kapitlet finns även bestämmelser om exploateringsavtal.*

*Vid enskilt huvudmannaskap finns bestämmelser om fastighets-samverkan i anläggningslagen (1973:1149).*

*I övrigt regleras plangenomförandet i andra lagar såsom fastighetsbildningslagen (1970:988) vad gäller fastighetsbildning, lagen om allmänna vattentjänster (2006:412) vad gäller vatten och avlopp samt ledningsrättslagen (1973:1144) vad gäller framdragande av ledningar.*

Om någon har särskild rätt till mark eller annat utrymme som omfattas av kommunens rätt enligt 13, 14 eller 15 §, får kommunen också lösa den särskilda rätten.

Om kommunen använder sig av sin rätt enligt 13, 14, 15 eller 16 §, ska ersättningen bestämmas enligt 4 kap. expropriationslagen (1972:719).

I den mån staten är väghållare inom ett område som omfattas av detaljplanen, ska det som enligt 18 § gäller i fråga om kommunens skyldighet att ordna

## 6 §

Om någon har särskild rätt till mark eller annat utrymme som omfattas av kommunens rätt enligt 3, 4 eller 5 §, får kommunen också lösa den särskilda rätten.

## 7 §

Om kommunen använder sig av sin rätt enligt 3, 4, 5 eller 6 §, ska ersättningen bestämmas enligt 4 kap. expropriationslagen (1972:719).

## 9 §

I den mån staten är väghållare inom ett område som omfattas av detaljplanen, ska det som enligt 8 § gäller i fråga om kommunens skyldighet att ordna

gator i stället gälla staten. gator i stället gälla staten.

Om en gata ges en större bredd eller ett dyrbarare utförande i övrigt än vad som behövs med hänsyn till trafiken, ska kommunen trots första stycket betala merkostnaden.

Regeringen får i det enskilda fallet besluta att staten ska svara för den merkostnad som avses i andra stycket.

### 13 §

*Om kommunen i egenskap av huvudman har skyldighet att anlägga eller förbättra en gata eller annan allmän plats eller vidta en annan åtgärd som är avsedd att tillgodose detaljplaneområdets behov av allmänna platser och av anordningar som normalt hör till sådana platser, får kommunen ta ut dessa kostnader av berörda fastigheter (gatukostnadsavgift).*

### 14 §

*Underlaget för gatukostnadsavgiften får inte överskrida vad som svarar mot kommunens kostnader för anläggande och förbättring av gator och andra allmänna platser.*

*Underlaget får inte omfatta kostnader för sådana trafikleder, parker och andra allmänna platser som betjänar en övervägande del av kommunens bebyggelseområden.*

### 15 §

*Kommunen ska bestämma taxa för gatukostnadsavgiften.*

*Gatukostnadsavgiften ska fördelas mellan fastigheterna på ett skäligt och rättvist sätt.*

*Hänsyn ska tas till kostnader som belöper på fastighet för områden som nyttjas gemensamt av flera fastigheter och som fyller motsvarande ändamål som allmän plats.*

#### 16 §

*Kommunen får debitera avgift när gatan eller den allmänna plats som ersättningen avser kan användas för sitt avsedda ändamål. För bebyggda fastigheter för huvudsakligen bostadsändamål som redan när detaljplanen antas har tillgång till gata eller annan allmän plats får debitering dock ske först när bygglov enligt detaljplanen beviljats.*

#### 17 §

*Om avgiften för en fastighet uppgår till belopp som är betungande med hänsyn till dess ekonomiska bärkraft och övriga omständigheter, ska avgiften fördelas på årliga inbetalningar under viss tid, högst tio år, om fastighetens ägare begär det och godtagbar säkerhet ställs.*

*Betalningsvillkoren ska jämkas, om de är alltför betungande för fastighetsägaren.*

#### 18 §

*Avgift ska betalas inom 30 dagar efter debitering. På obetalt belopp ska betalas ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635) från förfallodagen.*

*Ska avgiften fördelas på årliga*

*inbetalningar, bestäms ränta enligt 5 § räntelagen på varje del av avgiften från den dag då betalningen skulle ha skett till dess den delen förfaller till betalning.*

#### 19 §

*Vad som föreskrivs om avgift för fastigheter ska tillämpas även på mark som är samfälld för flera fastigheter. Med fastigheter avses därvid de fastigheter som har del i samfälligheten.*

### **Exploateringsavtal**

#### 20 §

*Ett exploateringsavtal får avse åtagande av en byggherre att ombesörja eller finansiera åtgärder som är nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. Om det finns särskilda skäl, får ett avtal även omfatta åtgärder utanför området för detaljplanen. Kostnaderna för gator och andra allmänna platser ska beräknas med stöd av bestämmelserna i 6 kap. 14–15 §§.*

*De åtgärder som ingår i byggherrens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen.*

#### 21 §

*Ett exploateringsavtal enligt denna lag får inte innehålla ett åtagande för en byggherre att helt eller delvis bekosta byggnadsverk för vård, utbildning, omsorg och andra verksamheter, som kom-*

*munen har en skyldighet enligt lag att tillhandahålla.*

## 22 §

*Ett exploateringsavtal får avse förskottering av ersättning för kommunala åtgärder för att genomföra en detaljplan. Ett avtal får dock inte avse ersättning för åtgärder som vidtagits före detaljplanens antagande i andra fall än när planen avser ett steg i en etappvis utbyggnad.*

## 13 kap.

### 1 §

Följande beslut enligt denna lag får överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900):

1. kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan,
2. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt byggnadsnämnden att anta, ändra eller upphäva detaljplaner eller områdesbestämmelser,
3. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt byggnadsnämnden att fatta beslut om skyldighet för fastighetsägare att betala *kostnader* för gator och andra allmänna platser *eller att fatta beslut om villkoren för sådan betalning,*
3. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt byggnadsnämnden att fatta beslut om skyldighet för fastighetsägare att betala *avgift* för gator och andra allmänna platser,
4. kommunfullmäktiges eller byggnadsnämndens beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser,
5. *kommunfullmäktiges eller byggnadsnämndens beslut om grunderna för skyldighet att betala kostnader för gator och andra allmänna platser och om generella villkor för sådan betalning,*



6. kommunfullmäktiges beslut om taxa i ärenden hos byggnadsnämnden, och	5. kommunfullmäktiges beslut om taxa i ärenden hos byggnadsnämnden, och
7. ett kommunalförbunds eller regionplaneförbunds fullmäktiges beslut om regionplan.	6. ett kommunalförbunds eller regionplaneförbunds fullmäktiges beslut om regionplan.

## 2 §

Kommunala beslut enligt denna lag får inte överklagas i den del de avser

- |   |   |
|---|---|
| 1. avbrytande av ett planarbete,  | 3. andra frågor om gatukostnader än de som avses i 1 § 5, |
| 2. planbesked enligt 5 kap. 2 §,  | 3. andra frågor om gatukostnader än de som avses i 1 § 3, |
| 4. villkorsbesked enligt 9 kap. 19 §,   |   |
| 5. förlängd handläggningstid enligt 9 kap. 27 §,  |   |
| 6. behovet av kontrollansvarig, särskilt sakkunnig, tekniskt samråd eller slutsamråd,               |   |
| 7. ingripandebesked enligt 11 kap. 7 §, eller   |   |
| 8. en fråga som redan är avgjord genom en detaljplan, områdesbestämmelser eller ett förhandsbesked. |   |

Att tvister rörande gatukostnader prövas av mark- och miljödomstol framgår av 15 kap. 10 §.

## 15 kap.

## 10 §

En tvist mellan kommunen och en fastighetsägare om *ersättning för gatukostnader eller kostnader för andra allmänna platser eller om villkoren för betalning av sådan ersättning* prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område fastigheten ligger.

I ett sådant mål ska lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar tillämpas. I mål om jämkning av ersättning enligt 6 kap. 33 § ska dock expropriationslagen (1972:719) tillämpas

En tvist mellan kommunen och en fastighetsägare om *skyldighet att betala gatukostnadsavgift eller tillämpning av taxa för en sådan avgift* prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område fastigheten ligger.

I ett sådant mål ska lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar tillämpas. I mål om jämkning av ersättning enligt 6 kap. 17 § ska dock expropriationslagen (1972:719) tillämpas

i fråga om rättegångskostnader. i fråga om rättegångskostnader.

Om fastighetsägaren förlorar ett mål om jämknings på grund av att fastighetsägaren har inlett rättegången utan tillräckliga skäl, får domstolen förordna att fastighetsägaren ska bära sina egna kostnader. Om fastighetsägaren inledde rättegången trots att det måste ha varit uppenbart för fastighetsägaren att talan väcktes utan skäligen grund, får domstolen dessutom förplikta fastighetsägaren att ersätta kommunens rättegångskostnader.

#### **Ikraftträdande och övergångsbestämmelser (2010:900)**

*18. Förordnanden som avses i 17 kap. 19 § i den upphävda plan- och bygglagen (1987:10) om skyldighet att avstå eller upplåta mark upphör att gälla ett år efter lagens ikraftträdande.*

*19. Förordnanden enligt 6 kap. 3–4 §§ PBL (2010 :900) samt 6 kap. 19 § i den upphävda plan- och bygglagen (1987:10) om skyldighet att avstå eller upplåta mark upphör att gälla när genomförandetiden för detaljplanen gått ut. Skyldigheten ska dock gälla minst i ett år efter lagens ikraftträdande.*

*20. Om en förrättning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988), anläggningslagen (1973:1149) eller ett mål om inlösen enligt 6 kap. 13 §, 14 kap. 14–15 §§ eller motsvarande äldre bestämmelser pågår när förordnanden som anges i punkterna 18 och 19 upphör att gälla, förlängs skyldigheten till dess att förrättningsärendet eller inlösenmålet slutligt har avgjorts.*

---

1. Denna lag träder i kraft...

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om ansökningar som gjorts av en kommun före ikraftträdandet om länsstyrelsens prövning av frågor om avstående av mark eller utrymme enligt 6 kap. 5 § plan- och bygglagen i dess lydelse enligt SFS 2011:335

3. 6 kap. 24–38 §§ plan- och bygglagen i dess lydelse enligt SFS 2010:900 får tillämpas längst till den... (tre år efter ikraftträdandet)

4. Äldre föreskrifter får fortfarande tillämpas i fråga om gaturkostnader som beslutats med stöd av den upphävda plan- och bygglagen (1987:10) eller 6 kap. 24–38 §§ plan- och bygglagen i dess lydelse enligt SFS 2010:900.

## 2 Förslag till lag om ändringar i anläggningslagen (1973:1149)

Härigenom föreskrivs i fråga om anläggningslagen (1973:1149) dels att 2 § ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer 1 a och 40 a §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*1 a §*

*Förutom fastigheter kan även en kommun, om det är lämpligt, delta i en gemensambetsanläggning.*

*2 §*

Lagens bestämmelser om fastighet äger motsvarande tillämpning på tomträtt som inskrivits och på gruva. Om det är lämpligt, skall bestämmelserna tillämpas även på byggnad eller annan anläggning som ej hör till fastighet och på naturreservat.

*När en kommun ska delta i en gemensambetsanläggning ska i dessa avseenden lagens bestämmelser om fastighet tillämpas på kommunen.*

*40 a §*

*Om en rättighet till mark eller annat utrymme, som har tillkommit genom ett beslut som har meddelats enligt denna lag eller motsvarande äldre bestämmelser, begränsas eller upphävs genom ett nytt beslut, ska den som har nytta av det senare beslutet betala ersättning till övriga delägare. I fråga om ersättning ska 5 kap. 10–12 §§ fastighetsbildningslagen (1970:988) tillämpas.*

*Tillträde till den mark eller*

*det utrymme som rättigheten har avsett sker vid den tidpunkt som lantmäterimyndigheten bestämmer. Ersättningen ska betalas före tillträdet.*

*I fråga om betalning av ersättning och verkan av att ersättning inte betalas ska 32 och 32 a §§ samt 33 § första stycket 1 tillämpas.*

- 
1. Denna lag träder i kraft ...
  2. Beträffande 40 a § ska skadan ha inträffat efter bestämmelsernas ikraftträdande för att ersättning ska kunna utgå.

### 3 Förslag till lag om ändring i lagen (1970:990) om förmånsrätt för fordran på grund av fastighetsbildning

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1970:990) om förmånsrätt för fordran på grund av fastighetsbildning ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 1 §

Har vid en förrättning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) bestämts att en ägare eller en tidigare ägare av en fastighet ska betala ersättning till en annan sakägare och har fordran på ersättning inte förfallit till betalning tidigare än ett år före utmätning eller konkursansökan, ska med fordringen följa förmånsrätt enligt 6 § 1 förmånsrättslagen (1970:979).

Samma förmånsrätt tillkommer fordran på ersättning i pengar enligt 5 kap. 31 § tredje stycket fastighetsbildningslagen för skog som inte kunnat tas ut inom föreskriven tid.

*Förmånsrätt enligt första stycket tillkommer även fordran på ersättning enligt 40 a § anläggningslagen (1973:1149).*

---

Denna lag träder i kraft ...

# 1 Inledning

## 1.1 Plangenomförandeutredningens uppdrag

Regeringen har gett Plangenomförandeutredningen i uppdrag att se över reglerna om genomförande av detaljplan. Enligt direktiven är syftet att åstadkomma en tydlig, effektiv och transparent plangenomförandelagstiftning som kan vinna acceptans hos kommuner och fastighetsägare samtidigt som den skapar förbättrade förutsättningar för planeringen och byggandet i Sverige. Bestämmelserna – däribland bestämmelserna om gatukostnader och de s.k. exploatörsbestämmelserna – bör analyseras och redovisas utifrån ett helhetsperspektiv. Utredningen ska också belysa förutsättningarna för och lämpligheten av att genom lagstiftning reglera förfarandet kring och innehållet i exploateringsavtal.

I uppdraget ingår att föreslå lämpliga förändringar och lämna de författningsförslag som behövs. De förslag som lämnas ska vara rättssäkra och säkerställa medborgarinflytande. Förslagen ska också leda till ett system som är kostnadseffektivt samtidigt som det stimulerar till en effektiv konkurrens inom bygg- och anläggningssektorn. En skälig och rättvis ekonomisk fördelning av kostnaderna för genomförandet ska uppnås mellan kommunen, fastighetsägare och andra intressenter. Enligt direktiven står det utredningen fritt att utöver vad som anges där lämna förslag som har nära samband med uppdraget eller som leder till ytterligare förenklingar av genomförandeprocessen.

Utredningen ska också analysera och redovisa hur EU-rättens regler om statsstöd och regler för offentlig upphandling beaktats vid utformningen av utarbetade förslag.

Utredningsdirektiven återfinns i bilaga 1.

## 1.2 Utredningens arbetsformer

Plangenomförandeutredningens arbete har berört många intressenter och ambitionen har varit att återkommande genomföra gemensamma möten med hela den krets av sakkunniga och experter som representerat berörda departement, myndigheter och organisationer. Fem sådana möten har avhållits. Inom ramen för dessa möten har utredningen rådgjort i enlighet med direktiven med Boverket, Lantmäteriet, Statskontoret, Trafikverket och Konkursverket samt Sveriges Kommuner och Landsting. Utredningen har även fört en dialog med Fastighetsägarna Sverige, Sveriges Byggindustrier och Villaägarnas Riksförbund samt Kungl. Tekniska högskolan i Stockholm. Utredningen har också under sitt arbete haft möten med Byggkravutredningen (S 2011:10).

Vid sidan av dessa möten har sakkunniga och experter medverkat i ett nordiskt seminarium om finansiering av infrastruktur, till vilket utredningen bjöd in representanter för departement, kommuner och forskningsinstitutioner i Danmark, Finland och Norge. Syftet med seminariet var att redovisa och diskutera hur exploateringsavtal har lagreglerats och hur de tillämpas i de nordiska länderna.

Utöver möten och seminarium med experter och sakkunniga har utredaren och sekretariatet träffat företrädare för kommuner, byggherrar och fastighetsägare för diskussioner om plangenomförandefrågor och de problem som är förknippade med dessa frågor. Utredaren och sekretariatet har även medverkat vid konferenser och seminarier arrangerade av bl.a. Boverket.

## 1.3 Betänkandets disposition

Detta betänkande är uppdelat kapitelvis i de fyra huvudfrågor som anges i utredningens direktiv: Helhetsperspektiv på detaljplaner (kapitel 2), Finansiering av gator och allmänna platser (kapitel 3), Exploatörsbestämmelserna (kapitel 4) och Exploateringsavtal (kapitel 5). I kapitel 6 redovisar vi förslagets konsekvenser och i kapitel 7 vissa genomförandefrågor. I kapitel 8 finns författningskommentarer.

Kapitel 2 inleds med en genomgång av hur plangenomförandet sker i dag och hur detta är rättsligt reglerat i PBL och annan relevant lagstiftning. Vi tar där särskilt upp frågor om huvud-



mannaskap och tillgänglighet till allmänna platser och lämnar förslag om vissa förändringar av gällande bestämmelser. Kapitlet omfattar också en genomgång av länsstyrelsens roll i plan- och byggprocessen, där vi bedömer att det bör ske förändringar.

Kapitel 3 inleds med en redogörelse för gällande bestämmelser för gatukostnadsuttag och vi lämnar sedan en redovisning för de överväganden och förslag som 1992 års Plan- och byggutredning lade fram (1996:168). Vi tar också upp några undersökningar om gatukostnadsersättning och förslag från ett par organisationer om hur dessa ersättningar bör regleras. Senare delen av kapitlet omfattar våra överväganden och förslag om hur framtida bestämmelser för gatukostnadsuttag bör utformas.

Kapitel 4 om exploatörsbestämmelserna redovisar inledningsvis den rättsliga regleringen i PBL och bestämmelsernas bakgrund och motiv. Vi redogör för den rapport som Lantmäteriet tagit fram gällande vissa problem vid tillämpning av äldre bestämmelser och hur dessa problem bör lösas. Vi redovisar också ett alternativt förslag som vi själva låtit ta fram innan vi föreslår att bestämmelserna i PBL bör slopas och ersättas med gällande regler i annan lagstiftning. Vi behandlar även vissa detaljfrågor med anknytning till exploatörsbestämmelserna.

I kapitel 5 beskrivs inledningsvis vad exploateringsavtal är, vad de normalt omfattar och de förändrade branschförutsättningar som numera föreligger när avtal ska tecknas. Vi beskriver gällande lagstöd för exploateringsavtal och en undersökning om hur avtalen tillämpas i praktiken. Vi redovisar ett tidigare förslag om vissa principer för avtal och redogör för hur motsvarigheten till exploateringsavtal har lagreglerats i andra länder. Vi lämnar i det här sammanhanget även en redogörelse för EU-rättsliga aspekter på sådana avtal innan vi slutligen redovisar våra överväganden och förslag om hur exploateringsavtalen bör lagregleras.

## 1.4 Några reflexioner om utredningens uppdrag

Enligt direktiven ska utredningen se över reglerna om genomförande av detaljplan. I första hand handlar det om bestämmelserna i 6 och 14 kap. plan- och bygglagen (PBL), men också om sambanden med övrig fastighetsrättslig lagstiftning. Tydlighet, effektivitet och transparens är ledorden. I detta betänkande lämnar vi också en hel del förslag i den riktningen när det gäller t.ex. nya

regler med ett taxebaserat system för uttag av gatukostnader, lagreglering av exploateringsavtal, förtydliganden av tillgänglighet till allmänna platser m.m.

Även andra delar av plan- och byggnadslagstiftningen och den fastighetsrättsliga lagstiftningen har dock väl så stor betydelse för ett effektivt plangenomförande. En sådan fråga är plansystemets uppbyggnad och funktion. Den nuvarande konstruktionen bygger i mångt och mycket på föreställningen att det är kommunen som alltid utför såväl översiktlig som detaljerad planläggning. Det framgår redan av portalbestämmelsen i 1 kap. 2 § PBL: ”Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt denna lag” (det s.k. planmonopolet). Detta hindrar visserligen inte kommunen från att uppdra åt annan att utföra planarbetet. Men själva grundprincipen genomsyrar arbets- och förhållningssätt i kommunerna, som ibland kolliderar med det sätt som exempelvis detaljplaneringen i praktiken genomförs på i dag.

Det är t.ex. vanligt i dag att fastighetsutvecklare och/eller exploatörer/byggherrar initierar och driver ett planarbete som kommunen sedan tar ställning till. Då ”passar inte” regelsystemet och mellanhavandena mellan kommunen och den private aktören får i stället lösas i plankostnads- och exploateringsavtal efter många gånger långa och komplicerade förhandlingar. En ordning som lägger större tyngd vid den översiktliga och regionala planläggningen borde därför kanske prövas. Det är med dagens verklighet sannolikt effektivare för bl.a. bostadsbyggandet att de viktiga politiska avgörandena sker på ett tidigare stadium i planeringsprocessen. På en mer detaljerad nivå skulle samhället i betydligt större utsträckning kunna förlita sig på att marknadens aktörer – med tydliga spelregler – kan anförtros genomförandet av de politiska besluten. Regelsystemet skulle då kunna anpassas och vidareutvecklas utifrån det arbetssätt som i praktiken tillämpas i många fall i dag.

Med ett förändrat synsätt på plansystemets uppbyggnad och ansvarsfördelning borde det också vara angeläget att medborgarnas och de boendes synpunkter kommer till uttryck och tas tillvara på ett tidigt stadium. Ju tidigare kunskaper ansvariga myndigheter har om dessa synpunkter, desto effektivare plangenomförande. Det blir då dessutom möjligt att analysera var gränsen för medborgarinflytande och överklagande på olika nivåer bör dras.

Är det t.ex. rimligt att det finns möjlighet att överklaga samma fråga både i samband med detaljplan och i samband med bygglov?

Går det att med ökad vikt vid översiktlig planering undvara detaljplan? Eller omvänt, går det att vid mycket detaljrika detaljplaner undvara bygglovsprövningen? Och hur många instanser är det rimligt att kunna vända sig till när ett beslut ska överklagas. Vid de förändringar som skett under senare år har antalet överklagningsinstanser ökat. Borde det inte vara tvärtom? Varför inte utnyttja den omvittnat höga kompetensen i plan- och byggfrågor hos länsstyrelserna till rådgivning och stöd till kommunerna och i stället slopa länsstyrelserna som överklagningsinstans? Nuvarande dubbla roller är lätta att ifrågasätta.

Om den utveckling som skett under senare år kan bekräftas och att mer av detaljplaneringen anförtros åt marknadens aktörer, kanske också en hel del av de detaljerade processuella reglerna kring samråd, utställning etc. som i dag omger förfarandet när en detaljplan ska utformas, kan slopas. Om det går att i lagtexten klargöra att medborgarnas och de boendes synpunkter ska beaktas så långt möjligt, kanske det räcker för att ersätta många av dagens detaljerade processuella regler. I stället kunde krävas att i detaljplaneärendet kunna visa på vilket sätt man har uppfyllt lagens krav på medborgarinflytande. Möjligen skulle en sådan bestämmelse stimulera nya och effektivare sätt att få till ett reellt medborgarinflytande.

En ökad konkurrens framhålls ofta som ett effektivt sätt att åstadkomma högre kvalitet och lägre kostnader i t.ex. boendet. Här kanske ökad användning av flexibla detaljplaner kan vara en väg att gå. Om byggherren i ökad utsträckning härigenom får ta ansvar för byggnadens och närmiljöns utformning, blir det konsumenten som avgör vilka boendemiljöer som är attraktiva. Detta hänger förstås också samman med ett ökat byggherreansvar för fel och brister i byggandet.

När det gäller fördelning av exploateringskostnader bygger såväl dagens system som våra förslag på den urgamla principen att det är fastighetsägarna som ska stå för de lokala kostnaderna och kommun och stat för de s.k. generalplanekostnaderna, dvs. större genomfartsleder, tillfarter etc. Någon analys på ett övergripande plan har – vad vi kunnat finna – inte gjorts från t.ex. konkurrens- och effektivitetssynpunkt. Är t.ex. nuvarande fördelningssystem mest effektivt när det gäller fördelningen mellan skatt och avgift?

En annan fråga är sambandet mellan planering och det fastighetsrättsliga genomförandet. Efter en många gånger lång detaljplaneprocess måste en ibland lika lång fastighetsbildningsprocess

genomföras innan fastigheter kan bildas, finansiering ordnas etc. Sedan gällande fastighetsbildningslag trädde i kraft 1972 har relationen mellan planering och det fastighetsrättsliga genomförandet i princip inte förändrats. Redan i dag kan vissa bestämmelser i såväl fastighetsbildningslagen som anläggningslagen prövas i ett detaljplaneärende. Här borde en vidareutveckling vara möjlig för att i än högre grad integrera dessa många gånger tidsödande processer.

Med denna exposé över frågor som ligger utanför våra utredningsdirektiv, men som också kan ha stor betydelse för ett tydligt, effektivt och transparent plangenomförande, ska vi i det följande presentera de analyser och förslag som ligger inom vår pusselbit av plangenomförandet.

## 2 Helhetsperspektiv på genomförande av detaljplaner

### 2.1 Utredningens uppdrag

Med plangenomförande avses alla de åtgärder som vidtas för att markanvändningen enligt en antagen detaljplan ska bli verklighet. Åtgärderna kan vara av teknisk, ekonomisk, rättslig eller administrativ karaktär. I praktiken handlar det t.ex. om att bygga gator och anordningar för vatten och avlopp samt att genomföra fastighetsrättsliga åtgärder som fastighetsbildning, att inrätta gemensamhetsanläggningar m.m.

Av direktiven till utredningen framgår att sambanden mellan plan- och bygglagens (PBL) reglering av plangenomförandet i ett antal planeringssituationer och det fastighetsrättsliga plangenomförandet inte är närmare reglerat i PBL. Det gäller bl.a. vissa situationer där kommunen inte är huvudman för allmänna platser. Exempelvis framgår det inte av PBL när, hur och vem som ska initiera att sådana detaljplaner genomförs.

En annan fråga gäller tillgängligheten till sådana allmänna platser som kommunen inte är huvudman för och där det exempelvis med stöd av anläggningslagen (AL) har bildats en gemensamhetsanläggning för att anlägga, driva och underhålla vägar och parker. Ska i sådana fall samma krav på tillgänglighet gälla som om kommunen hade varit huvudman för de allmänna platserna? Det är också oklart om det föreligger någon skillnad i allmänhetens möjlighet att nyttja en gemensamhetsanläggnings vägar, när dessa är belägna på allmän plats respektive på kvartermark.

Enligt direktiven kan det nu finnas anledning att överväga att i förenklande och förtydligande syfte samla de bestämmelser i 6 kap. och 14 kap. PBL som har ett direkt samband med plangenomförandet. Det kan också finnas skäl att utifrån ett vidare perspektiv reglera sådana situationer som i dag inte är författningsreglerade

samt att i PBL förstärka och förtydliga sambanden mellan lagens bestämmelser för plangenomförande och annan genomförandelagstiftning.

Utredaren ska därför utifrån ett helhetsperspektiv analysera de bestämmelser som reglerar plangenomförandet och föreslå de förändringar som är nödvändiga för att skapa en tydlig, effektiv och transparent genomförandeprocess, där sambandet mellan olika bestämmelser om plangenomförandet tydligt framgår. I detta ligger, utöver gatukostnads- och exploatörsbestämmelserna, i första hand att

- redovisa förslag som på ett tydligt sätt i PBL klarlägger hur plangenomförandet bör ske i sådana situationer som i dag är oreglerade,
- klarlägga frågan om tillgänglighet till allmänna platser för vilka kommunen inte är huvudman och därvid överväga behovet av förändringar av reglerna om val av huvudmannaskap för allmänna platser och
- i plan- och bygglagen klarlägga och förtydliga sambanden dels mellan PBL:s bestämmelser om plangenomförande i 6 kap. och bestämmelser om inlösen i 14 kap., dels det fastighetsrättsliga plangenomförandet enligt fastighetsbildningslagen (FBL), AL och ledningsrättslagen (LL).

## 2.2 Plangenomförandet i dag

När mark ska exploateras är det markägaren och kommunen som är huvudaktörer i exploateringsprocessen. Kommunens roll är väsentlig, eftersom det är kommunen som genom planläggning avgör hur mark och vatten ska användas. Kommunen antar översiktsplaner, som redovisar markanvändningen i grova drag men inte är bindande, och detaljplaner som ger byggrätter m.m. När planerna tas fram kontrollerar staten, genom länsstyrelsen, att riksintressen och mellankommunala intressen samt frågor om hälsa och säkerhet tas tillvara. Även kommuninvånarna har rätt till ett visst inflytande under planprocessen.

För att genomföra en exploatering av en bebyggelse är inte kommunens planering i sig tillräcklig utan en mängd olika åtgärder behöver vidtas och samordnas. Ansvaret för dessa åtgärder regleras

ofta mellan kommunen och exploatören i ett s.k. exploateringsavtal.

När frågor om ansvar och kostnadsfördelning är lösta i detaljplanen och eventuellt med ett kompletterande avtal är det dags att söka bygglov. Ansökan görs till kommunen, som granskar hur ett förslag om ett konkret byggprojekt stämmer överens med detaljplanen och bestämmelserna i PBL och därefter beslutar om bygglov.

För att kunna bebygga marken behöver den delas upp mellan olika intressenter. Fastighetsbildningsprocessen sköts av lantmäterimyndigheten, som ändrar fastighetsindelningen och bildar servitut och samfälligheter samt tillskapar ledningsrätter m.m.<sup>1</sup>

Begreppet plangenomförande finns inte uttryckligen definierat i PBL, men det kan sägas vara indirekt definierat genom de olika åtgärder och bestämmelser som återfinns i 6 kap. PBL under rubriken plangenomförande. Det handlar bl.a. om att lösa mark, ordna allmänna platser och fördela gatukostnader. Vissa bestämmelser som har ett direkt samband med plangenomförandet finns även i 14 kap. men långt ifrån alla bestämmelser om åtgärder som måste vidtas till följd av en detaljplan, går att hitta i PBL.

I det här avsnittet kommer vi att redovisa de olika lagar och bestämmelser som på ett eller annat sätt kan vara användbara när en detaljplan ska bli verklighet. Sedan kommer vi att belysa de eventuella svagheter som finns vad gäller samordningen och överskådligheten av regelverken och hur tydligheten och samordningen skulle kunna bli bättre.

### 2.2.1 Plangenomförandet enligt 6 kap. PBL

I 6 kap. PBL finns bestämmelser som reglerar plangenomförandet. Kapitlet inleds med en bestämmelse om att genomförandet av en detaljplan ska grundas på en planbeskrivning, vilken ska innehålla bl.a. uppgifter om planeringsförutsättningar och planens syfte. Planen får inte omfatta större område än vad som behövs och regleringen av bebyggelsen och miljön i övrigt ska tydligt framgå av planen.

---

<sup>1</sup> Maria Ulfvarson Östlund. *Avtal för Markexploatering*. KTH Fastighetsteknik. Stockholm 2002.

En viktig förutsättning för att en detaljplan ska kunna genomföras är att det finns möjligheter till markåtkomst för den som ska vara huvudman för allmänna platser. Å andra sidan behöver det också finnas möjligheter till ekonomisk kompensation för den som ska avstå mark eller annat utrymme till dessa platser. Enligt 13 § har kommunen en ovillkorlig rätt att lösa in mark som ska bli allmän plats. Omvänt har kommunen en ovillkorlig skyldighet att lösa in allmän platsmark, om fastighetsägaren begär det. Det framgår av inlösenbestämmelserna i 14 kap. PBL.

I 6 kap. 15 § har kommunen en automatisk rätt till inlösen av sådana fastigheter som vid genomförandetidens utgång inte har bebyggts i huvudsaklig överensstämmelse med detaljplanen. En förutsättning för detta är att det ska vara fråga om mark eller annat utrymme inom sådana planområden där kommunen är huvudman för gator och allmänna platser. Om någon har särskild rätt till mark eller annat utrymme som omfattas av kommunens rätt att lösa fastigheter, får kommunen enligt 16 § lösa även den rätten.

I de fall kommunen använder sig av ovanstående lösenrättigheter ska ersättningen, enligt 6 kap. 17 §, bestämmas enligt 4 kap. expropriationslagen (ExL).

I 6 kap. 18–23 §§ behandlas ansvaret för att ordna och underhålla allmänna platser. I 18 § återfinns en bestämmelse om att efter hand som bebyggelsen färdigställs enligt detaljplanen, ska kommunen ordna de gator och andra allmänna platser som kommunen är huvudman för, så att platserna kan användas för deras avsedda ändamål.

Av 20 § framgår att innan kommunen har hunnit ordna den gata som en fastighet ska ha utgång till eller den avloppsledning som en fastighet ska få vara ansluten till, får den som vill bygga på fastigheten dels själv ordna utfartsväg och avloppsanläggning och dels utan ersättning använda kommunens mark för utfartsvägen och avloppsanläggningen, om marken är avsedd för det ändamålet.

21 § stadgar att kommunen ska svara för underhållet av gator och andra allmänna platser som kommunen är huvudman för. Av 23 § framgår att när det gäller underhåll av vägar och andra allmänna platser som kommunen inte är huvudman för finns bestämmelser i AL.

Kapitlet om plangenomförande av detaljplaner avslutas med en bestämmelse om att det som gäller i fråga om fastigheter enligt detta kapitel även ska tillämpas på samfälligheter.



Vad gäller antalet hänvisningar till lagar och bestämmelser utanför PBL har plangenomförandekapitlet fyra sådana. I 7 § andra stycket finns en hänvisning till FBL när det gäller vem som ska föra in uppgifter i fastighetsregistrets allmänna del. I 17 § stadgas att ersättning ska bestämmas enligt expropriationslagen (1972:719), ExL, och i 22 § hänvisas till väglagen (1971:948) i de fall staten är väghållare. Vidare har vi i 23 § en hänvisning till AL när det handlar om underhåll av allmänna platser som kommunen inte huvudman för.

Utöver ovanstående finns i 13 § andra stycket en hänvisning till 14 kap. PBL när det gäller bestämmelser om skyldighet för kommunen att lösa mark eller annat utrymme.

### **Vissa bestämmelser om att avstå mark utan ersättning, de s.k. exploatörsbestämmelserna**

I 6 kap. 3–12 §§ PBL finns det regler om att en fastighetsägare är skyldig att utan ersättning avstå mark till allmän plats under vissa förutsättningar. Dessa bestämmelser benämns ofta exploatörsbestämmelser och beskrivs närmare i avsnitt 4 i detta betänkande. Vi ska därför här bara ge en kortfattad överblick över bestämmelserna.

En grundläggande förutsättning för att avstå eller upplåta utan ersättning är att marken eller utrymmet behövs för en ändamålsenlig användning av området. 3 § är tillämplig när någon annan än kommunen ska vara huvudman för den allmänna platsen och 4 § avser situationen då kommunen ska vara huvudman. En annan förutsättning för markinlösen enligt dessa bestämmelser är att länsstyrelsen beslutat om att ägaren ska avstå mark innan detaljplanen antagits.

Länsstyrelsen får förordna om att ägaren ska avstå mark, endast om det kan anses skäligt med hänsyn till den nytta som ägaren kan väntas få av att planen genomförs och med hänsyn till omständigheterna i övrigt enligt 5 § andra stycket. Det ska göras en s.k. båtnadsprövning, vilket betyder att nyttan ska överstiga olägenheterna. Med nytta avses i första hand den värdeökning som kan antas komma bli följden av att marken bebyggs. Med omständigheterna i övrigt menas bl.a. att orättvisa inte får uppstå mellan olika fastighetsägare inom planområdet. Bestämmelserna riktar sig därför

i första hand mot exploatörer och inte mot fastighetsägare med någon enstaka byggrätt.

Länsstyrelsen ska i beslutet ange markens läge och gränser och av 8 § andra stycket framgår även att om kommunen begärt det och i den mån det är skäligt, får länsstyrelsen i beslutet också bestämma att ägaren ska bekosta gator och vägar samt anläggningar för vattenförsörjning och avlopp. Bestämmelsen är tillämplig även om annan än kommunen ska vara huvudman för allmänna platser. I kommentaren till plan- och bygglagen<sup>2</sup> anges att skälighetsbedömningen inte har något direkt samband med frågan om fastighetsägarens skyldighet att bidra till gatubyggnadskostnaderna enligt 6 kap. 24 §. Även i fall där man kan konstatera att någon sådan skyldighet inte föreligger, kan länsstyrelsen i den mån det är skäligt föreskriva att fastighetsägaren ska bekosta bl.a. gator.

### Gatukostnadsbestämmelserna

I 24–38 §§ PBL återfinns bestämmelser om kommunens rätt att ta ut gatukostnader. När kommunen är huvudman för allmänna platser inom en detaljplan får kommunen ta ut kostnaderna för att anlägga och förbättra gator eller andra anläggningar av fastighetsägarna i området. Kostnaderna ska fördelas på ett skäligt och rättvist sätt. Till grund för uttaget ska göras en s.k. gatukostnadsutredning. Avgifterna får högst täcka kostnader för att bygga och förbättra standarden samt för förvärv av mark som behövs för anläggningarna. Även kostnader för administration och räntor är möjliga att lägga över på fastighetsägarna. Drifts- och underhållskostnader får dock inte räknas med i gatukostnaderna utan ska tas ut via kommunalskatten.

Tillvägagångssättet för att ta ut gatukostnader av fastighetsägaren eller exploatören beskrivs närmare i avsnitt 3 i detta betänkande.

---

<sup>2</sup> Didón m.fl. *Plan- och bygglagen (2010:900). En kommentar*. Norstedts Juridik 2011.

## 2.2.2 Skadeersättning och inlösen enligt 14 kap. PBL

14 kap. PBL innehåller bestämmelser om skyldighet för kommunen att betala ersättning för skador som uppkommer till följd av beslut enligt samma lag och skyldighet för kommunen och andra att lösa in eller på annat sätt förvärva rätt till egendom. Fastighetsägare kan få rätt till ersättning därför att fastighetens marknadsvärde minskar eller för att annan skada uppkommer. Annan skada kan bestå av t.ex. utebliven inkomst när näringsverksamhet måste anpassas.

Ersättningsituationerna kan delas in i tre olika grupper. I den första gruppen av situationer krävs ingen kvalificerad skada och ersättning kan därför utgå direkt oberoende av skadans storlek. Dessa bestämmelser handlar exempelvis om skador till följd av myndigheters tillträde, föreläggande att ta bort byggnadsverk, uteblivet bygglov trots att gatukostnader betalats och ersättning när en detaljplan ändras eller upphävs.

Den andra gruppen avser de situationer då fastighetens ägare måste tåla en skada som är betydande i förhållande till värdet av berörd del av fastigheten. Det handlar om att någon vägras lov för att återuppföra en på annat sätt än genom olyckshändelse riven eller förstörd byggnad eller om att rivningsförbud meddelas eller rivningslov vägras.

Den tredje gruppen består av skador för vilka ersättning utgår om skadan innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Om skadan uppnår denna gräns, har fastighetsägaren rätt till ersättning för hela den ekonomiska skadan. Denna gräns gäller dels då skyddsbestämmelser meddelas i en detaljplan för historiskt, miljömässigt eller konstnärligt intressanta byggnader eller tomter, och dels om de fall då kommunen i områdesbestämmelser inför en bestämmelse om vegetation eller om markytans höjdläge.

Inlösenbestämmelserna finns i 14 kap. 13–18 §§. I 13 § stadgas att om vissa närmare angivna beslut, som kommunen tar, medför att användningen av fastigheten synnerligen försvåras, är kommunen skyldig att på fastighetsägarens begäran lösa in fastigheten. Om fastigheten blir i hög grad onyttig för fastighetsägaren, är kvalifikationsgränsen uppnådd. Hela fastigheten ska då lösas in, om fastighetsägaren begär det.

Fastighetsägaren har en ovillkorlig rätt att driva igenom inlösen av mark eller annat utrymme, som ska användas för annat än enskilt byggande. Enligt 14 § är kommunen skyldig att på fastighetsägarens begäran lösa in marken om den enligt en detaljplan ska

användas för en allmän plats som kommunen är huvudman för eller för annat än enskilt byggande. Den mark eller det utrymme som avses är kvartersmark för allmänt ändamål, t.ex. skoltomter, idrottsplatser och mark som ska användas för statliga eller kommunala administrationsbyggnader.

När någon annan än kommunen är huvudman för allmänna platser, framgår av 15 § att huvudmannen är skyldig att på fastighetsägarens begäran förvärva äganderätt, nyttjanderätt eller annan särskild rätt till marken eller utrymmet som ska användas som allmän plats.

Om mark eller annat utrymme enligt en detaljplan ska användas för en väg som staten ska vara väghållare för enligt väglagen och som kommunen inte är huvudman för, är staten enligt 16 § skyldig att på fastighetsägarens begäran förvärva äganderätt, nyttjanderätt eller annan särskild rätt till marken eller utrymmet. Om kommunen ska vara väghållare men inte huvudman, är kommunen enligt 17 § skyldig att, på fastighetsägarens begäran förvärva äganderätt, nyttjanderätt eller annan särskild rätt till marken eller utrymmet.

Vidare framgår av 18 § att om mark eller annat utrymme enligt en detaljplan ska användas för enskilt byggande men också för en allmän ledning, en allmän trafikaneläggning eller en trafikaneläggning som är gemensam för flera fastigheter, är den som ska vara huvudman för anläggningen skyldig att på fastighetsägarens begäran förvärva nyttjanderätt eller annan särskild rätt i den omfattning som behövs för ändamålet.

Den som är skyldig att förvärva en rätt till mark eller utrymme enligt 15, 16, 17 eller 18 § får bestämma vilken rätt som förvärvet ska avse. Detta framgår av 19 §. Skyldigheterna i 14–17 §§ gäller inte för tid då tillfällig användning av marken eller utrymmet enligt detaljplanen får pågå.

Därefter finns bestämmelser om bedömningen av en skadas betydelse i 22 § och ersättnings bestämmande i 23–24 §§. I 25 och 26 §§ regleras ersättning till kommunen, när den behöver införa t.ex. ett förbud för att tillgodose ett riksintresse och sedan blivit ersättningskyldig för det. Sist kommer en bestämmelse som behandlar förlorad rätt till inlösen. Den som inte anmäler sina anspråk inom viss tid förlorar rätt till ersättning eller inlösen enligt 27 §.

### 2.2.3 Fastighetsbildning enligt FBL

När en detaljplan ska genomföras, behöver marken först delas upp mellan olika intressenter. Genom fastighetsbildning kan fastighetsindelningen ändras och servitut bildas, ändras eller upphävas. Vidare kan samfälligheter bildas och byggnader eller andra anläggningar som hör till en fastighet (s.k. fastighetstillbehör) kan överföras till en annan fastighet/anläggning.

Fastighetsbildning regleras i FBL. De olika åtgärderna delas in i nybildning genom avstyckning, klyvning eller sammanläggning, samt ombildning genom fastighetsreglering. Ibland kombineras flera åtgärder i en och samma förrättning, som även kan gälla flera fastigheter. Gemensamt för alla förändringar av fastighetsgränser är att de resulterande fastigheterna måste vara lämpliga för sitt ändamål. De ska ha tillgång till vägar och fastigheter för bostadsändamål ska ha tillgång till vatten och avlopp. Fastighetsbildning får inte ske, om fastigheterna inte skulle vara lämpliga inom en överskådlig framtid eller om man bättre kan uppnå ändamålen på något annat sätt.

Enligt 2 kap. 2 § FBL prövas fråga om fastighetsbildning genom förrättning. I 4 kap. finns bestämmelser om fastighetsbildningsförrättning.

En fastighetsbildningsförrättning handläggs av en förrättningslantmätare på lantmäterimyndigheten. Vid behov deltar också två gode män. En förrättning påbörjas genom att en skriftlig ansökan ges in till lantmäteriet<sup>3</sup>. I den utsträckning som är påkallad med hänsyn till fastighetsbildningens art och förhållandena i övrigt ska lantmäterimyndigheten enligt 4 kap. 11 § FBL utreda vilka som i egenskap av ägare till fastighet eller på annan grund är sakägare. Sökandens och sakägares behörighet kontrolleras. Lantmätaren utreder sedan berörda fastigheters omfattning, servitut och andra rättigheter samt eventuella samfälligheter. Lantmätaren kontrollerar även gällande planer och andra markreglerande bestämmelser. Om det finns inteckningar i de berörda fastigheterna, kan de behöva hanteras.

Lantmätaren bedömer därefter om förrättningen kan genomföras i samråd med byggnadsnämnd, länsstyrelse och andra berörda myndigheter. Förrättningsområdet kan behövas besiktigas, nya gränser markeras och mätas in. Sammanträde ska enligt 14 § hållas

<sup>3</sup> Lantmäterimyndighetens hemsida, [www.lm.se](http://www.lm.se). *Lantmäteriförrättning - så här ser processen ut.*

med sakägarna, men det behövs inte om det inte förekommer några motstående intressen mellan sakägarna och det inte finns andra hinder mot den sökta fastighetsbildningen. När ersättningar ska utgå vid fastighetsreglering bestäms detta i ett ersättningsbeslut<sup>4</sup>. Det får också beslutas om när marken får tillträdas.

Lantmäteriets beslut kan överklagas till mark- och miljödomstolen och vidare till mark- och miljööverdomstolen.

Även FBL ger således möjlighet att överföra mark för allmänna platser m.m. Bakgrunden till dessa bestämmelser är att fastighetsreglering ska kunna användas som ett alternativ till inlösen enligt PBL. Oavsett om FBL eller PBL tillämpas är ersättningsreglerna desamma. När besluten vunnit laga kraft registreras de i fastighetsregistret. Den fullständiga dokumentationen med protokoll, karta och beskrivning delges sakägarna och därefter arkiveras förrättningsakten.

#### 2.2.4 Gemensamhetsanläggning enligt AL

Anläggningslagens syfte är att reglera sådan samverkan mellan fastigheter som avser att inrätta och utnyttja gemensamma anläggningar som t.ex. mindre vägar och parker. Gemensamhetsanläggningar anläggs på kvartersmark, men det förekommer också att de inrättas på allmän plats. I en detaljplan får kommunen bestämma att den inte ska vara huvudman för en eller flera allmänna platser, om det finns särskilda skäl för det. Det innebär att fastighetsägarna får ta ett gemensamt ansvar för anläggningen/området.

En gemensamhetsanläggning inrättas vid en anläggningsförrättning, som handläggs av lantmäterimyndigheten. När det gäller förfarandet hänvisar lagen till 4 kap. 1–24 och 27–40 §§ samt 6 kap. 6 och 7 §§ FBL. Enligt 1 § AL kan en anläggning inrättas för flera fastigheter tillsammans, om den tillgodoser ändamål av stadgivarande betydelse. Till de vanligaste anläggningarna hör vägar, vananläggningar, grönområden och parkeringsplatser. Lagen gäller inte när frågan om att inrätta en gemensamhetsanläggning kan prövas av domstol eller annan myndighet enligt bestämmelser i annan lag än enligt FBL. Lagen gäller inte heller allmän vatten- och avloppsanläggning.

---

<sup>4</sup> Kalbro m.fl. *Markåtkomst och ersättning*. Norstedts Juridik 2007.

Till skydd för den enskildes intressen ges i 5–7 §§ vissa villkor för att inrätta en gemensamhetsanläggning. Villkoren innebär att

- en gemensamhetsanläggning inte får inrättas för annan fastighet än sådan för vilken det är av väsentlig betydelse att ha del i anläggningen (väsentlighetsvillkoret),
- fördelarna av ekonomisk eller annan art måste överstiga de kostnader och olägenheter som anläggningen medför (båtnadsvillkoret) och att
- ägarna av de fastigheter som ska delta i anläggningen inte mer allmänt motsätter sig åtgärden och har beaktansvärda skäl för det.

En gemensamhetsanläggning ska enligt 8 § förläggas och utföras på ett sådant sätt att ändamålet med anläggningen uppnås med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad. Det vill säga när det står klart att flera alternativa utföranden är möjliga för gemensamhetsanläggningen vid en prövning av de paragrafer som föregår 8 §, främst 5–7 §§, görs en prövning enligt 8 § för att välja mellan alternativen. Då ska det alternativ som innebär det minsta intrånget väljas, såvida det inte blir oskäligt dyrt att bygga. Då ska i stället det alternativ väljas som gör det näst minsta intrånget och kostnaderna prövas för det, osv.

En gemensamhetsanläggning får enligt 9 § inte inrättas om den strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras. Som en generell bestämmelse till skydd för allmänna intressen gäller att en gemensamhetsanläggning inte får inrättas, om olägenhet av någon betydelse uppkommer för allmänt intresse. Undantag gäller dock enligt 11 §, om anläggningen är till övervägande nytta ur allmän synpunkt.

Mark för en gemensamhetsanläggning får tas i anspråk på fastighet som deltar i anläggningen eller på annan fastighet, om det inte förorsakar synnerligt men för fastigheten. Större utrymme får dock inte tas i anspråk än som behövs med hänsyn till de fastigheter som kan anslutas enligt det s.k. väsentlighetsvillkoret i 5 §. Även om upplåtelse av utrymmet skulle orsaka synnerligt men, är fastigheten enligt 12 § skyldig att avstå utrymmet, om anläggningen behövs för ett större antal fastigheter eller av annan orsak har väsentlig betydelse ur allmän synpunkt. Fastighetsägaren kan i detta fall begära

inlösen av fastigheten eller en del av den. Upplåtelsen av rätt till utrymme innefattar rätt att vidta alla de åtgärder som behövs för anläggningens utförande, underhåll och drift.

I fråga om ersättning för upplåtelse och inlösen gäller 5 kap. 10–12 §§. Det innebär att ersättningen bestäms enligt reglerna i 4 kap. ExL med vissa särskilt angivna undantag. Det viktigaste undantaget är att vinstfördelning i vissa fall ska ske mellan den som avträder och den som tillträder marken.

Vid förrättningen ska andelstal bestämmas för både utförande och drift. Grunderna för fördelning av kostnaderna för att utföra anläggningen bestäms enligt 15 § efter vad som är skäligt med hänsyn till främst den nytta fastigheten har av anläggningen. Med nytta avses den värdeökning som anläggningen medför.

Om det inte finns hinder mot att bilda gemensamhetsanläggningen, ska lantmäterimyndigheten meddela ett anläggningsbeslut enligt 24 §. I beslutet ska anges bl.a. anläggningens ändamål, läge och huvudsakliga beskaffenhet, kretsen av deltagande fastigheter, upplåtet utrymme för anläggningen, tid för anläggningens bestånd och tid för utförande. I anläggningsbeslutet får också anges nödvändiga föreskrifter beträffande anläggningens utförande och drift samt deltagande fastigheters andelstal för utförande och drift.

Förrättningshandläggningen upphör enligt 4 kap. 29 § FBL genom att lantmäterimyndigheten i ett avslutningsbeslut förklarar att förrättningen är avslutad. Innan dess ska ersättningsfrågorna ha avgjorts och allt annat som hör till handläggningen ha utförts. Hur förrättningskostnader ska fördelas ska beslutas senast när förrättningen avslutas eller ställs in.

Om en gemensamhetsanläggning inte utförs inom den tid som bestämts i beslutet, är anläggningsbeslutet förfallet. Anläggningsbeslutet förfaller också enligt 33 §, om ersättning för upplåtet utrymme eller inlöst område inte betalats till fullo inom viss tid. Lantmäterimyndigheten kan besluta om förlängning av tidsfristerna, om det finns särskilda skäl.

En gemensamhetsanläggning förvaltas oftast av en samfällighetsförening. Inträder eller utträder en fastighet i eller ur en bestående samfällighet, ska ägaren enligt 37–38 §§ betala respektive tillerkännas ersättning för andelen som tillförs eller förloras.



### 2.2.5 Ledningsrätt enligt LL

Ledningsrättslagen (1973:1144) är en lag som ger rätt att dra ledningar genom fastigheter. Med ledning menas samtliga former, såväl data- och telekommunikationsledning som vatten- och avloppsledning. Ledningsrätt kan även användas för att placera ut andra typer av kommunikationsanläggningar, till exempel basstationer för mobiltelefoni. Härvid kan ledningsrätt begäras både på fastighet och på byggnad.

En ledningsrättsfråga tas upp av lantmäterimyndigheten efter ansökan. Om det vid en fastighetsreglering har beslutats att en ledningsrättsfråga ska prövas enligt denna lag, får frågan dock tas upp utan ansökan. I lagens 6 § finns villkor om att ledningsrätt bara får upplåtas om ändamålet inte kan tillgodoses på annat sätt och fördelarna överväger olägenheterna från allmän eller enskild synpunkt. Det finns möjlighet till avsteg från villkoren, om upplåtelsen är till övervägande nytta ur allmän synpunkt. En fastighetsägare är enligt 12 § skyldig att avstå mark eller annat utrymme till förmån för ledning, om det inte orsakar synnerliga men för fastigheten.

På flera ställen i ledningsrättslagen hänvisas till FBL. Det handlar om hänvisningar till stora delar av avsnittet om fastighetsbildningsförrättning (4 kap. 1–24, 27–35 och 37–40 §§) och avsnittet om ersättning till samfällighet (6 kap. 6 och 7 §§ FBL). I fråga om ersättning för upplåtelse och inlösen tillämpas 4 kap. ExL.

Enligt 22 § LL ska lantmäterimyndigheten meddela ledningsbeslut, om det inte finns något hinder mot upplåtelsen. I beslutet ska bl.a. anges vad ändamålet med ledningsrätten är, vilket utrymme som upplåts och den tid inom vilken ledningen ska vara utförd.

Om en ledningsrättsfråga prövas gemensamt med en fastighetsbildningsåtgärd vid en förrättning, får ledningsbeslutet tas upp i fastighetsbildningsbeslutet. Enligt 25 a § ska bestämmelserna i 5 kap. 30 a § FBL om förtida tillträde ges motsvarande tillämpning vid förrättning. Vad som sägs om fastighetsbildningsbeslut ska även tillämpas på ledningsbeslut.

Ledningsrättsbeslut kan enligt 28 § överklagas till mark- och miljödomstol.

## 2.2.6 Lagen om allmänna vattentjänster

När det gäller va-system<sup>5</sup> finns det både allmänna och enskilda sådana. De enskilda anläggningarna faller under bestämmelserna om gemensamhetsanläggningar i AL medan de allmänna systemen regleras i lagen om allmänna vattentjänster (2006:412), LAV.

När mark ska exploateras och ny bebyggelse uppföras är kommunen, enligt 6 § LAV, skyldig att se till att en allmän va-anläggning kommer till stånd om det behövs för hälso- och miljöskyddet att va-frågorna löses i ett större sammanhang. Kommunen ska i så fall bestämma det verksamhetsområde inom vilket vattentjänsten behöver ordnas och se till att behovet snarast tillgodoses genom en allmän va-anläggning. När kommunen bygger en allmän va-anläggning, ska enligt 12 § LAV s.k. förbindelsepunkter upprättas i fastigheternas omedelbara närhet.

Kommunens skyldighet att bygga va-anläggningar är inte kopplad till detaljplanen, i motsats till skyldigheten att svara för allmänna platser. Enligt 11 § får en allmän va-anläggning dock inte strida mot detaljplanen, men det är oftast inte aktuellt eftersom kommunens va-projektering normalt är nära samordnad med detaljplanens utformning.

Kommunen kan bara avhända sig ansvaret för va-anläggningar till gemensamhetsanläggningar eller bostadsrättsföreningar, om hälso- och miljöskyddet medger det. Länsstyrelsen utövar tillsyn över att kommunen fullgör skyldigheten att tillgodose behovet av vattentjänster och länsstyrelsen kan enligt 51 § LAV förelägga kommunen att ställa i ordning en anläggning.

Av 34 § LAV framgår att avgifter för kommunens va-anläggning ska tas ut via en taxa. Avgifterna får enligt 30 § LAV inte överstiga det som behövs för att täcka de kostnader som är nödvändiga för att ordna och driva va-anläggningen, dvs. de bygger på den s.k. självkostnadsprincipen.

Taxan fastställs av kommunfullmäktige och brukar bestå av två olika avgifter, anläggningsavgift och bruksavgift.

Oftast finns det bara en va-taxa för kommunens hela va-verksamhetsområde och den bestäms med hänsyn till de genomsnittliga självkostnaderna inom området<sup>6</sup>. Det betyder att anläggnings-

---

<sup>5</sup> Kalbro & Lindgren. *Markexploatering*. Fjärde uppl. Norstedts Juridik 2010, s. 85.

<sup>6</sup> Kalbro m.fl. *Markexploatering* s. 88.

kostnaderna i ett enskilt fall kan vara högre eller lägre än de verkliga kostnaderna.

Tvister enligt LAV som avser t.ex. skyldighet att betala avgifter eller avgifternas storlek prövas hos Statens va-nämnd. Det framgår av 53 § LAV.

### 2.2.7 Renhållning av allmänna platser

I lag (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning finns bestämmelser om renhållning och snöskottning m.m. av gator, vägar, torg, parker och andra allmänna platser som kommunen är huvudman för. Platserna ska, enligt 2 § hållas i ett sådant skick att uppkomsten av olägenheter för människors hälsa hindras och de krav tillgodoses som med hänsyn till förhållandena på platsen och övriga omständigheter kan ställas i fråga om trevnad, framkomlighet och trafiksäkerhet. Kommunens skyldigheter gäller inte, om åtgärderna ska utföras av staten som väghållare.

Inom områden som är redovisade som kvartermark som iordningställt och begagnas för allmän trafik, är fastighetsägaren skyldig att utföra dessa åtgärder. För områden som ska användas för allmän trafik och som har upplåtits till kommunen med nyttjanderätt eller annan särskild rätt är det kommunens ansvar.

Enligt 3 § kan kommunen ålägga en fastighetsinnehavare inom ett område med detaljplan där kommunen är huvudman för allmänna platser att utföra de åtgärder som avses i 2 § första stycket i fråga om gångbanor eller andra utrymmen utanför fastigheten som behövs för gångtrafiken.

En kommun får efter regeringens bemyndigande meddela närmare föreskrifter när det gäller de åtgärder som ska vidtas av fastighetsägaren. Det är därför inte ovanligt att kommuner antagit s.k. gångbaneföreskrifter, som reglerar vad fastighetsägarna är skyldiga att vidta för åtgärder i form av t.ex. sandning, sopning, snöröjning och is bekämpning under de olika årstiderna.

Om andra platser utomhus än som avses i 2 §, där allmänheten får färdas fritt, har skräpats ner, är kommunen enligt 4 § i lagen om gatuhållning m.m. skyldig att återställa platsen i sådant skick som med hänsyn till förhållanden på orten m.m. tillgodoser skäligen anspråk.

De här bestämmelserna ska inte tillämpas, om skyldigheten ska fullgöras av någon annan enligt lag eller annan författning eller särskilda föreskrifter.

### 2.2.8 Väghållning

Ansvaret för vägar kan vara statligt, kommunalt eller enskilt. I princip har kommunerna ansvaret för väghållningen i tätorterna och staten, genom Trafikverket, ansvaret för vägarna på landsbygden. Men i de större tätorterna har staten ibland ansvaret för de större och viktigare vägarna och i de riktigt små tätorterna har staten även ofta ansvar för vägarna.

De statliga vägarna – europavägar, riksvägar och länsvägar – har en total väglängd på cirka 9 800 mil.<sup>7</sup> Kommunernas ansvar för väghållning omfattar cirka 4 000 mil gator/vägar och cirka 3 000 mil gång- och cykelvägar. I landet finns det också 30 000 mil enskilda vägar och för cirka 10 000 mil av dessa vägar ger staten och kommunerna bidrag till väghållningen för att de ska hållas öppna för allmän motortrafik.

#### Allmänna vägar

I väglagen (1971:948), VägL, finns bestämmelser om allmänna vägar. Allmän väg är, förutom väg som anlagts enligt VägL, sådan för allmän samfärdsel upplåten väg, som av ålder ansetts som allmän eller enligt äldre bestämmelser anlagts som eller förändrats till allmän och som hålls av staten eller en kommun. Mark för allmän väg upplåts med vägrätt. Vägrätten uppstår när mark tas i anspråk med stöd av en fastställd arbetsplan och innebär i princip att väghållaren övertar ägarens rätt att bestämma över markens användning. Alla allmänna vägar som staten är väghållare för är numrerade.

Ansvaret för allmänna vägar är således antingen statligt eller kommunalt. Vem som ska vara huvudman bestäms i detaljplanen men det kan sedan i praktiken bli fråga om en annan väghållare. Huvudmannen behöver alltså inte vara densamme som väghållaren. Exempelvis kan en väg genom en stad som är viktig ur ett samhälls-

---

<sup>7</sup> Kalbro m.fl. *Markexploatering*, s. 75.

perspektiv (t.ex. Valhallavägen i Stockholm) ha kommunalt huvudmannaskap men hållas av staten.

Är staten väghållare inom ett område med detaljplan där kommunen är huvudman för allmänna platser ska kommunen, enligt 7 § väglagen, tillhandahålla den mark som behövs för väg inom området. Om en kommun har tillhandahållit staten mark för väg är kommunen enligt 70 § väglagen berättigad till ersättning av staten för skäligen kostnader efter avdrag för förvaltningskostnad.

### Kommunala gator och vägar

Kommunens vägar är gator och gång- och cykelvägar (allmänna platser) med kommunalt huvudmannaskap inom detaljplan, gång- och cykelvägar på kvartersmark som lagts ut som markreservat i en detaljplan (s.k. x-områden) samt kommunala vägar utanför detaljplan.<sup>8</sup> Det finns alltså kommunala vägar utanför detaljplan, dvs. vägar som inte är allmänna platser i PBL:s mening, och som inte heller är allmänna vägar enligt väglagen. Exempel på sådana vägar är trafikleder som går mellan planområden eller förbinder planområden med allmänna vägar.<sup>9</sup>

Gatunätet kan delas in i huvudnät (med hög framkomlighet, få tomtutfarter m.m.) och lokalnät (lägre framkomlighet, många tomtutfarter m.m.).

### Enskilda vägar

Inom andra bebyggelseområden än detaljplaneområden med kommunalt huvudmannaskap finns ingen skyldighet för kommunerna att anlägga och underhålla vägar eller andra allmänna platser. Ansvaret är i stället fastighetsägarnas och de har även ansvar för att ombesörja driften (sopning, plogning m.m.) av anläggningarna. I stor utsträckning sker detta genom att gemensamhetsanläggningar bildas enligt AL. En del kommuner har dock tagit hand om väghållningen i områden där det finns familjer som bor året runt. I andra kommuner skattefinansierar kommunen, helt eller delvis, enskild väghållning som inte täcks av statsbidrag. Tanken är att det

---

<sup>8</sup> Kalbro m.fl. *Markexploatering*, s. 77.

<sup>9</sup> Kalbro m.fl. *Markexploatering*, s. 119.

ska gynna näringsliv och medborgare och skapa förutsättningar för att bo i glesbygd.

### 2.2.9 Utredningens överväganden och förslag

**Förslag:** Jag föreslår att 6 kap. PBL inleds med en paragraf som ger en översikt över var olika bestämmelser för plangenomförandet går att hitta. Den avser att tydligt visa åtskillnad mellan frågor gällande kommunalt huvudmannaskap i PBL respektive enskilt huvudmannaskap och fastighetssamverkan i AL. I paragrafen föreslås också en hänvisning till övrig lagstiftning som reglerar plangenomförandet som FBL, LAV och LL.

### Sambandet mellan 6 kap. och 14 kap. PBL

För att förstärka och förtydliga sambanden mellan bestämmelserna om plangenomförande i PBL och annan lagstiftning på området föreslås 6 kap. inledas med en hänvisningsparagraf. Tanken är att ge en översikt över var olika plangenomföranderegler går att hitta.

I dag finns i 6 kap. 13 § andra stycket en hänvisning till 14 kap. och bestämmelserna om skyldighet för kommunen att lösa mark. Vi har övervägt att flytta hänvisningen till den nya föreslagna 1 § men funnit att den är väl inarbetad och bör vara kvar som egen bestämmelse. Med tanke på de många ändringar vi föreslår i 6 kap., finner vi det motiverat att ändra på numreringen av alla paragrafer.

I nuvarande 23 § hänvisas till att det i AL finns bestämmelser om underhåll av vägar och andra allmänna platser som kommunen inte är huvudman för. Den paragrafen föreslås utgå, eftersom hänvisningen ersätts av den nya föreslagna första paragrafen.

Vad gäller frågan om att samordna bestämmelserna i 6 kap. med inlösenreglerna i 14 kap. gör vi följande bedömning. 6 kap. handlar bl.a. om kommunens rätt att lösa fastigheter, medan 14 kap. handlar om skyldighet för kommunen att betala ersättning för skador som uppkommer till följd av PBL-beslut samt hur dessa skador ska bedömas och ersättningen beräknas. Uppdelningen av ersättnings- och inlösenbestämmelser mellan 6 kap. och 14 kap. har sedan PBL infördes 1987 varit tydlig i den meningen att kommunens rättigheter i dessa avseenden återfinns i 6 kap., medan kommunens skyldigheter att i olika situationer kompensera fastighetsägaren

återfinns i 14 kap. Visserligen finns i 14 kap. några bestämmelser om när staten ska ersätta kommunen och när fastighetsägare ska ersätta kommunen, men vi anser inte att det är skäl nog att bryta ut inlösenbestämmelserna och göra om lagstrukturen. Eftersom hänvisningen från 6 kap. till 14 kap. i nuvarande 13 § med våra förslag kommer tidigare i kapitlet (3 §) blir det hela mer tydligt.

### Sambandet mellan PBL och AL

I PBL finns inga regler för utbyggnadstakten av allmän plats som kommunen inte är huvudman för. En tidsram för detta kan endast sättas, genom att det vid den anläggningsförrättning som görs blir bestämt inom vilken tid gemensamhetsanläggningen ska vara utförd. Det är därefter det beslutet som gäller. Kommunen kan inte skynda på processen och det kan inte heller fastighetsägare i minoritet efter att anläggningsbeslutet har vunnit laga kraft. Å andra sidan torde det inte vara vanligt att utförandetiden spänner över många år. Om det saknas en opinion i området för att acceptera kostnaderna för en utbyggnad, kan dock en enskild fastighetsägare få vänta länge och i vissa fall kanske förgäves, om han behöver få en allmän plats utbyggd.

Av direktiven framgår att vi ska överväga om situationen behöver regleras närmare. I anläggningsbeslutet sätts vanligtvis en tid inom vilken utbyggnaden ska genomföras och detta beslut gäller sedan det vunnit laga kraft. I de kontakter med företrädare för kommuner som utredningen haft har detta inte framstått som något större problem. Sannolikt finns ett intresse bland fastighetsägarna att det här ska ordnas inom rimlig tid.

Vi bedömer att det i dagsläget inte finns skäl att föreslå några nya bestämmelser gällande gemensamhetsanläggningar som motsvarar PBL:s regler i 6 kap. 18 §. Där anges att efter hand som bebyggelsen färdigställs enligt detaljplanen, ska kommunen ordna de gator och andra allmänna platser som kommunen är huvudman för, så att platserna kan användas för deras avsedda ändamål. Överskådligheten över skillnaderna mellan kommunalt och enskilt huvudmannaskap löses genom vårt förslag om en hänvisningsbestämmelse i 6 kap. 1 §.

När det gäller enskilt huvudmannaskap finns det heller ingen motsvarighet till den rättighet som enligt 6 kap. 20 § finns för en enskild fastighetsägare. Där anges att fastighetsägaren själv får

ordna utfartsväg eller avloppsanläggning och utan ersättning använda kommunens mark för det, innan kommunen har hunnit ordna den gata som en fastighet ska ha utgång till. Rättighet att använda allmän platsmark för en egen temporär lösning saknas alltså för en fastighetsägare som bebygger sin fastighet innan en gemensamhetsanläggning för väg eller ledningar har blivit utförd. För detta krävs att marken är i dennes ägo eller att en rättighet finns eller förvärfvas. En gemensamhetsanläggning ska anläggas och skötas i gemenskap med övriga fastighetsägare i samfälligheten och det är en av konsekvenserna av att välja enskilt huvudmannaskap.

## 2.3 Huvudmannaskap och tillträde till allmänna platser m.m.

### 2.3.1 Allmän plats

Ett grundläggande syfte med detaljplanen är att avgränsa allmän platsmark från kvartersmark. Allmänheten ska ur detaljplanens uppdelning av allmän platsmark och enskild kvartersmark kunna utläsa vilken miljö detaljplanen garanterar och huvudmannen för en allmän plats ska kunna beräkna kostnaderna för utförande m.m.

I 1 kap. 4 § PBL definieras allmän plats som gata, väg, park, torg eller annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov. Användningen är inte uttryckligen lagstadgad, men uttrycket bygger på att kommunen har ett grundläggande ansvar för sådana områden i bebyggelse som behöver användas för gemensamma ändamål och som rymmer allmänna nyttigheter eller ska nyttjas av allmänheten.<sup>10</sup> Uttrycket används vid reglering med detaljplan. När det gäller områdesbestämmelser har uttrycket "allmän plats" numera ersatts med uttrycket "mark för gemensam användning".

När kommunen i en detaljplan bestämmer att huvudmannaskapet för en allmän plats inte ska vara kommunalt, blir konsekvensen att området får anläggas och skötas av fastighetsägarna. Frågan kan då ställas om de gemensamma behoven kan begränsas till att avse de aktuella fastighetsägarnas gemensamma behov?

Historiskt sett har allmänna platser främst planerats för att tillgodose en bredare allmänhets behov och avsikten har normalt inte

---

<sup>10</sup> Didón m.fl. *Plan- och bygglagen (2010:900). En kommentar.*



varit att exkludera de som inte bor i närområdet. I allmänt språkbruk avses också med ”allmänt” någonting som är ”till för alla” och inte något som är endast tillgängligt för en begränsad grupps intressen.

En allmän plats är även en offentlig plats. För att anordna allmänna sammankomster på offentliga platser krävs tillstånd av polismyndighet. Offentliga platser definieras i ordningslagen (1993:161) som allmänna vägar, gator, torg, parker och andra platser som i en detaljplan redovisas som allmän platsmark och som upplåtits för sitt ändamål. Med offentlig plats avses även område som i detaljplanen redovisas som kvartersmark för hamnverksamhet samt andra landområden och utrymmen inomhus som stadigvarande används för allmän trafik. I den gamla ordningsstadgan från 1956 (som numera är upphävd) användes begreppet allmän plats innan det ändrades till offentlig plats.

Begreppet offentlig plats har således en vidare betydelse än vad begreppet allmän plats har. De två uttrycken kan många gånger avse samma sak, men de används i helt olika sammanhang och har skilda syften. En offentlig plats avgränsar ett område där föreskrifter för offentliga tillställningar och allmän ordning och säkerhet gäller, medan allmän plats i PBL är ett uttryck i detaljplaner som avgränsar områden för gemensamma behov mot mark för privat bruk. Begreppet allmän plats används också i brottsbalken och avser där även tåg, affärer, restauranger, kyrkor och teatrar.

### 2.3.2 Kommunalt huvudmannaskap

I dag är huvudregeln att kommunen ska vara huvudman för de allmänna platserna, om det inte finns särskilda skäl för annat. Om kommunen inte ska vara huvudman för de allmänna platserna inom planområdet, ska det anges i detaljplanen (4 kap. 7 § PBL).

När kommunen är huvudman innebär det att kommunen ska ordna gator och andra allmänna platser så att de kan användas för sitt avsedda ändamål och kommunen ska även svara för underhållet. De allmänna platserna ska vara utförda på ett ändamålsenligt sätt i enlighet med ortens sed, vilket betyder att kommunen är skyldig att hålla en likvärdig gatustandard inom likartade detaljplaneområden (6 kap. 18 §). De kostnader som kommunen har för nyanläggning och förbättring kan tas ut av fastighetsägarna genom gatukostnadsreglerna, men någon möjlighet att ta ut drift- och

underhållskostnader finns inte. Till gatukostnadsreglerna finns kompletterande avstãendeparagrafer som innebär att exploatören kan åläggas att upplåta mark som är avsedd för allmän plats utan ersättning (6 kap. 3 och 4 §§). Dessutom kan denne åläggas att bekosta utförandet av gator och vägar under förutsättning att det är skäligt med hänsyn till den nytta som ägaren har av detaljplanen (6 kap. 8 § andra stycket).

### 2.3.3 Enskilt huvudmannaskap

Om kommunen inte ska vara huvudman för allmänna platser, ska det anges i detaljplanen. Det är dock inte möjligt att genom en bestämmelse i planen uppge vem som ska vara huvudman i stället, även om det bör anges i planbeskrivningen.

Om avsikten är att ansvaret för allmänna platser ska läggas över på fastighetsägarna, finns det olika sätt att hantera detta ansvar. Ofta inrättas en gemensamhetsanläggning enligt AL. De fastigheter som får del i en sådan gemensamhetsanläggning utgör en s.k. anläggningssamfällighet, som vanligtvis förvaltas av en samfällighetsförening. Lantmäterimyndigheten fastställer vid en förrättning vilka nyttigheter som ska ingå i gemensamhetsanläggningen, hur olika anläggningar ska vara utformade och vilka fastigheter som ska delta i samfälligheten. Fastigheterna tilldelas ett andelstal som ska ligga till grund för fördelningen av kostnaderna för utförande och drift av anläggningarna. Samfällighetsföreningen får sedan svara för byggande och underhåll.

Till skillnad från vad som gäller när kommunen är huvudman för allmänna platser får fastighetsägarna även bekosta den framtida driften av anläggningarna.

Vilka är då de särskilda skäl som krävs för enskilt huvudmannaskap? Enligt förarbetena till nu gällande PBL (prop. 2009/10:170, s. 198) ska hittillsvarande praxis vara styrande även i fortsättningen. Av förarbetena till 1987 års lag (prop. 1985/86:1, s. 220) framgår att ansvaret i allt väsentligt ska fördelas på det sätt som skedde i 1947 års byggnadslag. Där gällde kommunalt huvudmannaskap för områden med stadsplan och enskilt huvudmannaskap för områden med byggnadsplan. Av detta kan den slutsatsen dras att kommunen ska kunna avsäga sig ansvaret i områden med fritidshusbebyggelse och mindre tätorter, men att kommunen ska svara för huvudmannaskapet i städer med permanentbostadsbebyggelse. I prak-

tiken har dock byggnadsplaner inte enbart använts i områden av landsbygdskaraktär utan även i andra områden och tätorter.

I rättspraxis har enskilt huvudmannaskap accepterats även i tätbebyggda områden med permanentusbebyggelse, om det funnits enskilt huvudmannaskap i området i övrigt eller i angränsande områden. Då har man valt att inte splittra upp huvudmannaskapet.

Det påstås ibland att kommunens val av huvudmannaskap styrs alltför mycket utifrån ekonomiska aspekter<sup>11</sup>. När ansvaret för vägar m.m. läggs över på fastighetsägarna, behöver kommunerna inte svara för framtida drift- och underhållskostnader. Det kan av den anledningen förekomma att kommuner eftersträvar att få till stånd enskilt huvudmannaskap. Det finns å andra sidan även kommuner som är försiktiga med att lägga över ansvaret på fastighetsägarna, eftersom det kan uppfattas som betungande. Förutom finansieringen kan det handla om att anläggningarna kan vara svåra att sköta och att fastighetsägarna inte har rätt kompetens för detta.

På uppdrag av regeringen har Lantmäteriet tillsammans med Boverket utrett frågor om allmänna platser i detaljplaner. Utgångspunkten för det arbetet har varit de slutsatser som framkom i PBL-kommitténs betänkande från 2005. I en bilaga till rapporten finns en sammanställning av rättspraxis.<sup>12</sup> Studien gör inte anspråk på att vara fullständig men ger en indikation på hur regeringen har sett på frågan om enskilt huvudmannaskap. Av rapporten framgår bl.a. följande.

Enskilt huvudmannaskap för allmänna platser i detaljplan har uppenbarligen accepterats även för bostadsområden avsedda för permanent boende, om det finns enskilt huvudmannaskap sedan tidigare i samma område eller i angränsande områden. En enhetlig förvaltning av ett större område har framhållits som en omständighet som talar för ett enskilt huvudmannaskap. Detta har som framgått ansetts utgöra särskilda skäl för ett enskilt huvudmannaskap även vid ny eller kompletterande detaljplaneläggning. Särskilt tydligt framstår den situationen vid ett blandat boende, d.v.s. områden som består av både permanentboende och fritidsboende. Det finns dock något fall som antyder att det torde vara möjligt att införa enskilt huvudmannaskap även i renodlade permanentbostadsområden. Flera av fallen visar även att områdets karaktär har haft betydelse för bedömningen av frågan om huvudmannaskapet ska vara allmänt eller enskilt.

---

<sup>11</sup> Slutbetänkande av PBL-kommittén, *Får jag lov? Om planering och byggande*, SOU 2005:77, s. 549 f.

<sup>12</sup> Lantmäteriet, *Huvudmannaskap för allmänna platser i detaljplan*, LMV-rapport 2008:6, s. 12.

Kommunens strävan att på olika sätt hjälpa till med uppbyggnaden av de allmänna platserna tycks även vara faktorer som i någon mån har påverkat bedömningen. Sådana faktorer har ibland, tillsammans med andra faktorer, vägts in i bedömningen men det finns inga tydliga exempel på att dessa ensamt kan ligga till grund för ett avgörande med innebörden att ett enskilt huvudmannaskap kan accepteras. Exempel som framgår av redovisningen ovan är när kommunen köper in eller byter till sig mark som ska utgöra allmän platsmark i en detaljplan och sedan överlåter denna utan ersättning till den samfällighetsförening som ska förvalta de allmänna platserna. Vidare tycks visst avseende fästas även vid möjligheterna att erhålla driftbidrag från kommunen och staten till förvaltningen av de allmänna platserna. Om kommunen framstår som positiv till detta har det talat för ett enskilt huvudmannaskap, trots att detta är ett undantag från huvudregeln.

Sedan 2011 finns det en möjlighet att dela upp de allmänna platserna inom en och samma detaljplan så att vissa har kommunalt huvudmannaskap och andra enskilt huvudmannaskap. Bakgrunden till ändringen var att det fanns ett praktiskt behov av att kunna dela upp en plan på detta sätt i stället för att göra flera planer.

#### 2.3.4 Markreservat på kvartersmark

Det är vanligt förekommande att detaljplaner innehåller bestämmelser om att områden på kvartersmark ska användas för allmänna ändamål genom s.k. x-, z- och u-bestämmelser. Stödet för detta finns i 4 kap. 6 § PBL. Marken ska vara tillgänglig för allmän gång- och cykeltrafik (x), allmän körtrafik (z) eller allmänna underjordiska ledningar (u). Bestämmelserna x och z var ursprungligen till för att användas där marken bara skulle utnyttjas i begränsad omfattning av allmänheten. Numera läggs även större anläggningar avsedda för allmänheten ut på kvartersmark.

I praktiken förekommer olika lösningar för hur frågan om genomförandet av allmänhetens tillträde hanteras. Det inte tillräckligt med planbestämmelsen x eller z för att allmänhetens rätt ska vara säkrad, även om en del kommuner nöjer sig med det. Planbestämmelsen innebär endast att inget får byggas på platsen som hindrar användningen för allmänt ändamål. Ett alternativ vid genomförandet är att försöka träffa avtal med fastighetsägaren om vad som ska gälla beträffande allmänhetens behov och därmed förenade kostnader och skyldigheter. Ett annat alternativ är att ansöka om att få bilda ett lantmäteriservitut. Det kan dock bli svårt de gånger

ett avtal av olika anledningar inte kan träffas eller när det inte finns någon kommunal fastighet för vilken det är av väsentlig betydelse att servitut bildas.

Det förekommer också att planen redovisar ett markreservat på kvartersmark med beteckningen gx. Tanken är att det då ska inrättas en gemensamhetsanläggning som allmänheten får nyttja. Det är ett sätt för kommunen att inte behöva ta hela ansvaret för allmänna platser, vilket hade varit alternativet. Hittills har det inte funnits något lagstöd för ett kombinerat huvudmannaskap och det har därför varit svårt att genomföra. En möjlighet har varit att ansluta en kommunal fastighet till en gemensamhetsanläggning för att säkra allmänhetens tillträde. Även i dessa situationer blir det emellertid besvärligt de gånger det inte finns någon lämplig fastighet som uppfyller behovskraven. Det är även tveksamt om konstruktionen löser problemet med allmänhetens tillträde, eftersom den kommunala fastighetens behov kanske inte motsvarar vad som krävs för att säkra kommuninvånarnas rätt.

### Storkvarter

Storkvartersplanläggning kännetecknas av att den inte reglerar så mycket mer än kvartersmarkens avgränsning och hur stora byggrätterna ska vara. Vid flerbostadsbebyggelse läggs både bostäder och anläggningar ut som kvartersmark, trots att anläggningarna är avsedda att användas av fler än de boende i området. När det handlar om t.ex. radhusområden eller andra områden där småhus ligger tätt läggs både husen och gemensamhetsanläggningar ut på kvartersmark. Gemensamma funktioner som t.ex. garagelängor och tvättstugor är vanliga. Vid plangenomförandet inrättas dessa och de vägar som ligger kring husen som gemensamhetsanläggningar och fastighetsägarna får ta ansvar för att anlägga, driva och underhålla dessa anläggningar.

### 2.3.5 Tillträde till allmänna platser

När kommunen är huvudman för allmänna platser, har allmänheten rätt till tillträde efter det att kommunen har förvärvat äganderätten till områdena i fråga. När en allmän plats förvaltas av en samfällighet vid enskilt huvudmannaskap däremot, råder en viss oklarhet kring allmänhetens tillträde till anläggningen.

Lantmäterimyndigheten hävdar att privat är privat<sup>13</sup> och att enskilda fastighetsägare inte ska behöva tåla att det som bekostas av dem används och slits ner av allmänheten. Denna ståndpunkt menar lantmäteriet bygger på att det inte står i överensstämmelse med skyddet för enskild egendom, att några fastighetsägare bekostar och sköter något som sedan används och slits ner av andra. De kommuninvånare som inte bor i området har enligt detta synsätt inte rätt till nyttjande av anläggningen utöver vad som gäller enligt allemansrätten.

Allemansrätten är en sedvanerätt som innebär att var och en har rätt att vistas i naturen och nyttja annans fastighet, oavsett om det föreligger någon särskild rätt eller inte. Det handlar främst om områden som inte är planlagda. Allemansrätten är inte reglerad i lag, men i regeringsformen 2 kap. 15 § stadgas den grundläggande rättigheten att alla människor ska ha tillgång till naturen. Först och främst är det tillåtet att till fots färdas över annans mark men även cykling och ridning brukar räknas till vad man har rätt till. För motortrafik kan dock allemansrätten normalt inte åberopas. Vidare måste hemfriden respekteras, vilket betyder att allmänheten inte får passera över eller vistas på en privat tomt. Allemansrätten tillåter inte heller att allmänheten använder anläggningar av olika slag på annans fastighet.

Lantmäterimyndighetens uppfattning om begränsad tillgänglighet till gemensamhetsanläggningar som ligger på allmän platsmark stöds inte av alla. Det finns även de som menar att allmän platsmark är allmän platsmark oavsett vem som förvaltar. Är marken utmärkt som allmän i planen ska alla ha tillträde till den. Det synsättet innebär att alla har lika stor rätt att nyttja anläggningen som de fastighetsägare som ingår i samfälligheten. Denna ståndpunkt bygger på att bestämmelsen i detaljplanen, som är framtagen efter en demokratisk process, fortsatt gäller och bryter igenom anläggningsförrättningen.

---

<sup>13</sup> SOU 2005:77, s. 550 f.

Förutom dessa två inriktningar skulle rätten för allmänheten i detta avseende kunna ses som att den ligger någonstans mitt emellan den rätt som föreligger vid kommunalt huvudmannaskap respektive den som gäller för privata områden (inkl. allemansrätten). Allmänheten har rätt till tillträde, men rätten är inte lika stark som vid kommunalt huvudmannaskap (se vidare om vår analys i avsnitt 2.3.8).

### 2.3.6 Tidigare utredningar om huvudmannaskapet och tillträde till allmänna platser

Plan- och byggutredningens slutbetänkande 1996<sup>14</sup> föreslog att kravet på särskilda skäl för att kommunen ska kunna avsäga sig ansvaret för allmänna platser skulle tas bort. I stället föreslog utredningen att kommunen ska vara huvudman för allmänna platser, om inte utbyggnaden och förvaltningen med större fördel helt eller delvis kan skötas av annan. Huvudman bör den vara som är mest lämpad att bygga ut och förvalta anläggningarna. Utredningen beskrev att i många kommuner finns omfattande områden med enskilt huvudmannaskap och en väl fungerande organisation för skötsel och underhåll av vägarna. Övervägande skäl kunde då enligt utredningen tala för att nytillkommande detaljplaneområden skulle föras in under enskilt huvudmannaskap, trots att områdets karaktär inte var sådant att byggnadsplan skulle ha valts enligt äldre lagstiftning. Plan- och byggutredningen motiverade sitt förslag på följande sätt.

I praktiken borde bedömningen av frågan om huvudmannaskapet ske med utgångspunkt från om det kan betraktas som rimligt att ansvaret läggs på de enskilda med hänsyn till deras förmåga att förvalta de allmänna platserna och framför allt till de ekonomiska konsekvenserna. Härvid spelar begreppet särskilda skäl i lagstiftningen rollen av en allmän restriktion. I många kommuner strävar man efter att få till stånd enskilt huvudmannaskap i så stor utsträckning som möjligt. Uppenbarligen är det i dessa fall huvudsakligen ekonomiska hänsynstaganden som styr besluten om huvudmannaskapet. I andra kommuner kan de ekonomiska hänsynstagandena leda till beslut i motsatt riktning, således en överdriven försiktighet när det gäller att överlåta ansvaret för allmänna platser på enskilda. Kostnadsansvaret bör inte få styra valet av huvudman.

---

<sup>14</sup> SOU 1996:168, *Översyn av PBL och va-lagen*, s. 120.

För att få valet av huvudman att bygga på vem som är mest lämpad att axla ansvaret, föreslogs i betänkandet att kommunerna genom ett reformerat gatukostnadssystem skulle kunna få täckning inte enbart för anläggnings- och förbättringskostnader utan även för drift- och underhållskostnader. Det nya systemet för gatukostnader skulle använda va-lagstiftningen som förebild och bygga på avgifter som debiterades enligt taxa. Utredningen menade att förslaget skulle innebära att en hög grad av likställighet i ekonomiskt hänseende skulle uppnås mellan fastighetsägarna inom områden med kommunalt respektive enskilt huvudmannaskap. Förslaget om att ta bort kravet på särskilda skäl och att införa en möjlighet att låta fastighetsägarna stå för driftskostnaderna vid kommunalt huvudmannaskap genom ett nytt gatukostnadssystem, ledde dock inte till några ändringar av reglerna i PBL.

I sitt slutbetänkande 2005 föreslog även PBL-kommittén att kravet på särskilda skäl skulle slopas (SOU 2005:77, s. 535 ff). Kommittén menade att möjligheten för kommunen att helt överlåta huvudmannaskapet på fastighetsägarna ska kvarstå, men att detta i princip endast ska gälla inom områden som har karaktären av fritidsboende, dvs. områden där bebyggelsen generellt sett används under vissa delar av året. Enligt förslaget borde frågan om huvudmannaskapet regleras så att kommunen alltid är huvudman för allmänna platser av s.k. tydlig allmän karaktär, medan kommunen aldrig ska behöva vara huvudman för områden av tydlig enskild karaktär som områden som har planerats och genomförts för fritidsbebyggelse.

Med ”tydlig allmän karaktär” borde enligt förslaget avses allmänna platser av centralortskaraktär eller som på annat sätt är uppenbart allmänna. Som exempel nämndes genomfartsleder, huvudgator, centrala torg, parker och gång- och cykelvägar, som ofta behöver användas av allmänheten.

Remissinstanserna var till övervägande del positiva till förslaget, men flera instanser avstyrkte eller hade invändningar mot förslaget att kommunen ska få välja att inte vara huvudman för allmänna platser, som inte är av tydlig allmän karaktär. Några menade att den föreslagna regeln är oklar, att begreppen inte är definierade och att förslaget kan leda till tolkningsproblem. Att frågan om definitionen av allmän plats ska följa användningen eller benämningen i detaljplanen togs också upp av flera remissinstanser.



Regeringen gjorde bedömningen (prop. 2009/10:170, s. 198) att konsekvenserna av förslaget inte var tillräckligt utredda och därför behölls de särskilda skälen även den gången.

### Några undersökningar om ansvar för områden som är avsedda för allmänheten

Ett examensarbete vid Kungliga tekniska högskolan (KTH Fastighetsvetenskap)<sup>15</sup> har kartlagt vilken inställning företrädare för sex olika gemensamhetsanläggningar i Stockholms län har till att själva ansvara för stora anläggningar av allmännyttig karaktär. Det handlar om grönområden, lekplatser, vägar och torg.

Studierna visar att de boende i områdena överlag tycker att det är positivt att ha ansvar för förvaltning och finansiering av anläggningarna. De flesta anser att fördelarna med eget ansvar för anläggningen är att de själva kan påverka utformningen och driften. Eftersom de bor i området kan de snabbt se vad som måste åtgärdas och det blir mer effektivt. Överlag är nackdelen med eget ansvar den kostnad som uppstår för drift och underhåll samt att allmänheten nyttjar anläggningen. Ingen av de tillfrågade tror att standarden på utformningen skulle ha varit högre med kommunen som ansvarig. Flera av företrädarna pekar på att de valt en högre standard medvetet, något som aldrig hade skett med kommunen som huvudman. De tror inte heller att drift och underhåll hade fungerat bättre med kommunen som ansvarig.

De flesta tycker att kommunen ska vara med och finansiera drift och underhåll genom deltagande i gemensamhetsanläggningen. I två områden anser dock föreningarna att anläggningarna borde tas över av kommunen, då dessa är typiska anläggningar av allmännyttig karaktär (torg intill Konsumaffär resp. parker och gångvägar i Stockholms innerstad).

I endast ett fall har allmänhetens tillträde reglerats mellan kommunen och samfällighetsföreningen. Författarna menar att det har framkommit att intervjuade företrädare för samfälligheterna har en önskan om att reglera allmänhetens tillträde, främst genom avtal med kommunen. Anledningen är att de då kan skriva in i avtalet att ersättning ska utgå för de skador som allmänheten orsakar.

---

<sup>15</sup> Eriksson & Karlsson. *Gemensamhetsanläggningar för allmänheten. Vad tycker fastighetsägarna?* Examensarbete vid KTH Fastighetsvetenskap 2007.

I ett senare examensarbete från KTH<sup>16</sup> framkommer en bild av att många fastighetsägare upplever det som orättvist att de dels ska betala för anläggningar som i andra fall förvaltas av kommunen och dels att allmänheten får slita på dessa anläggningar. Författaren anser att det är viktigt att byggherren och kommunen reflekterar över de konsekvenser som den valda utformningen medför, eftersom det får så stora konsekvenser för framtida boende. Vidare spelar enligt examensarbetet också anläggningarnas komplexitet en viktig roll för vilka problem som kan uppkomma.

I en uppsats från Lunds tekniska högskola (LTH)<sup>17</sup> har en genomgång gjorts av hur kommunerna detaljplanlägger. Undersökningen visar att det är vanligt att mark, som enligt PBL skulle ha varit allmän platsmark, i stället planläggs som kvartersmark i form av gemensamhetsanläggningar eller x-områden. I Malmö kommun har t.ex. planläggning med gx-områden visat sig vara mycket omfattande och används i vissa fall i stället för allmän platsmark. En av anledningarna som författaren anger är att kommunen inte har haft tillräckliga ekonomiska resurser för att inrätta allmän plats.

I ytterligare ett examensarbete från KTH<sup>18</sup> har 800 detaljplaner i fem kommuner i Stockholms län undersökts vad gäller enskilt huvudmannaskap och olika markreservat för allmänt ändamål på kvartersmark. Studien visar att den problematik som beskrivits i utredningar och rapporter med att kommunen skulle avsäga sig huvudmannaskapet även när det saknas särskilda skäl, är tämligen begränsad. Men undersökningen bekräftar bilden av att betydande delar av kvartersmark används för allmänna ändamål genom att x-områden läggs ut.

---

<sup>16</sup> Lindholm. *GA i bostadsområden – konsekvenser och problem för de boende*. Examensarbete vid KTH Fastighetsvetenskap 2010.

<sup>17</sup> Grafström. *Detaljplanläggning av allmänhetens tillträde till kvartersmark*. Examensarbete vid LTH Fastighetsvetenskap 2008.

<sup>18</sup> Andersson. *Enskilt ansvar för anläggningar i detaljplan – en undersökning av fem kommuner i Stockholms län*. KTH Institutionen för Fastigheter och Byggnad 2012.

### 2.3.7 PBL-kommitténs förslag om kommunen som delägare i gemensamhetsanläggning

PBL-kommittén föreslog en modell som skulle innebära att kommunen får besluta att tillsammans med fastighetsägarna stå för huvudmannaskapet för allmänna platser genom att gemensamt ingå i en anläggningssamfällighet. Kommittén anförde att detta mellanläge där kommunen kan besluta att inte vara huvudman blir typiskt sett tillämpligt på lokalgator, lokala parker m.m. dvs. i områden som i begränsad omfattning behöver användas av allmänheten. Det samma skulle kunna gälla i typiska s.k. storkvarter, där planbestämmelser med beteckningarna x, z och g i olika kombinationer är flitigt förekommande.

Kommittén menade att det föreslagna systemet förutsätter att kommunens andel inte blir enbart symbolisk i den anläggningssamfällighet, som förvaltar allmänna platser när både kommunen och fastighetsägarna är huvudman. Därför föreslog kommittén att det borde införas en uttrycklig bestämmelse i lagen, som reglerar hur kommunens andel ska bestämmas. Kommunens andel borde enligt förslaget bestämmas med utgångspunkt från den omfattning som allmänheten förväntas komma att använda de allmänna platserna.

Vid andelstalssättningen bör det dock uppmärksammas att det finns en tydlig koppling till gatukostnadsbestämmelserna, poängterade kommittén. Om det t.ex. är fråga om att inrätta en gemensamhetsanläggning med kommunen som delaktig inom ett område där kommunen till 100 procent kan ta ut kostnaderna för gatuutbyggnaden av fastighetsägarna, bör kommunens andel för byggande vid gemensamt huvudmannaskap sättas till i princip noll. Annars skulle en inte avsedd försämring uppstå för den berörda kommunen. Detta borde anses gälla helt oavsett om kommunen i fråga brukar eller inte brukar använda sig av gatukostnadsbestämmelserna.

Flera remissinstanser var positiva till förslaget men det påtalades också att ytterligare utveckling av kommentarerna kring att dela på huvudmannaskapet behövde ske i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Bland annat påtalades några oklarheter med framtida förvaltning, som kan leda till orättvisor inom kommunerna. Flera remissinstanser avstyrkte kommitténs förslag att kommunens andelstal anges i bestämmelse i lag eller i detaljplan. Många remissinstanser framförde tveksamheter och påtalade att förslaget om kommunens andelstal innehåller oklarheter.

Miljööverdomstolen anförde i sitt yttrande följande.

En kommun ska enligt vad som synes följa av förslaget (6 kap. 26 § fjärde stycket PBL) inte behöva bidra till utförandekostnaderna (vilka inkluderar marklösenkostnaderna) för en GA inom detaljplan i vilken kommunen deltar. Av betänkandet (s. 553) framgår dock att en kommun inte kan få ersättning för sina kostnader för allmänna anläggningar på kvarterersmark enligt gatukostnadsbestämmelserna i PBL. Gatukostnadsbestämmelserna tillämpas dessutom endast undantagsvis. Om en GA där kommunen ska ingå för att tillgodose allmänhetens behov ska lösa in en befintlig enskild väg framstår det naturligt att även kommunen är med och betalar inlösenkostnaderna. Den berörda bestämmelsen som också typiskt sett torde komma att försvåra den gemensamma förvaltningen bör utgå.

Miljödomstolen vid Stockholms tingsrätt hade i sitt yttrande synpunkter på andelstalen. Domstolen menade att grunderna för kommunens andelstal inte bör anges i detaljplanen. En hänvisning till 15 § AL kan exempelvis ske i genomförandebeskrivningen.

Länsstyrelsen i Jönköpings län ifrågasatte om det, vid ett delat huvudmannaskap, är möjligt för en kommun att hävda de allmänna intressena i sådana fall där man endast ingår i samfälligheten med några få procent.

Lantmäteriet hade inga invändningar mot konstruktionen som sådan men föreslog en annan lagteknisk lösning, som skulle innebära att bestämmelserna om andelstal i sin helhet införs i AL och att kravet på en planbestämmelse i stället hänvisar till regleringen i AL.

Boverket avstyrkte helt förslaget om delat huvudmannaskap och ansåg att det snarare förstärker utvecklingen med otydlighet när de gäller allmänhetens tillträde och ansvaret för drift och underhåll för allmänna platser. Formuleringen ”de allmänna platserna är av tydlig enskild karaktär” är oprecist och ger ett alltför vidsträckt tolkningsutrymme. Verket ansåg vidare att det är mycket oklart vad det innebär att grunderna för kommunens delaktighet i en delad gemensamhetsanläggning ska anges i detaljplanen, och att konsekvenserna av detta förslag har redovisats bristfälligt i utredningen. En illustration av effekterna med exempel på vanliga situationer hade varit önskvärt. Boverket ansåg vidare i yttrandet att förslaget medför en risk att kommunerna i många fall väljer att undandra sig ansvaret för allmän plats och övervältra ansvaret på enskilda, och fann det svårt att se logiken mellan förslaget och utredningens syn på utvecklingen de senaste decennierna.

Vad gäller kommunerna var 33 av de 49 kommuner som yttrade sig positivt inställda till förslaget med delat huvudmannaskap och att kommunen ska kunna ingå i en gemensamhetsanläggning. Huvuddelen av de som var positivt inställda tillstyrkte helt eller i huvuddrag förslagen. Nio kommuner var negativt inställda och/eller avstyrkte förslagen. Sju kommuner yttrade sig inte tydligt för eller emot förslagen utan anförde synpunkter som anslöt till förslagen, exempelvis svårigheter eller förutsättningar. Några var positiva till att kommunen tekniskt sett ska kunna ingå i en gemensamhetsanläggning, men var samtidigt negativa till att huvudmannaskapet skulle bli blandat i dessa fall.

Regeringen fann den gången (prop. 2009/10:170, s. 200) att synpunkter framkommit som gjorde att frågan behövde utredas ytterligare innan en lagändring kunde föreslås.

### 2.3.8 Utredningens överväganden och förslag

**Förslag:** Jag föreslår att kommunen som huvudregel fortsatt ska vara huvudman för allmänna platser, men att enskilt huvudmannaskap ska kunna väljas om beaktansvärda skäl talar för att utförandet och förvaltningen blir mer ändamålsenligt med enskilt huvudmannaskap.

Jag föreslår också att kommunen – utan koppling till någon fastighet – ska kunna ingå i en gemensamhetsanläggning tillsammans med fastighetsägare och gemensamt ansvara för utförande och förvaltning av en anläggning. Det kan ske genom en ny 1 a § i AL, där kommunen ges en rätt att ingå i en gemensamhetsanläggning utan koppling till en fastighet.

Vidare föreslår jag en lämplighetsprövning i 4 kap. 5 § PBL i syfte att förhindra att ansvaret för alltför komplexa anläggningar förs över på enskilda fastighetsägare. Jag föreslår dessutom att det i AL införs ersättningsregler i syfte att kompensera fastighetsägare vars fastighet skadas genom ändring eller upphävande av en gemensamhetsanläggning till vilken fastigheten är ansluten.

## Analys av tillträdesfrågan

Eftersom ett antal allmänna platser hamnar under privat förvaltning varje år, är det angeläget att klarlägga vad som gäller för allmänhetens tillträde till allmän plats med enskilt huvudmannaskap. I dagsläget är i många fall såväl enskilt förvaltade allmänna platser som allmänna utrymmen på kvartersmark i praktiken öppna för allmänheten. Vi har i vårt utredningsarbete inte uppfattat att detta är något större problem för tillfället. Om utvecklingen går mot kommunalt huvudmannaskap i allt färre fall, kan det emellertid så småningom leda till att områden som en gång varit avsedda att kunna nyttjas av allmänheten blir alltmer privatiserade. Fastighetsägare kan komma att utestänga allmänheten för att bl.a. undvika nedslitning av anläggningar och för att öka tryggheten. Det är därför viktigt att allmänhetens tillträde grundas på att frågorna om rättigheter, ansvar m.m. är rättsligt säkerställda och tydliga även på längre sikt.

På kvartersmark har en markägare rätt att stänga av en enskild väg för motortrafik<sup>19</sup>. När det gäller gång- eller cykeltrafik däremot gäller oftast inte samma sak. Vi har tidigare konstaterat (avsnitt 2.3.5) att när kommunen är huvudman för allmänna platser har allmänheten en ovillkorlig rätt till tillträde, men när de allmänna platserna i stället förvaltas av en samfällighet vid enskilt huvudmannaskap råder det delade meningar om allmänhetens rättigheter.

Det finns två tydliga alternativa synsätt på tillträde till allmänna platser med enskilt huvudmannaskap.

Det ena är att det egentligen inte är någon skillnad mellan kommunalt och enskilt huvudmannaskap. Det vill säga är det allmän plats, har allmänheten tillträde till såväl gator som vägar och andra allmänna platser. Ett sådant synsätt kan verka logiskt om man bara ser till termen allmän plats. Då skulle beslutet i detaljplanen att annan än kommunen ska vara huvudman för allmänna platser enbart ha betydelse för vem det är som ska betala anläggandet samt framtida drift och underhåll för dessa anläggningar. Det andra synsättet är att det är de enskilda fastighetsägarna som exklusivt har tillträde till de allmänna platserna vid enskilt huvudmannaskap. Kommunen har ju i planen bestämt att det ska vara enskilt huvudmannaskap och då kan det te sig logiskt att berörda fastighetsägare, som bekostar såväl anläggande som drift av anlägg-

---

<sup>19</sup> Bertil Bengtsson, *Allemansrätten – Vad säger lagen?*, Naturvårdsverket 2004.

ningarna, själva avgör i vilken utsträckning allmänheten ska få tillträde till dessa. Det skulle gälla i vart fall så länge det inte sker någon inskränkning utöver vad de allemansrättsliga reglerna medger. Detta synsätt torde leda till att termen "allmän plats" ändrades till exempelvis "plats för gemensamt ändamål".

De två redovisade synsätten bedömer vi som tydliga men inte lämpliga. Det är nog snarare så att gällande rätt måste tolkas efter en glidande skala. I renodlade fritidsområden ligger förmodligen den allmänna rättsuppfattningen relativt nära det andra synsättet ovan, medan det i mera tätortsnära samhällen med enskilt huvudmannaskap ligger närmare det förstnämnda synsättet.

Den bedömning vi gör mot bakgrund av ovanstående resonemang är att en detaljplanebestämmelse om allmän plats bör ge effekt även på allmän platsmark med enskilt huvudmannaskap. Det innebär att allmänheten får anses ha en viss rätt att vistas på platsen, men att denna rätt inte kan vara lika långtgående som när kommunen är huvudman. En bedömning av det enskilda intresset ställt mot det allmännas får göras i varje enskilt fall. Var gränsen går är svårt att ange exakt, men en utgångspunkt bör vara att syftet med anläggningen att betjäna fastighetsägarna inte får förfelas. Denna fråga avgörs inte förrän det kommer vägledande rättsfall på området, men i avvaktan på rättspraxis gör vi följande bedömning. Om allmänhetens nyttjande av en anläggning på privat mark skulle förhindra ett ändamålsenligt nyttjande av fastighetsägarna själva, kan anläggningssamfälligheten begränsa allmänhetens tillträde till anläggningen i viss omfattning, t.ex. under vissa tider. Ett långtgående nyttjande av andra än de som betalar för en anläggning stämmer inte med vårt kollektiva rättsmedvetande. De som finansierar och förvaltar en anläggning bör anses ha företräde till den.

Vidare kan fastighetsägarna, om allmänhetens nyttjande blir för långtgående i förhållande till fastighetsägarnas behov, begära att lantmäterimyndigheten omprövar gemensamhetsanläggningen i en anläggningsförrättning. Visar det sig att förutsättningar har förändrats väsentligt, kan det enligt våra förslag vid en ny förrättning bli aktuellt att låta även kommunen ingå i gemensamhetsanläggningen.

Det kan inte heller, i den utsträckning det är aktuellt på allmän plats, vara fråga om att låta allmänheten utnyttja några mer avancerade anläggningar som fastighetsägarna sköter. Att slita på vägar som fastighetsägarna bekostar genom bilkörning ligger förmodligen också utanför. Rätten kan i stället liknas vid vad som gäller

för allemansrätten i motsvarande områden i naturen. Promenera över området bör ingå i rättigheterna, men att nyttja t.ex. lekredskap på en lekplats är ingen självklar rättighet.

Syftet med vår analys är att kunna avgöra om det finns anledning till ändringar av reglerna om val av huvudmannaskap. Vi har konstaterat att finns skillnader mellan de olika slagen av huvudmannaskap och att enskilt huvudmannaskap kan innebära en rätt för fastighetsägare att i viss utsträckning exkludera allmänheten. Det räcker för att kunna gå vidare med våra förslag.

### Valet av huvudmannaskap

Frågan är på vilka premisser kommunen i framtiden ska kunna lägga över ansvaret för allmän platsmark på de enskilda fastighetsägarna. I huvudsak finns det i dag en fungerande ordning med ett kommunalt huvudansvar att anlägga och förvalta platser som alla ska ha tillgång till, som t.ex. gator, torg och grönområden inom tätorter. Den principen är enligt vår uppfattning i grunden riktig och bör inte ändras. Enligt direktiven ska vi analysera huvudmannaskapet utifrån ett tillgänglighetsperspektiv. Om tillgängligheten till allmänna platser visar sig bli begränsad på ett icke önskvärt sätt p.g.a. enskilt huvudmannaskap, finns det anledning att föreslå ändringar av kommunens möjligheter att avsäga sig ansvaret för de allmänna platserna.

När vi utrett tillgänglighetsfrågorna har vi funnit att allmänheten får anses ha en viss – men inte obegränsad – tillgång till en anläggning på allmän platsmark med enskilt huvudmannaskap. Som tidigare redovisats har vi inte uppfattat det som något större problem i dagsläget att allmän platsmark, som är enskilt förvaltat, spärras av eller på annat sätt privatiseras av fastighetsägarna. Det innebär att undantagsskäl inte behöver skärpas av den anledningen.

Däremot vill vi förtydliga i vilka fall kommunen kan avsäga sig huvudmannaskapet och anpassa skälen mer till dagens praxis. I rättspraxis har exempelvis enskilt huvudmannaskap accepterats även i tätbebyggda områden med permanentusbebyggelse, om det funnits enskilt huvudmannaskap i området i övrigt eller i angränsande områden och kommunens vilja att hjälpa till med uppbyggnaden har också haft viss betydelse. Sedan 2011 är Mark- och miljööverdomstolen sista instans vad gäller överklagade planer. Om



det får någon betydelse för bedömningarna i sak är för tidigt att säga.

Vi föreslår därför att enskilt huvudmannaskap får väljas om beaktansvärda skäl talar för att utförandet och förvaltningen blir mer ändamålsenligt med sådant huvudmannaskap. Det innebär att både anläggande och skötseln av allmänna platser ska vara rimligt för fastighetsägarna att ta ansvar för, inte minst ur ett kostnads-perspektiv. Det ska objektivt sett fungera bättre med enskilt huvudmannaskap än med kommunen som huvudman. I begreppet förvaltning ingår både den praktiska verksamheten som att skotta snö och laga trasiga lampor och den administrativa förvaltningen som att hantera fakturor och hålla styrelsemöten. Vad gäller vissa typer av enklare anläggningar som lokalgator, mindre grönområden m.m. kan det vara en fördel för fastighetsägarna att kunna välja utformning och standard själva. Underhållet och kostnaderna kan också bli bättre anpassade, när grannar går samman och ser vad som behöver göras i närområdet. Det kan stärka sammanhållningen mellan de boende. Däremot är det inte ändamålsenligt att ge fastighetsägarna ansvar för områden som är tungt belastade av allmänheten och som är dyra och svåra att sköta.

### **Förslaget att låta kommunen ingå i gemensamhetsanläggning**

För att öka möjligheterna att kunna säkra allmänhetens tillgång till olika områden och för att kunna fördela kostnaderna på ett mer rationellt sätt, finns det anledning att föreslå att en kommun ska kunna ingå i en gemensamhetsanläggning utan koppling till egen fastighet. Kommunen kan därmed bidra till kostnaderna för utförande och drift motsvarande den del som följer av det allmännas behov. I många fall önskar fastighetsägare i en anläggningssamfällighet stöd från kommunen i större utsträckning än vad som ges i dag. Det gäller främst ekonomiskt stöd, men också hjälp med förvaltning och underhåll. Det är rimligt att kommunen är med och bidrar när även allmänheten utnyttjar en anläggning, men det är också rimligt att kommunen inte ska behöva ta allt ansvar, när allmänhetens behov är litet.

Förslaget att låta kommunen ingå i en gemensamhetsanläggning innebär att såväl genomförandeproblemen som de oklara ansvarsförhållandena gällande s.k. gx-områden kan få sin lösning. Även problematiken med dubbla inlösenkyldigheter i områden med

både beteckningen g å ena sidan och x eller z å andra sidan försvinner eller minskar. Samhället tar sin del av de kostnader som allmänheten förorsakar men skötseln kan ändå ligga kvar på fastighetsägarna.

Det här kan bli användbart när det gäller t.ex. lokalgator och parker samt i storkvartersområden. Kommunen bör ta ansvaret för platser som förväntas bli besökta av allmänheten, vilket också då ska rekommenderas av lantmäterimyndigheten. Vi föreslår emellertid inget tvång för kommunen att ingå när ett område nyanläggs. Däremot kan fastighetsägarna, när det visar sig att allmänheten använder en anläggning i en sådan utsträckning att det innebär problem för dem, begära omprövning hos lantmäterimyndigheten genom en ny förrättning. I en sådan omprövning ska lantmäterimyndigheten göra en bedömning av om kommunen behöver ingå i gemensamhetsanläggningen och i befogade fall besluta att så ska ske. Kommunen ska i så fall tilldelas ett andelstal efter vad som är skäligt och rättvist (15 § AL). Andelstalet beräknas efter hur stort allmänhetens behov och nyttjande är.

När en gemensamhetsanläggning ligger på allmän plats menar vi att huvudmannskapet fortfarande ska vara enskilt, men att kommunen ska kunna ingå som medlem i samfälligheten som vilken fastighetsägare som helst. Huvudmannskapet blir därmed inte delat, eftersom kommunen bara inordnas på samma sätt som övriga medlemmar.

Vi har funnit att fördelarna med att föreslå att kommunen ska kunna vara med och dela ansvar för enskilda anläggningar överväger nackdelarna. Det går inte att bortse från att ekonomin kan spela in och därmed hindra kommunen från att ta ansvar för det som betraktas som allmänt i en detaljplan. Samtidigt är det viktigt att inte alltför höga kostnader ska behöva bäras av fastighetsägarna själva. Ur ett tillgänglighetsperspektiv är det också angeläget att hitta en lösning som bygger på att en kommun även kan anslutas till en enskild anläggning utan koppling till en fastighet. Det kan annars bli särskilt problematiskt de gånger det inte finns någon fastighet som uppfyller behovskraven. Det är även tveksamt om anslutning av en kommunal fastighet har betydelse för allmänhetens tillträde, eftersom det i stället blir fråga om anläggningen är av stadigvarande betydelse för fastigheten. (jmf NJA 1997 s. 491).

Förvaltningen blir sannolikt inte alltid enklare enbart av det skälet att en kommun är delägare tillsammans med fastighetsägarna. Kommunen kommer i många fall inte att bidra med så mycket mer

än att stå för sin andel av kostnaderna. I praktiken kommer kommunen att få kallelser till stämmor m.m. som övriga medlemmar/fastighetsägare. Det blir också upp till kommunen själv att avgöra i varje enskilt fall hur den vill agera som medlem. Det kan finnas en risk att engagemanget hos övriga medlemmar blir lägre, om de förväntar sig att kommunen tar aktiv del i förvaltningen. Det är därför lämpligt att det tydligt framgår av stadgarna, om kommunen har något ansvar utöver det som följer av medlemskapet i föreningen. I första hand bör det vara övriga medlemmar som har ansvar för förvaltning, styrelsearbete m.m.

I och med att förslaget inte innebär något delat huvudmannaskap, minskar otydligheten och risken för sammanblandning av kommunalt och enskilt ansvar jämfört med tidigare förslag. Fastighetsägarna har fortfarande rollen av huvudmän.

I 2005 års utredning (SOU 2005:77, s. 566) föreslogs att grunderna för bedömningen av kommunens andel ska framgå av planen och att kommunen inte skulle vara med och betala för utförandet. Andelstalet för anläggandet skulle enligt det förslaget sättas till noll. Vi anser att reglerna i AL ska tolkas som att andelstal sättas för en delägare som har nytta av en anläggning. Lagen bygger på att om det är av väsentlig betydelse för en fastighet att ha del i en gemensamhetsanläggning, ska den få ett andelstal.

Om kommunen har nytta av en anläggning, är det enklaste och mest rimliga att kommunen är med och delar på kostnader även för byggande och marklösen. Kommunen ska därför behandlas på samma sätt som övriga fastighetsägare, som är med och betalar för utförandet. De schabloner som används i dag går förmodligen inte att tillämpa när kommunens andelstal ska räknas ut. Det får därför utredas i varje enskilt fall hur stor nytta kommunen har av anläggningen och hur mycket allmänheten kommer att utnyttja den.

Vi anser inte att grunderna för andelstalen ska anges som en planbestämmelse. Andelarna är inte lämpliga att ange i ett så tidigt skede innan fastighetsägarna har kommit in i processen. Det är inte heller någon fördel att en sådan planbestämmelse kan överklagas. Visserligen är det viktigt att kunna förutse vad genomförandet av en detaljplan innebär, men det är inte meningen att kommunen, som själv är part, ska ha ett bestämmande inflytande över hur stor andel som den ska ta ansvar för.

Det är dock önskvärt att anläggningsförrättningen sker parallellt med planarbetet eller i vart fall i ett så tidigt skede som möjligt. Det blir då lättare att få en överblick över planens konsekvenser och det

finns också möjligheter att överklaga den. Av planbeskrivningen bör framgå att genomförandet ska ske genom en anläggningsförrättning och att kommunen kommer att ansöka om en sådan. Det bör också framgå att kommunens deltagande kommer att stå i relation till allmänhetens behov och nyttjande. En uppskattning av andel kan göras i det skedet. I övrigt hänvisas till AL.

Vi har även övervägt att underlätta för en kommun att få servitut på en fastighet som allmänheten behöver ha tillgång till (x-områden). Det skulle antingen kunna ske genom att låta en kommun få servitut utan koppling till en egen fastighet, på samma sätt som med en gemensamhetsanläggning, eller genom att lätta på väsentlighetskravet. Vi har dock avstått från det eftersom vi inte har uppfattat att det är ett så stort praktiskt problem att det är motiverat att inom ramen för denna utredning gå vidare med ett sådant förslag som innebär ett principiellt sett större ingrepp i fastighetsrätten.

### Skärpt lämplighetskrav

En anläggning bör generellt sett vara lämplig för att kunna tas om hand av enskilda. I dag händer det att kommunen och exploatören kommer överens om att en anläggning som inte är lämplig för förvaltning av en grupp fastighetsägare ändå ska tas över av dem. De blivande fastighetsägarna är normalt inte närvarande, eftersom de inte har köpt sina hus eller förvärvat sina lägenheter (bostadsrättsinnehavare) än och de kan därför inte göra sina röster hörda. Om anläggningen dessutom nyttjas av många fler än de som bor i området, kan det bli tämligen betungande. Ansvar för en alltför avancerad eller komplicerad anläggning är i princip inte lämpligt att lägga över på fastighetsägarna, i vart fall inte när de inte har varit delaktiga i beslutet.

Vilka anläggningar som är att anse som alltför komplicerade är inte självklart. Lantmäteriet och dåvarande Planverket har i en promemoria 1985<sup>20</sup> ställt till kommuner, fastighetsbildningsmyndigheter och länsstyrelser lämnat råd kring gemensamhetsanläggningar. Vad gäller anläggningars karaktär skriver myndigheterna att de ska vara relativt enkla att sköta även för icke fackmän. Kompli-

---

<sup>20</sup> Lantmäteriet, Planverket, *Gemensamhetsanläggningar i detaljplan* Lantmäteriets dnr 300-1034-84, 1985.

cerade anläggningar som kräver teknisk kunskap och speciell utrustning, kan innebära svårigheter för enskilda att sköta, underhålla och reparera och bör inte komma i fråga.

Visserligen har olika sammanslutningar av fastighetsägare olika kompetens att sköta olika typer av anläggningar, men vi gör bedömningen att i första hand bör endast sådana anläggningar som inte kräver fackkunskaper och som inte är för betungande för en genomsnittlig lekman kunna inrättas som anläggning som förvaltas av en eller flera fastighetsägare. Anläggningar som sopsugar, reningsanläggningar och bevattningsanläggningar tenderar att bli allt vanligare i bostadsområden där fastighetsägarna får ansvaret. Det förutsätter dock normalt sett för att fungera väl att det finns möjligheter att köpa in kvalificerade tjänster för att sköta anläggningarnas drift och underhåll.

Utredningen har övervägt olika alternativ till att införa begränsningar på det här området. Ett alternativ är att i 6 § AL lägga till ett krav om att en gemensamhetsanläggning endast får inrättas om anläggningens utförande och förvaltning lämpar sig för det. En prövning får då göras vid förrättningen om förutsättningarna är de rätta för att bilda en gemensamhetsanläggning. Om gemensamhetsanläggningen regleras i detaljplanen, ska prövningen ske redan i planarbetet. En konsekvens av det här alternativet är att alla gemensamhetsanläggningar faller under bestämmelsen. Såväl de som prövas vid en förrättning som de som prövas i en detaljplan.

Ett annat alternativ är att i 4 kap. 18 § PBL lägga till en bestämmelse med motsvarande innehåll. Det innebär att lämpligheten ska prövas enbart i de fall gemensamhetsanläggningen regleras i detaljplanen. Det är bra att det i ett tidigt skede står klart vilka konsekvenser en gemensamhetsanläggning kan få för fastighetsägarna men även här gäller givetvis begränsningen att bestämmelsen bara träffar gemensamhetsanläggningar.

Det principiella problemet med allt för kvalificerade anläggningar gäller dock även i de fall de inte ska inrättas som gemensamhetsanläggningar men på annat sätt förvaltas av enskilda. Den lösning som vi slutligen valt är därför att lägga till en reglering i 4 kap. 5 § PBL med innebörden att på kvartersmark för enskilt bebyggande får endast anläggningar som är lämpliga för det inrättas. De ska vara lämpliga både vad gäller anläggandet och förvaltningen. Lösningen innebär att även bostadsrättsfastigheter och hyresrättsområden inkluderas. Avancerade anläggningar som ska användas av även andra än de boende ska helt enkelt kommunen ta ansvar för.

Motsvarande problematik kan uppkomma när det gäller kvalificerade anläggningar som ska förläggas på mark för allmän plats. Den avvägning som då måste göras regleras i vårt förslag till 4 kap. 7 § PBL. (Se vidare under rubriken Valet av huvudmannaskap).

### Ersättning för inskränkningar i gemensamhetsanläggning

Omprövning av anläggningsbeslut enligt AL blir allt vanligare i takt med att de först inrättade anläggningarna börjar bli äldre. Om förhållanden väsentligen ändras eller det annars uppstår ett klart behov av omprövning kan detta göras enligt 35 § AL. När det handlar om förändrade relationer mellan delägarna inbördes, t.ex. inträde och utträde, finns det ersättningsbestämmelser i 37 och 38 §§ AL. När delar av det område eller kanske hela området som tidigare upplåtits för en gemensamhetsanläggning begränsas eller helt tas bort, finns det däremot i dag inga uttryckliga bestämmelser som ersätter inskränkningen.

I vårt utredningsuppdrag har frågan om sådana ersättningar aktualiserats inom ramen för de s.k. exploatörsbestämmelserna. När nya detaljplaner utformas och gamla ska ändras eller upphävas har det ibland uppstått problem när de äldre planerna omfattas av förordnanden enligt 113 § byggnadslagen och då allmänna platser utgjort en gemensamhetsanläggning enligt AL. Dessa äldre förordnanden gäller i dag som beslut enligt motsvarande bestämmelser i PBL. Enligt 6 kap. 5 § PBL har länsstyrelsen möjlighet att på begäran av kommunen besluta att mark som behövs för bl.a. allmänna platser ska upplåtas eller avstås utan ersättning under vissa förutsättningar.

Dessa förordnanden har ansetts utgöra hinder mot att marken läggs ut som kvartersmark. Särskilda beslut om upphävande har aktualiserats hos länsstyrelser och domstolar.

Utredningen föreslår nu att exploatörsbestämmelserna upphävs och att äldre förordnanden fasas ut. Därigenom bortfaller det problemet. Däremot kvarstår behovet av att kunna ändra berörda gemensamhetsanläggningar, vilket underlättas om en ersättningsbestämmelse enligt förslaget införs. Regeln bör utformas på liknande sätt som reglerna om ändring eller upphävande av servitut i FBL är utformade. Eftersom AL är helt inriktad på ersättning som utgår från de i anläggningssamfälligheten ingående övriga fastigheterna, uppnås det avsedda syftet enklast genom att ersättningsregleringen

helt ansluter till aktuella bestämmelser i FBL. Enligt FBL:s regelsystem är betalningen av beslutade ersättningar tryggad med förmånsrätt och därför anser vi att lagen (1970:990) om förmånsrätt även ska vara tillämplig på en ersättning enligt den nya regeln.

## **2.4 Länsstyrelsens roll i plan- och byggprocessen**

### **2.4.1 En kortare instanskedja för PBL-ärenden**

Syftet med att utreda reglerna om plangenomförandet är att åstadkomma en tydlig, effektiv och transparent lagstiftning som skapar förbättrade förutsättningar för planering och byggande i Sverige. Överklaganden och långa handläggningstider i de olika skedena under hela processen från idé fram till uppförd byggnad har lyfts fram som ett hinder för att uppnå en effektiv process.

En åtgärd som skulle kunna effektivisera byggprocessen är om instanskedjan för PBL-ärenden kortades och dessa ärenden överklagades direkt till mark- och miljödomstolarna i stället för att som i dag först ta väg över länsstyrelserna. En sådan lösning skulle innebära att överprövningen skulle stämma bättre överens med den ordning som generellt gäller för överklagande av förvaltningsbeslut från myndighet direkt till domstol. Lösningen skulle även innebära att Europakonventionens krav på rätt till domstolsprövning garanterades i ett tidigare skede. Samtidigt är det viktigt att det finns en balans mellan en snabb handläggning och rätten att komma till tals.

Länsstyrelsen har inom sin organisation en bred kompetens när det gäller planerings- och miljöfrågor och dessutom god lokal-kännedom. Besluten är ofta välmotiverade och välskrivna. På senare år har det dock framförts en hel del kritik mot handläggningstiderna vid länsstyrelsen, som onödigtvis anses försena byggprocessen. Vi vill i det följande belysa hur utredningen anser att en förkortad instanskedja när det gäller PBL-ärenden skulle kunna utformas.

## 2.4.2 Länsstyrelsens olika roller

Länsstyrelsen har i dag flera roller knutna till PBL, som består av följande ansvarsområden.

- Samordning av statens intressen i planfrågor
- Ansvar för statlig kontroll (beträffande områden av riksintressen m.m.)
- Tillsynsvägledning över kommunernas tillsyn
- Ansvar för att pröva överklaganden

### Planeringen

Länsstyrelsen är delaktig i översiktsplaneringen med att ta fram underlag för tillämpning av statliga intressen, verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken (MB) tillgodoses och ge råd om tillämpning av andra allmänna intressen i 2 kap. PBL. Vidare ska länsstyrelsen se till att miljö kvalitetsnormer följs och att strandskydd inte upphävs i strid med gällande bestämmelser. Länsstyrelsen ska även verka för att regionala frågor samordnas och att bebyggelse inte blir olämplig med hänsyn till hälsa och säkerhet, översvämning och erosion. Under detaljplaneprocessen ska länsstyrelsen tillvarata samma intressen men är också skyldig att ingripa enligt 11 kap. PBL, om t.ex. riksintressen eller miljö kvalitetsnormer inte tillvaratas av kommunen.

Ingripandegrunderna i 11 kap. bryter igenom kommunens planmonopol och ger länsstyrelsen möjlighet att häva planen i sin helhet. Medan överklaganden från sakägare går vidare till mark- och miljödomstolen prövas ingripandena i stället av regeringen (13 kap. 5 § PBL).

De flesta länder har någon form av statlig fastställelseprövning av fysiska planer. Det hade också Sverige innan PBL-reformen. Som en trygghetsventil infördes systemet med ingripandegrunder, där länsstyrelsen får ta statens ansvar för vissa viktiga frågor.



## Överklaganden

Kommunala beslut om att anta detaljplaner, att besluta om bygglov, rivningslov, marklov och förhandsbesked samt att besluta i ärenden om påföljder och ingripanden innebär myndighetsutövning mot enskilda och prövas efter överklagande av länsstyrelsen. Om den klagande inte är nöjd med länsstyrelsens beslut, kan beslutet enligt 13 kap. 6 § PBL överklagas vidare till mark- och miljödomstolen och därefter till Mark- och miljööverdomstolen. I Mark- och miljööverdomstolen krävs prövningstillstånd. Om prövningstillstånd meddelas och målet prövas, får domen som huvudregel inte överklagas. Domstolen får dock i vissa fall tillåta överklagande till Högsta domstolen, om det är av vikt för rättstillämpningen. Kedjan av överklagandeinstanser är således ganska lång vad gäller detaljplaner och bygglov m.m.

Om länsstyrelsen togs bort som överprövande myndighet, skulle dess roller enligt PBL kunna renodlas till samråd, tillsyn och kontroll. Genom en sådan renodling skulle länsstyrelsen sannolikt kunna stärka dessa roller.

Det kan i sammanhanget även vara värt att påpeka att vissa kommunala beslut i plan- och byggfrågor som har karaktären av vägledning endast kan överklagas i den ordning som föreskrivs för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900). Det innebär att förvaltningsrätten prövar om beslutet är lagligt men inte om det är lämpligt. Den kanske viktigaste typen av sådana beslut är beslut om att anta översiktsplaner. Även beslut att inte anta planer ingår i denna kategori. I övrigt kan nämnas kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt byggnadsnämnden att anta, ändra eller upphäva detaljplaner eller uppdrag åt byggnadsnämnden att fatta beslut om skyldighet att betala gatukostnader.

### 2.4.3 Utredningens överväganden och förslag

**Förslag:** Jag bedömer att stora tidsvinster skulle kunna göras i plan- och byggprocessen, om PBL-ärenden skulle överklagas direkt till mark- och miljödomstolen. Jag föreslår därför att frågan utreds närmare. Även om länsstyrelsens roll som överklagandeinstans behålls, föreslår jag att organisationens resurser i större utsträckning används för rådgivning och uppföljning av formella brister hos kommunerna på PBL-området.

Många antagna detaljplaner och beviljade bygglov överklagas av grannar som har synpunkter på planerade byggnader och som inte alltid vill ha någon ny byggnation i sitt närområde. Antalet kommunala beslut om bygglov och förhandsbesked uppgår i dag till över 100 000 per år<sup>21</sup> och av dessa överklagas cirka 2 500 beslut till länsstyrelsen. När länsstyrelsen tagit beslut i ett överklagat PBL-ärende, kan beslutet sedan överklagas vidare till mark- och miljödomstolen och det görs i omkring hälften av fallen. Handläggningstiderna i länsstyrelsen uppgår enligt SKL<sup>22</sup>, som lagt länsstyrelsernas egna uppgifter till grund för sin rapport, till igenomsnitt 169 dagar, det vill säga 24 veckor. Det förekommer dock stora lokala variationer. Det finns länsstyrelser som har handläggningstider på över ett år. I Boverkets rapport om bostadsmarknaden 2011–2012<sup>23</sup> redovisas överklaganden som ett av hindren för bostadsbyggande. Hindret bedöms av kommunerna i storleksordningen 30 på en 100-gradig skala.

Om länsstyrelsernas prövning kunde avvaras, skulle mycket tid kunna vinnas. För bygglov m.m. har den tidigare ordningen med fyra instanser (länsstyrelse, förvaltningsrätt, kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen) ersatts av fyra andra instanser (länsstyrelse, mark- och miljödomstol, Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen). Vad gäller planerna har instansordningen utökats med en instans, eftersom dessa förut gick till länsstyrelse, regering och rättsprövning i Högsta förvaltningsdomstolen. I dag gäller samma ordning för alla PBL-ärenden.

Det är viktigt att ett överprövningssystem är både effektivt och rättssäkert. Planering och lovgivning är många gånger komplicerade och tidskrävande frågor. Allmänna och enskilda intressen står mot varandra. En exploatering av mark- och vattenområden behöver vägas mot intresset av att bevara en god miljö för människorna i dag och i framtiden.

Ett bygglovsbeslut har stor betydelse för byggherren liksom för grannar och andra berörda. Det är därför viktigt att handläggningen har hög kvalitet och att den inte tar för lång tid. Det kan vara ett rättssäkerhetsproblem att behöva ha ett PBL-ärende liggande hos myndigheterna i flera år. Utdragna processer kan dessutom bli en

---

<sup>21</sup> Budgetprop. 2012/13:1.

<sup>22</sup> Sveriges Kommuner och Landsting. *Länsstyrelsens handläggningstider – SKL granskar*. 2011.

<sup>23</sup> Boverket. *Bostadsmarknaden 2011-2012 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2011*. Rapport 2011:9.

ekonomisk belastning både för företag och enskilda genom räntekostnader och uteblivna intäkter. En både effektiv och korrekt behandling är därför eftersträvansvärd.

Länsstyrelsen som överklagandeinstans har utretts flera gånger tidigare, bl.a. i ett delbetänkande av PBL-kommittén (SOU 2004:40). Den utredningen hade i uppgift att minska antalet överklagandearenden hos regeringen och att avskaffa ordningen med dubbel överprövning på länsnivå med både länsstyrelse och länsrätt som gällde då. Kommittén övervägde två olika alternativ nämligen att överprövningen skulle ske i länsstyrelser, miljödomstolar och i Miljööverdomstolen eller att överprövning skulle ske i allmänna förvaltningsdomstolar, men att länsstyrelsen skulle uteslutas i instanskedjan. Utredningen resonerade kring länsstyrelsen på följande sätt (s. 97 f).

Om man tar bort länsstyrelserna som överprövningsmyndigheter skulle man få en enklare och mer enhetlig ordning i förhållande till den ordning som normalt gäller för överprövning av förvaltningsbeslut. (...) I dag är det i andra sammanhang ovanligt med överprövning av länsstyrelser innan domstolsprövning. Andra fördelar med lösningen är att domstolarna har regler om muntlig förhandling, i demokratisk ordning valda nämndemän och att domstolarna inte har någon roll i de tidigare prövningarna. Länsstyrelsens handläggning anses av många vara effektiv och det anses generellt sett finnas en hög kompetens hos länsstyrelserna.(...) En fördel med lösningen är att länsstyrelsens roller kan renodlas.

Utredningen kom fram till att alternativet med bibehållen länsstyrelse var att föredra, främst med hänsyn till samordningen med miljöbalksärenden.

På 1990-talet föreslogs att en särskild nämnd för överprövning i plan- och byggärenden skulle inrättas som slutinstans efter länsstyrelsen (Ds 1991:84). Majoriteten av remissinstanserna var positiva, men det fanns också flera som avstyrkte förslaget.

Plan- och byggutredningen föreslog i delbetänkandet Överprövning av beslut i plan- och byggärenden (SOU 1994:134) att regeringen skulle avlastas prövningen av PBL-ärenden och att en central miljödomstol skulle inrättas för prövningen av samtliga PBL-ärenden och av beslut enligt miljöbalken. Instanskedjan skulle enligt förslaget begränsas till två instanser.

Överprövningen av ärenden om bygglov, marklov och rivningslov m.m. lades över från regeringen till förvaltningsdomstolarna 2003. PBL-kommittén föreslog i sitt slutbetänkande Får jag lov?

Om planering och byggande (SOU 2005:77) att även överprövningen av planärenden skulle flyttas från regeringen till miljödomstolar och att övriga ärenden fortsättningsvis skulle prövas i länsstyrelser och efter ett överklagande vid miljödomstolar. I regeringens förslag om ny instansordning för PBL-ärenden (prop. 2006/07:98) presenterades en inriktning för att det fortsatta arbetet med en ny instansordning för PBL-ärenden. Riksdagen antog förslaget och regeringen tillsatte Miljöprocessutredningen, som i ett delbetänkande (SOU 2007:11) föreslog att länsstyrelsens beslut enligt PBL, med undantag av 12 kap., skulle överklagas till miljödomstol. Den ändrade instansordningen med överprövning av länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstol infördes 2011 (prop. 2009/2010:215).

Historiskt har prövningen av frågor delats upp beroende på vad länsstyrelsens beslut har avsett. Frågor om förhandsbesked och bygglov utanför plan samt detaljplaner och områdesbestämmelser har gått till regeringen och prövningar av frågor inom plan har gått till domstolar. Denna uppdelning var tänkt för att lämplighetsbedömningar i frågor av huvudsakligen politisk karaktär har ansetts höra hemma hos regeringen. För att följa Europakonventionen infördes också rättsprövningsmöjligheten med överprövning hos regeringsrätten i de mål som prövades av regeringen. Numera finns inte uppdelningen av frågor inom och utanför plan kvar. Länsstyrelsen är visserligen statens förlängda arm ute i länen, men den politiska dimensionen gör sig inte gällande i sådan utsträckning att det motiverar att ha länsstyrelserna kvar som överklagandeinstans.

Det finns ingen egentlig processlag som styr prövningen på länsstyrelsen. Det är i stället förvaltningslagen (1986:223) som är tillämplig vid prövning av överklaganden enligt PBL. Det innebär att länsstyrelsen saknar grundläggande bestämmelser angående prövningen vad gäller t.ex. muntlig förhandling och syn. Prövningen kan därför variera mellan olika länsstyrelser och det kan hävdas att prövningsunderlaget inte är lika gediget som i domstolar.

Av den nya lagen om mark- och miljödomstolar (2010:921) framgår att i mål som har överklagats till domstolen ska ärendelagen (1996:242) tillämpas. I ärendelagens 14 § stadgas att domstolen ska hålla sammanträde, om det begärs av enskild part. Sammanträde behöver inte hållas, om ärendet inte ska prövas i sak eller om det inte går parten emot. Någon ovillkorlig rätt till muntlig förhandling finns inte, men med tanke på att länsstyrelsen aldrig har muntlig förhandling är utrymmet att vägra förhandling tämligen begränsat. Syn ska hållas om det behövs. Det är alltså olika

lagar som reglerar frågorna om muntlig förhandling och syn. I bygglovsärenden är det vanligt förekommande med muntliga förhandlingar förenade med syn på aktuell fastighet. Sedan ändringarna i instansordningen infördes 2011 vad gäller överklagandet av detaljplaner har samma möjligheter införts på det här området.

En fördel med länsstyrelsen som regional myndighet är att den har god lokalkännedom. I dagens läge finns det 21 länsstyrelser och de levererar ofta hög grad av service gentemot medborgarna. Mark- och miljödomstolarna är fem till antalet och finns i Nacka, Växjö, Vänersborg, Östersund och Umeå. Dock är länsstyrelseorganisationen under utredning (Fi 2009:07) och det kommer sannolikt att leda till att antalet länsstyrelser minskar. Eventuellt kan det handla om en halvering av antalet myndigheter.

PBL-ärenden är ofta tämligen begränsat utredda när de kommer till länsstyrelsen och därför läggs en hel del arbete ner på att förbereda ärenden för avgörande. Om ett beslut sedan överklagas, är ärendet förberett för rätten på ett helt annat sätt än om det skulle gå direkt till mark- och miljödomstolen. En domstol kan inte ha samma grad av service vad gäller att t.ex. påminna om kompletteringar m.m. En möjlig konsekvens av att ta bort länsstyrelsen som första instans skulle kunna vara att fler mål skulle avvisas p.g.a. olika brister.

I dag handlägger samma personal på länsstyrelsen både PBL- och miljöbalksärenden. Miljöbalken och PBL är parallella regelverk med flera beröringspunkter. Båda lagarna handlar om markanvändning i vid bemärkelse. Målet om en hållbar utveckling ingår i de inledande bestämmelserna om lagarnas syfte. De grundläggande hushållningsreglerna i 3 kap. och 4 kap. MB gäller även på PBL-området. Det finns även stora skillnader mellan regelverken. Tydligast är synsätten på planerings- och bebyggelsefrågor å ena sidan och miljöfrågor å andra sidan. Vad det skulle innebära om man sårade på PBL-ärenden och miljöbalksärenden i första instans behöver övervägas av i första hand länsstyrelserna själva.

Länsstyrelsen har insyn i planernas behandling under hela processen och känner till på vilka bevekelsegrunder som en plan har kommit att få sin utformning. Ibland har det påtalats att de dubbla roller som länsstyrelsen har är problematiskt. Men det är trots allt olika perspektiv som länsstyrelsen har när planen ska tas fram respektive vid ett överklagande. På samrådsstadiet granskas detaljplanen och då tas hänsyn till regionala och statliga intressen. Om planen sedan antas och en enskild fastighetsägare klagar på den

utifrån att denne t.ex. störs av någon verksamhet, sker prövningen utifrån det enskilda intresset. Men givetvis kan det vara svårt att behöva upphäva en plan som tidigare passerat utan anmärkning. På större länsstyrelser är det olika avdelningar – planavdelning respektive juridisk avdelning – som hanterar frågorna, men länsstyrelsen är ändå en och samma myndighet.

Med en förstainstansprövning i mark- och miljödomstol blir det fråga om fler och längre resor för rätten för att vidta syn och hålla muntlig förhandling. Det vägs sannolikt upp av att rätten till domstolsprövning blir tillgodosedd i ett tidigare skede. De extra kostnader det blir fråga om för resor är förmodligen marginella jämfört med vad som sparas in på att förkorta instansordningen.

Länsstyrelser har hög kompetens inom PBL-området, något som mark- och miljödomstolar också bygger upp i sin nya organisation. Det finns inte anledning att tvivla på att domstolarnas kompetens i alla fall på sikt kommer att kunna jämföras med länsstyrelsens.

I mål eller ärende där mark- och miljödomstolen är första instans ska rätten bestå av en lagfaren juristdomare, ett tekniskt råd med teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och två särskilda ledamöter. En av de särskilda ledamöterna ska ha erfarenhet av sådana sakfrågor som faller inom Naturvårdsverkets, Boverkets eller Lantmäteriets verksamhetsområde. Den andra särskilda ledamoten ska ha erfarenhet av industriell, kommunal eller areell verksamhet. Sammansättningen ser lite annorlunda ut när överklagandearärenden avgörs. Mark- och miljödomstolarna är relativt nyinrättade och det är svårt att värdera hur effektiv dess verksamhet är vad gäller PBL- ärenden. Det som framförts till utredningen är att verksamheten är välfungerande och balansläget relativt gott.

Vi anser att om PBL-ärenden skulle överklagas direkt till mark- och miljödomstolen skulle en avsevärd tidsvinst kunna göras. Servicen och tillgängligheten skulle dock kunna upplevas som lägre och en del av den bakgrundsinformation som finns hos länsstyrelsen skulle inte återfinnas på samma sätt hos domstolarna. Fördelarna med en effektiv instansordning, som är förutsägbar och rättssäker överväger emellertid. Instansordningen skulle inte längre vara någon udda fågel i systemet utan se ut mer som den gör för förvaltningsbeslut i övrigt. Rättssäkerheten skulle dessutom vinna på att parterna kan få ett PBL-ärende avgjort inom rimlig tid. Länsstyrelsen skulle också kunna koncentrera sig på sin rådgivande och tillsynande roll och stärka den.

Vi anser därför att det finns skäl att gå vidare med att utreda en förkortad instanskedja, där länsstyrelsen inte finns med. Eftersom instansordningen helt nyligen (2011) har förändrats och det samtidigt pågår en större översyn av den regionala indelningen och länsstyrelsernas organisation, avstår vi dock från att lägga något konkret förslag om en förändring, men föreslår att frågan snarast utreds.

### Formella fel och brister

Även om länsstyrelsen inte blir avlastad överklagandeärenden, bör frågan om att bygga ut länsstyrelsens samrådsroll övervägas. En fråga som varit aktuell i många år och som uppmärksammats av bl.a. Boverket och KTH är bristen på möjligheter för prövande instanser att ex officio häva detaljplaner på formella grunder, även om det inte åberopas av part. Detaljplaner kan innehålla olagliga bestämmelser eller vara behäftade med andra formella fel. Mark- och miljööverdomstolen har i en dom (mål P 6568-11) ansett att en bestämmelse även om den saknar laglig grund ska anses gälla om detaljplanen har vunnit laga kraft. Boverket har tidigare uttryckt att olagliga bestämmelser ska ses som en nullitet – alltså inte tillmätas rättskraft. Domen ställer mycket på ända och kan få konsekvenser för tillämpningen av det stora antal planer som innehåller olagliga bestämmelser.

KTH i Stockholm har gått igenom 390 detaljplaner i 25 kommuner under åren 2006–2008.<sup>24</sup> Undersökningen visar att 30 procent av planerna har en eller flera bestämmelser som saknar lagstöd. Det är inte självklart var gränsen för olagliga bestämmelser går, men undersökningen visar att 55 procent av detaljplanerna har minst en bestämmelse som saknar lagstöd eller är otydlig. Ett par sådana exempel som framkom under genomgången var följande.

- Burspråk får skjuta ut utanför angiven byggrätt i den omfattning och på det sätt som byggnadsnämnden finner lämpligt.
- Bygglov får inte lämnas innan kvalitetsprogram för områdets yttre gestaltning har upprättats.

---

<sup>24</sup> Caesar & Lindgren. *Kommunernas detaljplanebestämmelser – Lagstöd? Tydlighet?* KTH Fastighetsvetenskap. TRITA-FAT Rapport 4:108. 2009.

Man kan konstatera att dessa bestämmelser ställer krav som inte är förenliga med PBL.

Ett argument för formell prövning av planer är att kompetensen på kommunal nivå är ett strukturellt problem. Vidare finns en risk för rättsosäkerhet, när så stora avvikelser både vad gäller planbestämmelser och bygglovstillämpning är beroende av överklaganden. I dag är grundregeln i PBL att allt som inte är överklagat är tillåtet.

Boverket har i en rapport till regeringen<sup>25</sup> argumenterat för att även formaliafrågor är ett statligt intresse och att de därför ska bevakas. I rapporten anges i huvudsak följande.

I dag har enskilda möjligheter att under planprocessen lämna synpunkter inte bara beträffande de sakliga bedömningarna utan också när det gäller den formella tillämpningen. I den mån de är taleberättigade har de också möjlighet att i ett överklagande återropa formaliafel till stöd för ett yrkande om upphävande. De formella bestämmelserna är emellertid detaljerade och komplexa och det kan knappast begäras att enskilda ska vara så väl insatta i bestämmelserna att de alltid kan reagera på olika formaliafel. Det finns också situationer när antalet berörda är begränsat, vilket inte gör det mindre viktigt att de formella bestämmelserna följs. Att de formella bestämmelserna följs är således av central betydelse för tillämpningen, men det går inte att i detta avseende förlita sig enbart på de enskilda som tar del i planprocessen.

Redan i dag förekommer det att länsstyrelsen lämnar synpunkter under planprocessen när det gäller formaliafrågor av olika slag. Något uttryckligt ansvar för just denna uppgift finns dock inte angivet i författningstexterna, som enbart tar sikte på sakfrågor. I brist på ett uttryckligt mandat att bevaka formkrav, råder det osäkerhet om i vad mån länsstyrelsen förväntas ta på sig uppgiften att också bevaka de formella kraven.

För att ge länsstyrelsen ett uttryckligt ansvar är det därför befogat att betrakta också de formella bestämmelserna som en form av statligt intresse, om än av annat slag än de som berör sakfrågor. Vi gör dock bedömningen att de formella felen inte bör leda till att en detaljplan upphävs. Det är tillräckligt att länsstyrelsens roll utvidgas i det rådgivande och granskande skedet, vilket sannolikt leder till att färre planer med formella brister antas. Detta kan lämpligen ske genom tillägg i de paragrafer som reglerar

---

<sup>25</sup> Boverket. *Tydligt statligt ansvar i plan- och bygglagen*. Intern publikation 2007.



länsstyrelsens uppgifter under samrådet och granskningen, nämligen 5 kap. 14 och 22 §§ PBL.

I allmänhet rättar sig kommunen efter länsstyrelsens påpekanden såväl vad gäller rådgivning om allmänna intressen som påpekanden inom ingripandegrunderna. Planerna justeras alltså under resans gång. Kommunerna rättar sig normalt sett även i de fall länsstyrelsen påpekar rena formaliafel. Vad gäller den sistnämnda frågan är det mer oklart vilken kraft länsstyrelserna lägger ner på det, eftersom uppgiften inte är explicit angiven i lagen.

Vid ett krav på ett utökat samråd kring formalia i detaljplaner skulle sannolikt arbetsbördan öka för länsstyrelsen. Sannolikt skulle det även medföra att kommunerna blev mer grannlaga i sin utformning av bestämmelser och hanteringen av planprocessen. Som följd av detta borde inte antalet ärenden till länsstyrelsen öka mer än nyttan med ordningen. Planerna och avtalen ska trots allt komma till i laga ordning med lagliga bestämmelser.

Om länsstyrelsen skulle få en tydligare roll vad gäller rådgivning och uppföljning av formella brister och lägga mer kraft i tidiga skeden skulle detaljplanerna sannolikt bli bättre, vilket skulle leda till färre oklarheter och därigenom också till en enklare och effektivare byggprocess.

### **Avgifter för överklagande**

Ett komplement eller alternativ till att ta bort länsstyrelsen som överklagandeinstans för planer och bygglov m.m. skulle kunna vara att införa prövningsavgifter för PBL-målen i länsstyrelsen. I syfte att minska antalet okynnesöverklaganden och därigenom korta ner handläggningstiderna skulle en mindre avgift kunna tas ut från klaganden när ett ärende anhängiggörs. Det skulle innebära en nyordning i det svenska rättssystemet att införa avgifter för överprövning av beslut som rör myndighetsutövning mot enskilda och kräver förmodligen att hela rättssystemet ses över vad gäller den frågan. Vi vill ändå framhålla att det i PBL-ärenden finns ett inslag som inte är obetydligt av att överklaga enbart i syfte att fördröja byggprocessen. En avgift skulle kunna förhindra överutnyttjande av systemet, men ändå vara så pass låg att den inte skulle avhålla de som behöver få sin sak prövad att initiera en sådan prövning.

## 2.5 Lantmäterimyndighetens roll i plan- och byggprocessen

**Förslag:** Jag föreslår att lantmäterimyndighetens roll i detaljplaneprocessen stärks genom att det i PBL införs bestämmelser om vad myndigheten ska verka för i samrådet och yttra sig om i granskningsskedet.

Hittills har det inte varit lagreglerat vad lantmäterimyndigheten ska fokusera på under samrådet och granskningen i en detaljplane-process. Vad länsstyrelsen ska ta hänsyn till finns sedan länge upp-räknat i 5 kap. 14 resp. 22 §§. Vi har funnit att det är viktigt att lantmäterimyndighetens synpunkter beaktas i ett antal olika avseenden och föreslår därför två nya paragrafer om myndighetens roll i kapitlet, nämligen 14 a och 22 a. De innebär att under samrådet ska myndigheten verka för att

1. enskilt huvudmannaskap inte tillkommer om inte skälen för det är uppfyllda,
2. bestämmelserna om fastighetsindelning m.m. följs, och att
3. konsekvenserna av planen tydligt framgår.

Dessutom föreslår vi att om det finns ett förslag till exploateringsavtal så ska lantmäterimyndigheten verka för att ett sådant förslag överensstämmer med de nya reglerna om sådana avtal. Senare under granskningstiden ska lantmäterimyndigheten skriva ett granskningssyttrande om planförslaget inte uppfyller de formella kraven. Vad gäller förslag till exploateringsavtal, ska myndigheten, om det inte är obehövligt, yttra sig om förslaget strider mot bestämmelserna i 6 kap. om exploateringsavtal. Om parterna är överens, kan det vara obehövligt med ett yttrande (se vidare om exploateringsavtal i 5 kap).

### Ett effektivare fastighetsrättsligt genomförande

I dag har vi en relativt lång detaljplaneprocess och därefter följer en relativt lång fastighetsrättslig process vid lantmäterimyndigheten med t.ex. utredning, fastighetsbildning, anläggningsförrättning och

ledningsförrättning. Inget nytt har egentligen skett i denna struktur sedan den nya fastighetsbildningslagen kom till 1972.

I dag är plangenomförandet ofta mer eller mindre givet genom planens utformning och dess bestämmelser.<sup>26</sup> Valet av genomförande sker alltså redan när detaljplanen, dvs. de juridiskt bindande plandokument, tas fram. Ett alternativ till detta skulle kunna vara att utformningsskedet i en planprocess – dimensionering, visualisering, miljöutformning etc. – utgör första steget, varefter de juridiska dokument som leder till det mest effektiva plangenomförandet tas fram i ett andra steg. En sammanhållen process skulle kunna utarbetas som omfattar plandokument inklusive de genomförandeåtgärder som planen kräver. Om en detaljplan skulle kunna få fastighetsbildande verkan, skulle det gå snabbare att få lagfart och belåna en fastighet inför exempelvis en exploatering.

Samtidigt måste det dock konstateras att det finns såväl praktiska som principiella fördelar med att behålla planprocessen som den ser ut i dag, dvs. från idé till färdig detaljplan. Kommunen är huvudman för planarbetet, som är underkastat en politisk prövning. Genomförandet och då särskilt lantmäteriförrättningen är en judiciell process med en huvudman som är organisatoriskt skild från den politiska prövningen.

Ett förslag om att detaljplaner till viss del skulle kunna få fastighetsbildande verkan lämnades av Lantmäteri- och inskrivningsutredningen 1993 (SOU 1993:99). Utredningsförslaget fick ett blandat mottagande. Ett 75-tal remissinstanser var kritiska mot införandet av ett administrativt förfarande, bl.a. de större kommunerna. Ett trettital instanser, framförallt en del mellanstora kommuner med egen mättningsorganisation, såg positivt på förslaget. Något förslag lades aldrig fram av regeringen.

Lantmäteriet menade då, och vidhåller i dag, att de fördelar som skulle kunna uppnås i vissa enkla ärenden inte uppvägs av den komplikation som samtidigt uppstår med att två olika system måste upprätthållas med en gränsdragning dem emellan. De skapas även otydlighet i de roller som kommuner, lantmäterimyndigheten och domstolar har i processen. Det kan enligt Lantmäteriet visa sig bli ett mer komplicerat och kostsamt system än i dag.

Med beaktande av att det inte framkommit några skäl till att det skulle finnas bättre förutsättningar att ändra rollfördelningen mellan

---

<sup>26</sup> Lantmäteriet, *Ett effektivare plangenomförande 120917, dnr 401-2012/2311*.

planmyndigheten och lantmäterimyndigheten i dag än vad det fanns tidigare, finner utredningen att det inte är motiverat att gå vidare med ett sådant förslag i dagsläget. Lantmäteriets avvägningar av olika intressen i förrättningarna ska vara opartiska och kommunerna ska vid fastighetsbildning företräda allmänna intressen.

I framtiden behöver vi troligtvis ändå gå mot två mer integrerade processer, där mer görs tidigare i processen. I väntan på detta är det viktigt att förbättra och effektivisera det nu gällande systemet, t.ex. med en samordnad hantering av digitala data i planprocessen.

## 3 Finansiering av gator och allmänna platser

### 3.1 Utredningens uppdrag

Enligt direktiven ska utredaren utarbeta förslag till gatukostnadsbestämmelser som är enkla att förstå och tillämpa och innebär att kostnaderna kan fördelas på ett skäligt sätt. Bestämmelserna ska vinna acceptans hos kommuner och fastighetsägare, förbättra förutsättningarna för ett effektivt plangenomförande och medverka till att skapa goda förutsättningar för byggandet. De ska om möjligt också kunna tillämpas direkt i form av särskilda detaljplanebestämmelser.

Utredaren ska särskilt ta hänsyn till frågor som avser dels den ekonomiska nytta som en fastighet kan tillgodogöra sig till följd av kommunal planläggning och kommunala investeringar, dels att ett uttag av kostnader ska kunna ske först vid en tidpunkt då en direkt nytta för fastigheten av den kommunala anläggningen uppkommer.

Direktiven beskriver i bakgrunden till uppdraget att det administrativa förfarandet för uttag av gatukostnader upplevs som administrativt betungande och att regelsystemet inte har vunnit någon bred acceptans bland berörda fastighetsägare och exploatörer. Kommunens beslut om uttag av gatukostnader leder dessutom ofta till överklaganden. Dessa förhållanden har medfört att enbart ett begränsat antal kommuner utnyttjar sig av möjligheten att tillämpa bestämmelserna. I stället förekommer det att kommuner i vissa fall ställer krav på att fastighetsägare innan en detaljplan antas för ett markområde ska ingå ett avtal som bl.a. reglerar frågan om hur gator och andra anläggningar ska finansieras, vilket kan leda till långvariga förhandlingar som kan försena planlägningsprocessen och därmed begränsa bostadsbyggandet. Den omständigheten att gatukostnadsbestämmelserna inte kommer till användning kan i andra fall medföra att skattekollektivet får finansiera sådana

anläggningar som i huvudsak avser att betjäna enskilda fastigheters behov av tillgång till tillfartsvägar m.m.

Det händer även att enskilda fastighetsägare blir eller känner sig drabbade i samband med att en kommun beslutar om uttag av gatukostnader. Vid kommuners tillämpning av gatukostnadsbestämmelserna uppfattar inte alltid enskilda fastighetsägare att de får någon direkt nytta av kommunens utbyggnad av gatunätet. Att de då ska tvingas betala eller belastas med i vissa fall betydande kostnader för kommunala anläggningar kan enligt direktiven ifrågasättas. De regler som gäller i dag om jämkning av betalningsskyldigheten för uttag av gatukostnader och att betalningsskyldigheten kan fullgöras genom avbetalning har inte alltid ansetts vara tillräckliga.

Det finns därför enligt direktiven anledning att se över systemet för uttag av kostnader för gatuutbyggnad m.m. och särskilt studera frågan om dels hur ett kostnadsuttag kan utformas så att uttaget inte överstiger den ekonomiska nytta som en fastighet kan tillgodogöra sig till följd av kommunens planläggning, dels hur en reglering bör utformas så att kostnaderna kan tas ut vid den tidpunkt då en direkt nytta av den kommunala anläggningen uppkommer.

Direktiven refererar dessutom till att Plan- och byggtredningen i sitt betänkande Översyn av PBL och va-lagen (SOU 1996:168) lämnade en redovisning av den historiska bakgrunden till tillämpningen av och problemen med gatukostnadsbestämmelserna. Utredningen lämnade också ett förslag till reformering av bestämmelserna med huvudinriktningen att kommunerna skulle ges möjlighet att genom en taxa helt eller delvis avgiftsfinansiera kostnaderna för såväl anläggning och förbättring som drift och underhåll av gator och andra allmänna platser. Vid beredningen av utredningens förslag har det dock visat sig att det finns sådana betänkligheter mot vissa delar av förslagen att de inte bör genomföras i sin helhet. Detta gäller framför allt utredningens förslag att möjliggöra för kommuner att genom avgifter från fastighetsägarna finansiera kostnaderna för drift och underhåll av gator och andra allmänna platser.

## 3.2 Gatukostnadsbestämmelserna

### 3.2.1 Regleringen i plan- och bygglagen

Vi har i kapitel 2 redogjort för de grundläggande bestämmelserna i PBL när det gäller att genomföra detaljplaner. Där framgår bl.a. att kommunen ska vara huvudman för allmänna platser inom områden med detaljplan, om det inte finns särskilda skäl till annat. Vi har där också föreslagit att kriterierna för undantag från huvudregeln om kommunalt huvudmannaskap ska förtydligas. Detta kapitel behandlar främst problem i samband med finansiering av infrastruktur på allmän plats med kommunalt huvudmannaskap och då särskilt de s.k. gatukostnadsreglerna.

Kommunen får besluta att fastighetsägarna i ett område ska betala kostnaderna för att anlägga eller förbättra en gata eller annan allmän plats eller vidta andra åtgärder som behövs för ett område, om kommunen som huvudman har en skyldighet att tillgodose dessa behov (6 kap. 24 §). Kostnaderna ska då fördelas mellan fastighetsägarna på ett skäligt och rättvist sätt.

Beträffande kopplingen mellan dessa gatukostnadsregler och de s.k. exploatörsbestämmelserna, där en byggherre kan åläggas att bekosta utförandet av gator och vägar samt anläggningar för VA-försörjning under förutsättning att det är skäligt med hänsyn till den nytta byggherren har av detaljplanen (6 kap. 8 §), sägs följande i kommentaren till PBL<sup>1</sup>.

Det bör i sammanhanget observeras att skälighetsbedömningen i förevarande paragraf inte har något direkt samband med frågan om fastighetsägarens skyldighet att bidra till gatubyggnadskostnaderna (jfr 24–27 §§). Även i fall där man kan konstatera att någon sådan skyldighet inte föreligger, kan länsstyrelsen – i den mån det är skäligt – föreskriva att fastighetsägaren ska bekosta anläggandet av bl.a. gator.

Bestämmelserna innebär alltså att professionella byggherrar/exploatörer kan bli skyldiga att bekosta mer omfattande väganläggningar än vad som är fallet för enskilda fastighetsägare.

---

<sup>1</sup> Didón m.fl., *Plan- och bygglagen. En kommentar*, Norstedts Juridik, 2011.

## Avgifter för gatukostnader

Kommunen har således rätt (men inte skyldighet) att ta ut avgifter från fastighetsägarna för *anläggningskostnaderna* för allmänna platser. Kostnaderna för sådana åtgärder som är avsedda att tillgodose ett visst områdes behov av allmänna platser och av anordningar som normalt hör till allmänna platser ska kunna betalas av ägarna till fastigheterna inom området.

Two metoder kan användas vid uttag av s.k. gatukostnader – *områdesvist uttag* eller *uttag för gatudel* (6 kap. 24 resp. 25 §).

Områdesvist uttag av gatukostnader innebär att de totala kostnaderna inom ett område ska fördelas mellan berörda fastighetsägare. I detta fall måste kommunen

- ange vilka fastigheter som ska vara med att betala kostnaderna, dvs. avgränsa ett fördelningsområde,
- fastställa de totala kostnaderna (kostnadsunderlaget) samt
- bestämma hur kostnaderna ska fördelas mellan fastigheterna, dvs. fördelningsgrunden.

Uttag för gatudel innebär att varje fastighet ska betala de kostnader som uppstår för (halva) den gatudel som ligger framför fastigheten.

När det gäller prioriteringen mellan dessa två metoder sägs i lagens förarbeten följande (prop. 1980/81:165 s. 30).

En områdesvis fördelning är i många fall mera rättvis än om varje fastighetsägare betalar gatan utanför sin fastighet. Sådana faktorer för ersättningsberäkningen som tomtlinjens längd vid gatan och den tillåtna hushöjden ger inte alltid ett riktigt uttryck för tomtägarens nytta av gatan. Även stora tomter kan ha mycket kort tomtlinje utmed gatan, t.ex. skafptomter. Att ersättningen beräknas med utgångspunkt i tomtlinjens längd medför även att ägarna av hörntomter blir genomgående hårdare belastade än övriga tomtägare.

Detta uttalande antyder att områdesvist uttag av gatukostnader är huvudmetoden, medan uttag av kostnader för gatudel kan ses som en kompletterande regel som kan användas i undantagsfall. I fortsättningen koncentreras därför framställningen på huvudmetoden.

Vilka fastigheter som ska bidra till gatukostnaderna bestäms alltså av *fördelningsområdet*. Områdesavgränsningen ska göras så att endast de fastigheter som har nytta av den aktuella gatan, grönområdet etc. ska ingå i området. Ofta sammanfaller fördelningsområdet med detaljplanen, men området kan också omfatta flera



detaljplaner eller delar av en plan. Det är också möjligt att ha ett fördelningsområde för gator och ett annat för parker och grönområden.

När det gäller storleken på de kostnader som kommunen får ta ut av fastighetsägarna finns flera begränsningar.

- Avgifterna får maximalt täcka kommunens *kostnader för byggande och standardförbättring* av gator, torg, parker, naturmark, lekplatser och kompletterande åtgärder som bl.a. gång- och cykelvägar, gångtunnlar, belysning, vägmärken, hastighetsdämpande åtgärder, slänter, vägrenar, stödmurar, rännsten, rännstensbrunnar och diken. I kostnadsunderlaget ingår även kostnader för förvärv av mark som behövs för anläggningarna. Det är också möjligt att ta ut kostnader för administration och räntor.
- Underhållskostnader får alltså inte täckas med avgifter utan måste finansieras med kommunala skattemedel (6 kap. 21 §). Gränsen mellan standardförbättring och underhåll kan vara flytande. Exempel på förbättringar är breddning av gata, separering av gång- och cykeltrafik från annan trafik samt asfaltering av en grusväg, medan exempel på en underhållsåtgärd är asfaltering av en redan asfaltbelagd väg<sup>2</sup>.
- Endast *områdesanknutna gator/grönområden* får ingå i kostnadsunderlaget. Anläggningarna ska således vara till direkt, lokal nytta för fastigheterna inom fördelningsområdet. Det betyder att kostnader för anordningar som betjänar flera fördelningsområden ska delas upp mellan de olika områdena. Vidare får kostnader för gator och parker som betjänar större områden – som t.ex. genomfarts-, infarts- och huvudgator mellan stads- eller tätortsdelar – inte ingå i kostnadsunderlaget. Den typen av kostnader brukar benämnas generalplanekostnader, dvs. kostnader för sådana anläggningar som redovisades i en s.k. generalplan i den äldre byggnadslagstiftningen (motsvarar i princip den nuvarande översiktsplanen).
- Att kommunen ska utföra gator enligt *ortens sed* har också en begränsande inverkan på kostnadsunderlagets storlek. Kostnaderna ska baseras på den standardnivå för gator som är vanlig i

---

<sup>2</sup> Svenska Kommunförbundet, *Gatukostnader.Handledning vid uttag av anläggningskostnader för gator, parker och andra anläggningar*, 1982.

kommunen, vilket innebär att fastighetsägarna inte ska behöva betala för överstandard på gatorna.

- Kostnadsunderlaget ska reduceras om kostnaderna blir oskäligt höga på grund av tekniska svårigheter, dyrbara sprängningar etc. (6 kap. 33 §).

Kostnadsunderlaget kan bestämmas på två sätt. Det kan ske antingen genom att beräkna de *faktiska kostnaderna* när anläggningen är färdigställd eller genom *schablonberäkningar* på erfarenhetsmässiga kostnader innan anläggningen har byggts (6 kap. 27 §). Om faktiska kostnader används, måste givetvis beslut om uttag av gatukostnader, s.k. gatukostnadsutredning, tas efter detaljplanen. Ska gatukostnadsutredningen och detaljplanen göras parallellt, är det nödvändigt att uppskatta kostnadsunderlaget på grundval av erfarenhetsmässiga kostnader. Av förarbetena till gatukostnadsbestämmelserna i PBL framgår (prop. 1980/81:165 s. 28) att metoden med faktiska kostnader normalt är att föredra, även om båda möjligheterna står till buds.

Kostnadsunderlaget ska sedan fördelas mellan fastigheterna på ett skäligt och rättvist sätt. Fram till den senaste förändringen av PBL 2011 användes uttrycket på skälig och rättvis grund. Enligt lagstiftningens förarbeten (prop. 2009/10:170 s. 455) avses med förändringen ingen ändring i sak utan endast vara språklig.

Vad som är *skälig och rättvis grund* har behandlats i två rättsfall för kostnadsfördelning mellan befintlig och nyttillkommande bebyggelse (RÅ 1988 ref. 41 och RÅ 1991 ref. 17). I båda fallen ansågs det rimligt att reducera kostnaden för befintlig bebyggelse.

Kostnadsfördelningen ska grunda sig på fastigheternas tillåtna användningssätt i detaljplanen. En fastighet behöver alltså inte vara bebyggd för att kostnader ska kunna tas ut.

Hur fördelningen praktiskt ska genomföras beror i stor utsträckning på vilken bebyggelse som finns inom området, dvs. om det är blandad bebyggelse – t.ex. bostäder, kontor och industri – eller enhetlig bebyggelse – t.ex. enbart friliggande småhus.

Fördelning av kostnader i områden med blandad bebyggelse kan ske på flera sätt. Ett första steg kan innebära att kostnaderna fördelas mellan olika bebyggelsetyper. Detta kan i princip göras på två sätt.

- Lägenheterna för respektive bebyggelsetyp åsätts andels- eller delaktighetstal (jfr andelstal vid gemensamhetsanläggningar).

- Området delas upp i mindre fördelningsområden – ett för varje bebyggelseyp – som får svara för de kostnader som uppstår inom respektive område.

Eventuella kostnader som är gemensamma för flera områden måste därefter fördelas mellan områdena. Därefter fördelas kostnaderna på enskilda fastigheter. När det gäller flerbostadshusbebyggelse, kan kostnaderna fördelas lika per lägenhet eller i förhållande till våningsytan. I grupphusområden – med radhus eller kedjehus – kan kostnaderna i många fall fördelas lika mellan fastigheterna/lägenheterna. I områden med friliggande småhus är det vanligast att kostnaderna fördelas efter en grundavgift för varje fastighet och/eller fastigheternas areal.

Om man fördelar kostnaderna efter en grundavgift per fastighet, är det i många fall nödvändigt att basera gatukostnadsfördelningen på att detaljplanen reglerar fastighetsindelningen. När exempelvis ett äldre bebyggelseområde med stora tomter ska förnyas/förtätas, kan det annars vara svårt att veta om fastigheter kan delas och hur många nya tomter som kan bildas, dvs. veta hur många grundavgifter per fastighet som kan tas ut inom området.

### **Beslut om gatukostnadsavgifter och betalningsskyldighet**

Uttag av gatukostnader bestäms i kommunens beslut om en s.k. *gatukostnadsutredning*, som ska vara föremål för samråd och granskning (6 kap. 28–32 §§). I detaljplanen bestäms standarden på gator och parker, vilket påverkar kostnadsunderlagets storlek, och planen reglerar exploateringsgrad/bebyggelseypor som har betydelse för hur fördelningen av kostnader ska göras. Det är därför många gånger lämpligt att detaljplanen och åtminstone principer för gatukostnadsutredningen upprättas parallellt.

Kommunens beslut om att ta ut gatukostnader och grunderna för kostnadsuttaget kan överklagas genom laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900), KL (13 kap. 1 § PBL). En tvist om ersättningens storlek eller villkoren för betalning kan däremot prövas av mark- och miljödomstolen i det område där fastigheten är belägen (15 kap. 10 § PBL).

När gator och andra allmänna platser är färdigställda, kan kommunen kräva betalning av fastighetsägarna (6 kap. 34 §). För fordran avseende gatukostnader gäller tioårig preskription (NJA 1993

s. 724). När fastighetsägaren en gång har betalat gatukostnader kan kommunen inte återkomma och kräva ytterligare avgifter. Skulle fastigheten förändras efter det att betalning har skett – t.ex. genom avstyckning – behöver alltså inte ägaren betala ny avgift. Som tidigare nämnts är det därför viktigt att den framtida fastighetsindelningen är klargjord i detaljplanen innan gatukostnaderna tas ut.

Normalt ska fastighetsägaren betala hela beloppet när kommunen begär det, men under vissa förutsättningar kan ägaren få betala ersättningen genom avbetalningar (6 kap. 36 §). Det bör även noteras att kommunen i bygglov kan bestämma att byggnadsarbeten inte får påbörjas innan gatukostnadsersättningen har erlagts eller fastighetsägaren har ställt säkerhet för ersättningen (9 kap. 37 §).

### 3.2.2 Plan- och byggtredningens överväganden och förslag 1996

Våra direktiv refererar till att Plan- och byggtredningen (M 1992:03) i sitt betänkande Översyn av PBL och va-lagen (SOU 1996:168) lämnade en redovisning av den historiska bakgrunden till, tillämpningen av och problemen med gatukostnadsbestämmelserna. Utredningen lämnade också ett förslag till reformering av bestämmelserna med huvudinriktningen att kommunerna skulle ges möjlighet att genom en taxa helt eller delvis avgiftsfinansiera kostnaderna för såväl anläggning och förbättring som drift och underhåll av gator och andra allmänna platser. Vi har därför i det följande valt att tämligen utförligt återge utredningens överväganden och förslag som bakgrund till våra egna förslag.

I samband med översynen av PBL skulle Plan- och byggtredningen bl.a. belysa hur lagens gatukostnadsregler tillämpades och om kostnaderna från såväl allmän som enskild synpunkt fördelades skäligt och rättvist. Även erfarenheterna från tillämpningen av s.k. exploateringsavtal borde vägas in och möjligheterna till förenklingar övervägas.

Genom tilläggsdirektiv fick utredningen också i uppdrag att göra en översyn av lagstiftningen om plangenomförande med syfte att uppnå ett så rationellt system som möjligt. I dessa direktiv angavs som utgångspunkt bl.a. att samhällets infrastruktur skulle kunna byggas och förvaltas på ett rationellt och ändamålsenligt sätt. Vidare uttalades att ett visst val för t.ex. utförande av gemensamma anordningar inte borde innebära låsning till en viss förvalt-

ningsform eller fördelningsmetod för intäkter och kostnader. På motsvarande sätt borde inte valet av fördelningsmetod styra ansvaret för utförande av gemensamma anordningar.

Det ursprungliga uppdraget om uttag av gatukostnader skulle således enligt tilläggsdirektivet sättas in i ett större sammanhang och utredningen kunde överväga betydligt mer genomgripande förändringar av PBL:s gatukostnadsregler än vad ursprungsdirektiven gav uttryck för.

### Enkäter om kommunernas tillämpning 1994 och 1996

Plan- och byggutredningen och Svenska kommunförbundet gjorde 1994 gemensamt en enkät om gatukostnader. Enkäten sändes ut till samtliga kommuner och svar kom in från 240 av dessa. Av svaren framgick att det bara var 33 kommuner som verkligen hade tagit ut gatukostnader efter den 1 januari 1990 och att det bara var 20 av dessa kommuner som hade fattat beslut om gatukostnader mer än en gång. I 13 fall hade kommunerna gjort dubbelt eller mer än dubbelt så många utredningar som sedan resulterat i ett beslut. Den främsta invändningen mot lagstiftningen var att systemet var krångligt och administrativt tungarbetat. Ofta påtalades att systemet inte passade för små kommuner. Benägenheten att överklaga besluten var stor och besvärreglerna omständliga och oklara. Många kommuner förordade att det skulle införas någon form av taxesystem.

Under 1996 genomförde utredningen och Kommunförbundet en något fördjupad enkät till ett begränsat antal kommuner. Enkäten ställdes till 21 kommuner och 13 kommuner besvarade den. När det gällde frågan om byggande av gator och andra allmänna platser uppgav tio kommuner att finansieringen till mindre än 20 procent skedde genom uttag av gatukostnader. Uttag av kostnaderna genom exploateringsavtal var vanligare. I sex kommuner togs 20–50 procent av kostnaderna ut på det sättet och i tre kommuner togs mer än 50 procent av kostnaderna ut genom exploateringsavtal. På frågan om hur stor del av kostnaderna som togs ut genom skattefinansiering svarade fem kommuner att det var mindre än 20 procent, två kommuner att det var 20–50 procent och sex kommuner att det var mer än 50 procent.

När det gällde finansiering av kostnaderna för förbättring av gator och andra allmänna platser var det bara Stockholms kommun av de tillfrågade som finansierade merparten av kostnaderna på annat

sätt än genom skatter. I Stockholm täcktes således mer än 50 procent av kostnaderna genom uttag av gatukostnader. I övriga kommuner täcktes mindre än 20 procent av kostnaderna på detta sätt.

Kommunerna tillfrågades också om i hur stor andel av detaljplaneområdena som de hade haft full, viss, respektive ingen kostnadstäckning genom avgifter eller avtal. Frågan var avsedd att ge en uppfattning om i vilken utsträckning fastigheterna inom detaljplaneområdena träffades likformigt av uttag i någon form av kostnaderna. Det visade sig att kostnadsuttaget i åtminstone sju av kommunerna var ojämnt fördelat mellan detaljplaneområdena. I många detaljplaneområden skedde således fullt kostnadsuttag och i andra inget uttag alls.

### **PBL-utredningens analys och överväganden**

Utredningen visade i sitt betänkande att ett väsentligt motiv till de bestämmelser om gatukostnadsersättning som hade införts i den tidigare byggnadslagen 1982 och som senare överfördes till PBL var att hanteringsordningen för beslut m.m. skulle förenklas. Det visade sig emellertid av utredningens undersökningar att det bara var ett begränsat antal kommuner som tillämpade gatukostnadsbestämmelserna genom fördelningsbeslut enligt PBL. Ofta skedde tillämpningen dessutom bara i enstaka fall. Samtidigt uppgav kommunerna att de brottades med allvarliga problem när det gällde finansieringen av gatukostnader. Det borde således finnas behov av att utnyttja möjligheterna till kostnadstäckning genom avgifter.

Kommunerna angav flera olika skäl till att de inte alls eller så sällan använde sig av gatukostnadsbestämmelserna. I första hand var skälet att tillämpningen var alltför svårhanterlig. De behövde lägga ned mycket arbete på utredningar, vilket krävde en kompetens som framför allt många små kommuner påstod sig sakna. De hade dessutom svårt att upparbeta den kompetensen, eftersom ärendena förekom så sällan. De uppgav också att de under utredningsarbetet ofta mötte stark opposition från framför allt ägare av småhus vad gällde uttag av gatukostnader för förbättring av gator inom områden med redan bebyggda fastigheter. Eftersom det var svårt att åstadkomma en kostnadsfördelning som accepterades av alla, blev följden antingen att kommunerna avstod från att tillämpa bestämmelserna eller att det blev ett långdraget överklagande. I sämsta fall åt den långdragna processen upp merparten av intäkterna.

Många kommuner uppgav att det aldrig skulle bli aktuellt att påbörja utredningar med hänsyn till att avgiftsfrågan var så politiskt kontroversiell. Enligt några kommuner gick det att få in avgifter i tillräcklig omfattning genom exploateringsavtal eller i samband med försäljning av kommunal mark. Det gjordes även gällande att bestämmelserna från tiden före 1982 var enklare och mer effektiva att använda.

Svårigheten för kommunerna att utnyttja gatukostnadsreglerna kunde leda till att fastighetsägarna behandlades olika. I kommuner som direkt eller indirekt använde sig av gatukostnadsreglerna, kunde således problemen med att få fram beslut om uttag av gatukostnader ofta leda till uttag inom vissa områden men inte inom andra. Fastighetsägarna kunde alltså komma att drabbas mycket ojämnt.

Utredningen ansåg vidare att de bristande möjligheterna att få täckning för gatukostnader torde ha varit en bidragande orsak till att det ofta inrättades storkvarter. Där fick fastighetsägarna själva bekosta områden inom kvartersmark som fyllde samma funktion som gator och andra allmänna platser. Inrättande av storkvarter behövde inte vara till nackdel för fastighetsägarna, men besluten i sådana frågor kunde komma att i alltför hög grad styras av fördelningsaspekter.

Från fastighetsägarnas synpunkt var regelsystemet också otillfredsställande, genom att redan bebyggda fastigheter kunde komma att åläggas att betala ersättning för förbättringskostnader med ibland avsevärda belopp. Det var ofta sådana kostnadsuttag som ledde till svårigheter för kommunerna att tillämpa bestämmelserna.

Den begränsade tillämpningen av gatukostnadsbestämmelserna medförde alltså att gatukostnaderna ofta skattefinansierades. Visserligen fick då fastighetsägarna i egenskap av kommunmedlemmar vara med om att bära kostnaderna, men bara de fysiska personer som betalade kommunalskatt. Fastighetsägare som var juridiska personer bidrog inte till kostnaderna.

Mot bakgrund av den lämnade redovisningen, konstaterade utredningen att systemet för uttag av kostnader för anläggning och förbättring av gator och andra allmänna platser uppvisade påtagliga brister. De borde därför bli föremål för reformer. Men även om regelsystemet gjordes mera effektivt i det hänseendet så att kommunerna skulle kunna använda sig av det i större utsträckning, återstod brister av mera grundläggande slag. Begränsningen i möjligheterna till uttag av kostnader till att gälla enbart anläggnings- och förbättringskostnader, ansåg utredningen vara en sådan omständig-

het. Den innebar bl.a. att skilda fastighetsägarkategorier inom kommunen behandlades olika från ekonomisk synpunkt.

Förutom att den ordning som utredningen beskrev ledde till olika behandling av fastighetsägare inom skilda områden, lade den enligt utredningen hinder i vägen för rationella beslut i fråga om utbyggnad och förvaltning av gator, vägar m.m. Valet av huvudman för allmänna platser styrdes i stor utsträckning av reglerna om kostnadsansvaret. Utredningen hade vid behandlingen av principerna för ett rationellt plangenomförande ställt som mål att systemet för plangenomförande skulle utformas så att det skulle bli effektivt och flexibelt. Utgångspunkten var att utförande och förvaltning av gemensamma anläggningar skulle skötas av den som var mest lämpad för detta. Detta mål var svårt att uppnå inom ramen för det system som gällde, enligt utredningen.

Kommunerna hade således möjligheter att av ägarna till fastigheter inom detaljplaneområden med kommunalt huvudmannaskap ta ut kostnader för anläggnings- och förbättringsåtgärder. I vissa kommuner gjordes sådana uttag, men ofta inte generellt. Fastighetsägarna inom skilda områden kunde därför drabbas olika. Vanligen täcktes kostnaderna med skattemedel från fysiska personer i kommunen. Utanför nämnda områden svarade i princip fastighetsägarna själva för samtliga kostnader. De fick samtidigt genom kommunalskatt även bidra till övriga kostnader.

Utredningen konstaterade därför att det fanns ett reformbehov av i huvudsak två olika slag. Dels behövde det dåvarande systemet för uttag av anläggnings- och förbättringskostnader göras mer effektivt, dels behövdes det mer grundläggande förändringar så att en ökad likställighet kunde uppnås. Det senare var inte bara ett mål i sig utan också en förutsättning för att valet av huvudman för gemensamma anläggningar skulle kunna ske på rationella grunder.

Reformbehoven pekade enligt utredningen i riktning mot att kommunerna skulle få ökade möjligheter att ta ut betalning av fastighetsägarna inom detaljplaneområden med kommunalt huvudmannaskap för inte bara anläggnings- och förbättringskostnader utan även för drift- och underhållskostnader. Innan utredningen gick närmare in på sina förslag i den riktningen, belyste den frågan mer generellt om olika metoder att finansiera gatukostnader.

När det gällde anläggnings- och förbättringskostnader visade utredningen att fastighetsägarnas ansvar för utbyggnad av gator har en lång tradition. Ursprungligen fullgjordes ansvaret för anläggande, underhåll och renhållning av gator in natura. Undantag utgjorde



sedan gammalt torg och öppna platser, som stadens myndigheter hade ansvaret för. Så småningom kom allmänna kommunala uppgifter att anförtros kommunala myndigheter, som utförde dem i alla medborgares intresse. På åtskilliga håll övertog också samhället utförandet av olika gatuprestationer mot eller utan ersättning.

Genom 1907 års lag om stadsplanering och tomtindelning infördes regler om skyldighet för fastighetsägarna att ersätta staden för värdet av gatumark. Skyldigheten att ersätta kostnader för att anlägga gator reglerades däremot alltså enbart av lokala stadganden. Samtliga bestämmelser i 1907 års lag överfördes praktiskt taget oförändrade till 1917 års lag om fastighetsbildning i stad. Genom 1931 års stadsplanelag fick sedan kommunerna även möjlighet att lägga på tomtägarna en betalningsskyldighet för att få gator iordningställda. Härigenom hade avgiftssystemet beträffande gatumark och gatubyggande fått i huvudsak det innehåll som senare lagfästes i byggnadslagen och som nu i något förändrad form finns i PBL.

Någon principiell kritik tycktes enligt Plan- och byggutredningen inte ha riktats mot det regelsystem som således hade vuxit fram under lång tid. Enligt de gamla reglerna kunde fastighetsägarna åläggas att betala kostnaderna för anläggning och förbättring av gator och andra allmänna platser. Någon anledning att lyfta bort det ansvaret från fastighetsägarna kunde därför inte utredningen se. När det gällde finansiering av drift- och underhållskostnader däremot ansåg utredningen att det fanns ett par huvudalternativ – skatter eller avgifter.

Från rättvisesynpunkt ansåg utredningen att de olika metoderna skilde sig åt i väsentliga hänseenden. Alla i kommunen kunde sägas ha nytta av gatorna och andra allmänna platser. Från den synpunkten kunde det te sig rättvist med finansiering via kommunalskatt. En nackdel med finansiering via kommunalskatten vore emellertid att även de som själva måste betala för enskilda vägar tvingades att vara med och betala. Dessutom var juridiska personer undantagna från skyldigheten att betala kommunalskatt.

Enligt utredningen fanns det ett oupplösligt samband mellan möjligheterna att använda fastigheter och fastigheternas värde samt utbyggnaden av gator. Åtminstone i princip torde det vara allmänt accepterat att fastighetsägarna borde belastas med anläggnings- och förbättringskostnader. När det gällde nyttan för fastigheterna tycktes det heller inte föreligga någon avgörande skillnad mellan sådana kostnader och kostnader för drift och underhåll. Det framstod därför enligt utredningen som rimligt att fastighetsägarna åtminstone

delvis borde belastas även med dessa kostnader. Sådana kostnadsuttag torde enligt utredningen förutsätta ett avgiftssystem efter förebild av va-lagen, dvs. ett uttag enligt taxa.

### Va-lagstiftningen som förebild

Den dåvarande lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppstjänster, den s.k. va-lagen, angav att avgift skulle utgå enligt taxa som huvudmannen utformade i överensstämmelse med vissa angivna grunder. Lagen är numera ersatt av lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, LAV, som i frågan om principerna för taxans utformning är upplagd på ett liknande sätt.

Avgifterna skulle enligt va-lagen bestämmas så att de fördelades på fastigheterna efter skälig och rättvis grund. Avgörande för fördelningen var nyttan. En sådan regel kunde tillämpas så att antingen skulle en avgiftsskyldig fastighet bidra efter sin nytta till kostnaderna för alla i anläggningen ingående ledningar och andra anordningar (den sociala kostnadsfördelningsregeln) eller att bidragsskyldigheten begränsades till att avse endast delar av anläggningen som hade omedelbar betydelse för fastighetens eget behov (den privaträttsliga kostnadsfördelningsregeln). Huvudregeln enligt va-lagen var att kostnaden skulle fördelas efter den sociala fördelningsregeln. Om det förelåg beaktansvärda skillnader i anläggningskostnader för olika fastigheter, skulle hänsyn tas till detta vid fördelningen.

Avgifter fick enligt va-lagen bestämmas som engångsavgifter och periodiska avgifter. Engångsavgift fick inte sättas högre än att den svarade mot fastighetens andel av kostnaden för att ordna den allmänna va-anläggningen.

### Västeråsförsöket

Mot ett taxesystem för gatukostnader kunde det invändas att det skulle bli svåradministrerat och att det skulle möta svårigheter att utforma taxor som skulle fylla rimliga krav på rättvisa mellan olika brukarkategorier. Sådana invändningar framfördes t.ex. mot Gatukostnadsutredningens förslag (SOU 1977:65). Vid behandlingen av det förslaget i regeringskansliet genomfördes därför ett försök med tillämpning av ett taxesystem i Västerås. Avsikten med försöket var

att belysa bl.a. om det avgiftssystem som tillämpades för vatten och avlopp skulle kunna utgöra förebild för ett motsvarande system på gatu- och vägsidan. Utgångspunkten var ett förslag till lag om kommunala vägar (LKV) som hade tagits fram av Gatukostnadsutredningen och ett förslag till normaltaxa för kommunvägar som hade utvecklats av Svenska kommunförbundet i samband med remissen av utredningens förslag. Lagförslagets kommunvägar omfattade även gator, torg, parker, trafikområden i övrigt och andra allmänna platser.

En beskrivning av försöket tillsammans med Kommunförbundets normalförslag till taxa för kommunvägar finns bilagd den s.k. gatukostnadspropositionen (prop. 1980/81:165, Bilaga 4).

I försöket behandlades kommunens gatu- och vägnät som ett sammanhållet system, som alla fastigheter som hade någon nytta av systemet skulle bidra till. Någon anledning att gå närmare in på en indelning i väghållningsområden efter fastigheternas nytta av olika kommunvägar ansågs då inte finnas. Avgiftssystemet för vatten och avlopp innebar vidare att kommunens totala kostnader skulle fördelas efter skälig och rättvis grund, varvid behovet att differentiera avgifterna mellan olika områden i en del kommuner skulle kunna tillgodoses genom att kommunen delades in i olika taxeområden. På motsvarande sätt skulle vägkostnaderna kunna differentieras mellan olika områden så att kostnaden för det lokala vägnätet i varje område täcktes av avgifter från områdets fastigheter. Kostnader för kommundelsanläggningar o. dyl. fördelades däremot på lämpligt sätt mellan olika områden.

Enligt förslag från tidigare utredningar skulle avgiftsskyldigheten för fastighetsägaren träda in när den väg som väghållningen avsåg var i sådant skick att den kunde användas för fastigheten. Den taxekonstruktion som användes i det s.k. Västeråsförsöket medförde i praktiken att det var fastighetsägarens åtgärder som utlöste avgiftsskyldigheten. Anläggningsavgift skulle således i princip tas ut när fastigheten bildades, när den bebyggdes eller när den försågs med en tillbyggnad.

Försöket inleddes med att samtliga trafikaneläggningar och s.k. grönanläggningar – parker, idrottsplatser o. dyl. – i kommunen indelades i olika kategorier med hänsyn till vem som tidigare bar kostnaderna eller betjänades av anläggningen ifråga. Försöket genomfördes därefter i tre större delområden i Västerås centralort. Områdena valdes med målsättningen att de skulle vara representativa för hela centralorten i fråga om bebyggelse typer, bebyggelsens ålder,

gatustandard, parkanläggningar m.m. Med utgångspunkt i Gatu-kostnadsutredningens lagförslag och Kommunförbundets förslag till normaltaxa genomfördes sedan ett fullskaletest i dessa områden, som avsåg att belysa om avgiftssystemet skulle kunna differentieras på ett sådant sätt att en rimlig grad av rättvisa uppnåddes samtidigt som berättigade krav på kostnadstäckning tillgodosågs.

I testet användes de olika bebyggelsekategorierna som fördelningsgrund, där de åsattes relativa funktionsfaktorer utifrån en bedömd nytta av gator, vägar och andra förekommande allmänna platser. Bostäder och skolor fick faktor 1,0, medan byggnader för arbetsplatser av olika slag (industrier, kontor, sjukhus, samlingslokaler m.m.) tilldelades faktor 2,0 och byggnader för kommersiella ändamål som butiker och restauranger fick faktor 5,0.

Enligt Kommunförbundets normalförslag förutsattes anläggningsavgifterna sedan fördelas på en grundavgift per fastighet, en avgift per kvm tomtarea och en avgift per kvm bruksarea. Utöver normaltaxeförslaget faktorer prövades även utfallet med en avgift per bostadslägenhet för att taxan så nära som möjligt skulle motsvara faktiska självkostnader. Inom kategorin bostäder gjordes därför en beräkning av markarealen per lägenhet. Om en lägenhet i ett flerbostadshus skulle tilldelas vikten 1, blev motsvarande vikt för radhus/kedjehus 2 och för friliggande småhus 4.

Normaltaxan angav vidare att tilläggsavgift skulle utgå för tillkommande area vid om- och tillbyggnad eller om en ny byggnad uppfördes på fastigheten. När avgiften för obebyggd fastighet skulle beräknas, skulle avgiften för bruksarea sättas till hälften av den area fastigheten fick bebyggas till enligt detaljplan.

Försöket omfattade även periodiska (årliga) avgifter för drift- och underhållskostnader. Den avgiften sattes av förenklings-skäl till en procentuell andel av taxeringsvärdet.

En avsikt med testet var att visa om tillgängliga uppgifter om fastigheterna och den kostnadsredovisning för gator m.m. som tillämpades skulle kunna utnyttjas för att upprätta en taxa. Försöket visade att det föreslagna avgiftssystemet ställde krav på att kommunens kostnadsredovisning anpassades till anläggningarnas kategoriindelning. Ju högre kostnadstäckningsgrad man ville ha, desto högre blev kraven.

Resultatet av Västeråsförsöket ansågs ha påvisat att det avgiftssystem som tillämpades enligt va-lagen skulle kunna ligga till grund för ett motsvarande system på gatusidan utan att alltför omfattande administrativa rutiner behöver tillgripas (prop. 1980/81:165 s. 19).

Plan- och byggtredningen gjorde samma bedömning och ansåg att det heller inte borde föreligga några principiella hinder mot att förena kraven på rättvisa och administrativ enkelhet vid utformningen av ett taxesystem.

Med hänsyn till den remisskritik som framfördes mot Gatukostnadsutredningens förslag att finansiera drift- och underhållskostnader med en periodisk avgift, avfärdade emellertid föredragande departementschef hela utredningens förslag om en taxebaserad avgift för gatukostnader liksom förslaget om en särskild lag för kommunala vägar (LKV) (prop. 1980/81:165 s. 24). I stället föreslog regeringen (och beslutade riksdagen) det system för uttag av gatukostnader som i princip är gällande än i dag, 30 år senare.

### Plan- och byggtredningens förslag

En taxebaserad avgift för gatukostnader skulle enligt Plan- och byggtredningen även kunna ses som ett instrument för kommunerna för att öka rättvisan mellan fastighetsägarna i kommunen. Det skulle ankomma på kommunerna själva att avgöra i vad mån instrumentet skulle användas. Det skulle således inte finnas några hinder för kommunerna att helt eller delvis skattefinansiera kostnaderna. I ett inledningsskede kunde det antas att många kommuner av hänsyn till skilda intressen skulle välja att begränsa avgiftsuttaget.

Eftersom syftet med ett avgiftssystem i första hand inte var att stärka kommunernas finansieringsmöjligheter, skulle de ökade avgiftsintäkterna enligt utredningen kunna ge utrymme för skattesänkningar. Utredningen utgick från att kommunerna, i den mån de utnyttjade systemet, genomförde skattesänkningar i den utsträckning som de ökade avgiftsintäkterna medgav.

Utredningen prövade och redovisade ett avgiftssystem byggt på taxa och enligt utredningens bedömning var de förutsebara konsekvenserna av systemet inte sådana att de kunde anses lägga hinder i vägen för en reform i den riktningen.

Med utgångspunkt från dessa överväganden föreslog därför utredningen att det skulle införas ett avgiftssystem för den kommunala gatuhållningen. I det följande lämnas en sammanfattande beskrivning av det föreslagna systemet.

Fastighetsägarna inom detaljplanområden med kommunalt huvudmannaskap skulle kunna åläggas att genom avgifter bidra till kost-

naderna inte bara för anläggning och förbättring utan även för drift och underhåll av gator och andra allmänna platser. Avgifterna skulle bestämmas enligt taxa och de skulle kunna utgå som engångsavgift och som periodiska avgifter. Engångsavgift skulle bara få avse anläggningskostnader och bara få tas ut när fastigheten anslöts till gatusystemet. Övriga kostnader, dvs. förbättrings-, drifts- och underhållskostnader, skulle enbart få tas ut genom periodiska avgifter. Det skulle således finnas en klar skiljelinje mellan vad som skulle få tas ut genom engångsavgifter och genom periodiska avgifter.

Kostnaderna skulle fördelas mellan fastighetsägarna efter skälig och rättvis grund. Denna grundläggande fördelningsregel kunde behöva kompletteras med bestämmelser om att taxan skulle ta hänsyn till särskilda omständigheter. Vid kostnadsfördelningen måste enligt utredningen hänsyn självfallet tas till kostnader som fastighetsägare skulle kunna ha för allmänna platser under enskilt huvudmannaskap. Vidare måste hänsyn tas till kostnader som fastighetsägare kunde ha för anläggningar inom storkvarter. Det skulle även kunna finnas andra liknande situationer som skulle kräva att de beaktades särskilt.

Dessa särskilda omständigheter var sådana som var hänförliga till fastigheten. Härutöver borde vid debiteringen av avgifterna hänsyn kunna tas till förhållanden av personlig art som bristande betalningsförmåga.

Taxan skulle antas av kommunen och vara utformad i enlighet med de grunder som utredningen föreslog. Utgångspunkten skulle vara att samtliga detaljplaneområden med kommunalt huvudmannaskap i kommunen skulle utgöra ett enda taxeområde. Något hinder mot att anta särskilda taxor för olika områden borde dock inte föreligga.

### Remissinstansernas synpunkter

Inte heller Plan- och byggutredningens förslag om ett taxesystem för finansiering av gatukostnader har föranlett något förslag om lagstiftning från regeringens sida. Det finns inte någon officiell remissammanställning. Utredningens slutbetänkande Översyn av PBL och va-lagen (SOU 1996:168) remitterades till 122 instanser, varav 95 besvarade remissen i frågor som gällde gatukostnader. Sammantaget var en klar majoritet, 70 procent, av instanserna positiva till förslaget.

Tre av fyra domstolar avstyrkte emellertid förslaget. Bland motiveringarna återfanns synpunkter om att förslaget inte syntes innebära mindre orättvisa än tidigare system, att förhoppningen om skattesänkningar var optimistisk samt att de ekonomiska konsekvenserna inte var tillräckligt belysta. Vidare anfördes att det var svårt att skapa en rättvis fördelning av kostnaderna.

Flertalet remissinstanser bland myndigheter, statliga verk och ombudsmän tillstyrkte förslaget och delade utredningens bedömningar. Några ifrågasatte principen om skattesänkning. De instanser som var tveksamma eller avstyrkte förslaget ansåg att det saknades en redovisning av administrativa och ekonomiska konsekvenser. Vidare påpekades att förslaget kan medföra brist på incitament för kostnadseffektivisering av verksamheten.

En klar majoritet av länsstyrelserna tillstyrkte förslaget. Bland kommentarerna återfanns att ekonomiska konsekvenser inte var tillräckligt belysta samt att det ifrågasattes om en sänkning av skatten i praktiken skulle komma att genomföras.

Vad gällde behovet av en reform ställde sig en bred majoritet av de kommuner som yttrade sig bakom de skäl utredningen fört fram. Vidare delade flertalet kommuner i huvudsak utredningens bedömningar och ansåg att förslaget skulle komma att leda till ökad rättvisa och en mer rationell hantering. Många kommuner framförde oro för ökade administrativa kostnader och flera ifrågasatte principen om skattesänkning. Vidare avsåg ett antal kommentarer frågan om inom vilket område avgiftsskyldighet skulle föreligga och flera kommuner ansåg att de borde ha möjlighet att ta ut avgift även inom områden som ligger utanför detaljplan med kommunalt huvudmannaskap. En alternativ lösning som presenterades var att tillämpa verksamhetsområden. Vidare hade många kommuner synpunkter på avgiftsskyldighetens fördelning och taxesättningens utformning. Man ansåg att det borde finnas större möjligheter att ta ut engångsavgift än vad utredningen föreslog.

En instans bland universitet, högskolor och forskning yttrade sig och tillstyrkte förslaget i sina huvuddrag.

En majoritet bland organisationer, föreningar och företag var positiva till förslaget. Bland de som avstyrkte, däribland Villaägarnas Riksförbund, återfanns synpunkter om att förslaget skulle komma att leda till minskad insyn och ökade kostnader för enskilda. Vidare anfördes att skatteväxlingen sannolikt skulle utebli och att det skulle bli svårt att skapa en rättvis kostnadsfördelning.

### 3.2.3 Kommunernas tillämpning 2006 och 2011

I ett examensarbete som genomfördes vid avdelningen för Fastigheter och byggande vid KTH 2007<sup>3</sup> tillfrågades landets samtliga kommuner om deras tillämpning av gatukostnadsbestämmelserna i PBL sedan år 2000. Syftet var att ta reda på vilka av Sveriges 290 kommuner som tog ut gatukostnader med stöd av dessa bestämmelser. 250 kommuner svarade skriftligen och resterande efter muntliga kontakter.

Endast 30 kommuner svarade att de vid minst ett tillfälle under åren 2000–2006 hade tagit ut gatukostnader av fastighetsägare i kommunen (landets alla 290 kommuner lämnade svar). Av dessa 30 kommuner var 9 belägna i Stockholms län. Av de 264 kommuner som inte ligger i Stockholms län hade mindre än 10 procent tagit ut gatukostnader under den aktuella perioden. Hälften av kommunerna var belägna i större städer eller storstäder, där det enligt SKLs kommungruppsindelning finns sammanlagt 30 kommuner. Ett 10-tal kommuner, framförallt i gruppen större städer, hade tagit ut gatukostnader endast en gång under perioden, medan någon enstaka förortskommun hade gjort det flera gånger varje år.

Antalet fastigheter som hade ingått i gatukostnadsutredningar var väldigt varierande mellan olika kommuner. Det fanns dock ett samband mellan få utredningar och få fastigheter per utredning. Kommuner som tillämpade systemet regelbundet var i regel kommuner som exploaterat i stor omfattning, vilket ledde till fler berörda fastigheter. Beloppen per fastighet hade även de varierat, från bara några tusenlappar upp till belopp i närheten av 100 000 kronor för befintliga fastigheter. För nybildade fastigheter hade många debiterat belopp över 100 000 kronor. Endast en femtedel av de 30 kommunerna tog ut belopp som motsvarade de faktiska kostnaderna.

När det gäller fördelningen av kostnader mellan bebyggda fastigheter och fastigheter som var avsedda att exploateras var variationen betydande. I de undersökta kommunerna låg det genomsnittliga andelstalet för bebyggda fastigheter på 0,4–0,5 (mot 1,0 för nybildade fastigheter) med en variation mellan 0 och 0,75.

Ett konsultföretag genomförde under 2011 på uppdrag av Villaägarnas Riksförbund en undersökning om omfattningen av gatukostnadsuttag bland svenska kommuner. Syftet var att belysa delar

---

<sup>3</sup> Fridh, *Gatukostnader. En undersökning om kommunernas tillämpning*, KTH Ex-07-169, 2007.



av den problematik och de möjligheter som är förknippade med sådana uttag<sup>4</sup>.

För att bringa klarhet i hur vanligt det är med gatukostnadsuttag genomfördes en omfattande enkätundersökning. Sveriges samtliga 290 kommuner blev ombudda att besvara ett antal frågor om gatukostnadsuttagens omfattning och storlek. 212 kommuner besvarade hela enkäten. Ytterligare ett antal kommuner svarade enbart på frågan om de tar ut gatukostnader eller inte, men avstod från att besvara hela enkäten. För att göra en generalisering möjlig, har svaren bl.a. analyserats utifrån en kategorisering av kommuntyper.

I rapporten konstateras att 37 kommuner av de som besvarat enkäten, uppgav att de har tagit ut gatukostnader under 2007 och framåt. Denna andel har legat relativt konstant det senaste decenniet. Förortskommuner till storstäder är överrepresenterade när det gäller gatukostnadsuttag. I glesbygdskommuner är sådana uttag sällan aktuella. Vidare märktes att uttag av riktigt höga gatukostnader har ökat. Under perioden 2007 till första halvan av 2011 var det tre kommuner som uppgav att de tog ut gatukostnader överstigande 250 000 kronor av en enskild fastighetsägare. Tidigare har inte så höga belopp varit aktuella. Av de 12 kommuner som uppgav att de tagit ut en gatukostnad över 100 000 kronor av en enskild småhusägare under 2000-talet är åtta förortskommuner till storstäder, varav sju i Stockholms län. Det framgår dock inte av undersökningen om de enskilda gatukostnadsuttagen avser en eller flera tilltänkta tomtplatser.

I rapporten redovisas ett antal exempel på hur individer kan påverkas av gatukostnadsersättning samt intervjuer med kommunrepresentanter för att ge en bakgrund till enkätens kvantitativa uppgifter. Där framgår att kommuner i en del fall ålagt en enskild fastighetsägare att betala upp till miljonbelopp i gatukostnadsersättning. Summorna har slagit hårt mot individernas personliga ekonomi, samtidigt som fastighetsägarna upplevt att de blivit tvungna att betala för något de själva inte fattat beslut om eller vill ha. Från kommunalt håll anses det att den värdeökning som upprustningen genererar genom möjligheter till avstyckning för nya tomtplatser eller andra tillskott av nya byggrätter motiverar uttag.

De flesta av de kommuner som intervjuades tror att gatukostnadsuttag kommer att bli vanligare i framtiden. Svaren från enkätundersökningen bekräftar dessa antaganden. 37 kommuner tog ut

---

<sup>4</sup> WSP Analys & Strategi, *Gatukostnader. Svenska kommuners tillämpning*, Rapport 2011-12-19.

gatukostnader när undersökningen genomfördes, medan 62 kommuner angav att de troligen eller ganska troligt kommer att ta ut gatukostnader i framtiden. Det motsvarar 30 procent av de svarande kommunerna. Framförallt är det förortskommuner och kommuner i tätbefolkade regioner som tror att gatukostnadsuttag blir vanligare i framtiden.

Hur gatukostnadsersättningen avgjordes var enligt enkäten förhållandevis godtyckligt och inga konkreta riktlinjer har funnits för hur stora kostnader som är skäligen och rättvisa att ta ut. Endast var femte kommun svarade att de hade en gatukostnadspolicy. Ersättningens storlek varierade mycket från kommun till kommun, vilket skapade en något slumpmässig situation, där somliga påverkades mer än andra.

I enkäten ställdes även en fråga om hur kommunerna skulle ställa sig till att ta ut en årlig avgift för drift och underhåll av gator som alternativ eller komplement till gatukostnadsersättningar. 40 procent av kommunerna angav att det inte alls eller inte särskilt var troligt att de skulle göra det om det vore möjligt, medan cirka 35 procent uppgav att det var mycket eller ganska troligt att de skulle göra det. Drygt 25 procent av kommunerna uppgav att de inte visste hur de skulle ställa sig till den möjligheten. Intresset för avgifter för drift och underhåll var särskilt lågt bland de kommuntyper som angav att de tar ut gatukostnader för anläggning och förbättring.

### 3.2.4 Externa synpunkter på gatukostnadsbestämmelserna

#### SKL:s förslag 2011

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har i en skrivelse till Socialdepartementet i maj 2011 pekat på att det angeläget att frågan om ett reformerat system för gatufinansiering får en bra lösning. SKL anger att organisationen med stöd av kommunerna under lång tid har arbetat för att få möjlighet att finansiera den kommunala gatuhållningen med avgifter från fastighetsägarna.

SKL anser att befintlig lagstiftning är krånglig och svåradministrerad, vilket både fastighetsägare och kommunala företrädare ska ha uppmärksammat. SKL vill därför se ett enklare system för att beräkna gatukostnader och vill i högre grad att de som har nytta av vägar och gator ska vara med och betala för drift och underhåll. Det

blir då även enklare för fastighetsägare och andra berörda att se vad de betalar för och varför.

Organisationen anser att nuvarande regler för att finansiera drift och underhåll av gatunätet har lett till stora ekonomiska orättvisor mellan olika fastighetsägare beroende på om kommunen eller fastighetsägarna är skyldiga att svara för drift och underhåll. Enskilt huvudmannaskap för vissa gator i städer och tätorter kan leda till en privatisering av det som uppfattas som allmän platsmark.

SKL bedömer att kommunerna själva ska ges möjlighet att bestämma om kommunens gator och vägar ska finansieras via skatter eller via avgifter för att göra systemet mer rättvist för kommunmedborgarna. Det är dessutom svårt att med nuvarande system förutse vilka kostnader som kommer att belasta enskilda medborgare för gatukostnader. SKL anser att ett system i likhet med va-systemet med avgiftsfinansiering som styrs via särskild lagstiftning och möjlighet att fastställa taxor är ett mer förutsägbart och därigenom tryggare system för kommuninnevånarna.

Mot den här bakgrunden föreslår SKL att bestämmelserna om gatukostnader i plan- och bygglagen ändras så att kommunerna får rätt att ta ut avgifter också får drift och underhåll av gatorna och att en ny avgift måste växlas mot en sänkning av kommunalskatten. En helt ny avgift som ska belasta en stor grupp av hushåll kan inte införas på toppen av nuvarande skatte- och avgiftssystem.

SKL: s förslag innebär följande.

- Nuvarande regler i PBL för kommunal finansiering av byggande och förbättring av kommunala gator och allmänna platser slopas och ersätts av en särskild lag om kommunal gatuhållning.
- Kommunerna ges rätt men inte skyldighet att ta ut avgifter helt eller delvis för såväl byggande som drift och underhåll av kommunala gator och allmänna platser. Avgiften ska täcka nyanläggningskostnader, kostnader för ombyggnad och förbättringar samt drift och underhåll av gatunätet.
- Fastighetsägarna ska bära kostnaderna. Med fastighetsägare jämställs tomträtthavare. Fastighetsägarna kompenseras genom sänkt kommunalskatt.
- Avgiften får tas ut som en engångsavgift avseende anläggningskostnaden och periodisk avgift som avser ombyggnad, förbättringar och drift och underhåll, eller en periodisk avgift som avser både anläggnings-/förbättringskostnader och drift och

underhåll. I tidigare framtagna beräkningsexempel uppgår gatuavgifterna till ungefär halva va-avgifterna, således ungefärligen mellan 1 800 och 4 000 kronor per år och hushåll.

- Kommunen fastställer taxa för uttag av avgift. Avgiften fördelas mellan alla fastigheter inom områden med detaljplan/kommunalt väghållningsområde. Fastigheter med privata lokalgator inom kvartersmark i s.k. storkvarter inom detaljplan (samfälligheter) betalar en reducerad gatuavgift jämfört med likvärdiga fastigheter utanför storkvarter och med kommunala gator.
- Gatuavgifternas storlek bestäms av kommunen inom ramen för självkostnadsprincipen. Kommunen väljer själv graden av skatte- och avgiftsfinansiering av den kommunala gatuhållningen. Taxan behöver alltså inte täcka 100 procent av kommunens väghållningskostnader. En valfri del kan skattefinansieras.

SKL anser att förslaget har följande fördelar.

- Orättvisorna mellan olika fastighetsägare försvinner, eftersom det blir likvärdiga villkor för fastigheter med kommunal respektive enskild väghållning.
- De krångliga reglerna med gatubyggnadskostnader ersätts av regler som är administrativt enklare att hantera.
- Företag som äger fastigheter och personer som är folkbokförda i annan kommun får vara med och bekosta den kommunala väghållningen.
- Alla gator får samma status som allmänna platser och staden kan planeras efter funktion i stället för efter kostnadsminimering.

### Villaägarnas förslag 2011

Villaägarnas Riksförbund har i en skrivelse till bostadsministern i augusti 2011 framfört att man anser att det finns behov av att se över PBL:s regler om gatukostnader. En kommun kan med dagens regler ensidigt besluta att fastighetsägarna i ett område eller utmed en gata ska betala kostnaderna för att anlägga eller förbättra en gata eller allmän plats, om det tillgodoser ett behov i området och det föreligger kommunalt huvudmannaskap.

Villaägarna menar att de familjer som tvingas betala gatukostnader kan få räkningar på 100 000-tals kronor för gatuarbeten som de inte har beställt. De kan omöjligt förutse dessa räkningar, som i värsta fall fullständigt kullkastar deras ekonomi. Skrivelsen tar som exempel upp att en familj i Strängnäs krävs på drygt 740 000 kronor och en annan i Partille på drygt 1 miljon kronor. Det framgår av den tidigare refererade undersökningen<sup>5</sup> att i båda dessa fall är tomterna i respektive område så stora att de får ett utökat antal byggrätter genom avstyckning eller på annat sätt. Systemet med gatukostnader riskerar emellertid enligt Riksförbundet att driva familjer från sina hem och är ett intrång i den privata äganderätten.

Riksförbundet hänvisar till att enligt SKL har cirka 30 kommuner av 290 tagit ut gatukostnader sedan år 2000, men att fler kommuner nu börjar använda systemet, vilket är mycket oroväckande. Strängnäs kommun har exempelvis inte tillämpat reglerna om gatukostnader tidigare.

Villaägarna anser att gator och allmänna platser – liksom skolan och andra gemensamma kommunala nyttigheter – är något vi alla har nytta av. Därför ska de också finansieras gemensamt via kommunalskatten och inte genom avgifter.

I andra hand bör kommunerna finansiera gatuarbeten och va-anslutningsavgifter via exploateringsavtal i samband med nybebyggelse. Det är dock inte att rekommendera, eftersom det drabbar nybyggnation av bostäder.

Organisationen menar att det också är egendomligt att hävda att fastighetsägare i större utsträckning ska betala för gator i sin närhet med tanke på att villaägare betalar en betydligt högre kommunal fastighetsavgift än lägenhetsinnehavare. Det är enligt Villaägarna särskilt viktigt med en lagändring som innebär att gatukostnader inte kan tas ut i befintlig bebyggelse, eftersom det är där som de privatekonomiska konsekvenserna blir så stora.

---

<sup>5</sup> WSP Analys & Strategi, *Gatukostnader. Svenska kommuners tillämpning*, Rapport 2011-12-19.

### 3.3 Utredningens överväganden och förslag

#### 3.3.1 Vilka är problemen?

Enligt utredningsdirektiven anses inte PBL:s gatukostnadsbestämmelser vara ändamålsenliga. Det administrativa förfarandet för uttag av gatukostnader upplevs som betungande och regelsystemet har inte vunnit någon bred acceptans bland berörda fastighetsägare och exploatörer. Kommunens beslut att ta ut gatukostnader leder dessutom ofta till överklaganden, vilket har medfört att enbart ett begränsat antal kommuner utnyttjar sig av möjligheten att tillämpa bestämmelserna.

Det händer även att enskilda fastighetsägare känner sig drabbade i samband med att en kommun beslutar om uttag av gatukostnader. Vid kommunernas tillämpning av bestämmelserna uppfattar inte alltid enskilda fastighetsägare att de får någon direkt nytta av kommunens utbyggnad av gatunätet. Dessa enskilda ägare av småhus för permanentboende eller fritidshus ser inte alltid en möjlighet till framtida avstyckning och nya byggrätter som en tillkommande nytta, eftersom de för egen del inte har några konkreta förändringsplaner för den berörda fastigheten. Att de då ska tvingas betala eller belastas med i vissa fall betydande kostnader för kommunala anläggningar kan ifrågasättas. De regler som gäller i dag om jämkning av betalningsskyldigheten för uttag av gatukostnader och att betalningsskyldigheten kan fullgöras genom avbetalning, har inte alltid ansetts vara tillräckliga.

Flera undersökningar och tidigare utredningar som relateras i detta kapitel bekräftar den problembild som direktiven målar upp. Med stöd av de undersökningar som refereras kan vi konstatera att antalet kommuner som någon gång tagit ut gatukostnadsersättning har varit relativt konstant – ett 35-tal kommuner – alltsedan början av 1990-talet. Av dessa har ett 20-tal tagit ut ersättning mer än en gång. Det är framför allt förortskommuner till de största städerna med relativt omfattande exploateringar, som har tagit ut ersättningar mer än en gång, ibland flera gånger årligen.

Enligt den undersökning som genomfördes på Villaägarnas uppdrag, har uttaget av höga gatukostnader ökat. Under undersökningsperioden 2007–2011 var det tre kommuner som tog ut gatukostnader över 250 000 kronor av enskilda ägare till bebyggda fastigheter, vilket tycktes vara en övre gräns för sådana uttag under början av 2000-talet. Samtidigt motsvarar sannolikt inte de uttag som sker

kommunernas faktiska kostnader. I den refererade undersökningen vid KTH från 2006 uppgav endast var femte av de kommuner som tog ut ersättning att ersättningen motsvarade kostnaderna. I Plan- och byggutredningens undersökning från 1996 uppgavs ännu lägre kostnadstäckningsandel och att uttag av kostnaderna genom exploateringsavtal redan då var vanligare.

Bestämmelsernas utformning anses bidra till att kommunerna avstår från att tillämpa dem och antingen avstår från att ta ut rättmätig ersättning för nedlagda investeringskostnader eller som i exploatörsfallet i stället söker komma överens avtalsvägen med motparten genom förhandlingar. Dessa förhandlingar kan vara både komplicerade och kostsamma.

Båda dessa ”flyktvägar” för kommunen när det gäller att finansiera infrastrukturinvesteringar leder till irrationella beslut, bristande transparens och förutsägbarhet samt ojämlig behandling av fastighetsägare, oavsett om de är privatpersoner eller större markexploatörer. Bestämmelserna måste därför enligt vår uppfattning förenklas och tydliggöras för att hos alla parter återskapa förtroendet för regelverket som ett användbart hjälpmedel för att effektivisera planerings- och byggprocessen.

Främst på grund av ökat bostadsbyggande har kommunernas investeringar i nya exploateringar ökat kraftigt sedan 1990-talet. Av den senaste sammanställningen över kommunernas väghållning<sup>6</sup> framgår att kommunerna investerade cirka 5,6 miljarder kronor i kommunala vägar och nya exploateringsområden 2005 att jämföras med cirka 1,2 miljarder kronor i 2005 års priser tio år tidigare. Det kan också jämföras med att Vägverkets investeringar i princip var oförändrade, cirka 8–9 miljarder kronor per år i fasta priser, under motsvarande period.

Även statliga myndigheter ställer i dag krav på kommunal medfinansiering av vägar, spårvägar m.m. I en rapport från de fyra statliga trafikverken till regeringen<sup>7</sup> sägs bl.a. följande.

Inom följande områden kan medfinansiering vara aktuell

A. I åtgärdsplaneringen icke namngivna infrastrukturprojekt med krav på stor flexibilitet för att kunna svara mot akuta trafik- och stadsbyggnadsfrågor

<sup>6</sup> Sveriges Kommuner och Landsting, *Kommunernas väghållning 2005. Kostnader, mängder och nyckeltal*, 2007.

<sup>7</sup> Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket & Luftfartsstyrelsen, *Finansiell samverkan i infrastrukturprojekt*, Rapport 2008-09-29.

- B. Infrastrukturprojekt med stark påverkan på regional och lokal utveckling
- C. Infrastrukturprojekt med särskilda effekter på möjligheter till alternativ markanvändning
- D. Infrastrukturprojekt med privata, kommunala eller regionala krav som går utöver vad som ligger i trafikverkens ansvar att tillgodose
- E. Infrastrukturprojekt med särskilda privata, kommunala och/eller regionala intressen som ställer krav på tidigareläggning eller att investeringen som sådan ska samordnas med andra investeringar

Den medfinansiering som beskrivits ovan bör ses som del av en samfinansiering, där staten normalt står för huvuddelen av finansieringen av den statliga infrastrukturen. I en samfinansiering kan följande komponenter ingå

- Engångsbidrag från kommun, region eller företag
- Bidrag från kommun, region eller företag som utbetalas i takt med byggandet
- Årlig ersättning för förbättrad funktion eller standard
- Investeringar av kommun, region eller företag i egen anläggning
- Statligt bidrag till annans investering
- Bidrag från EU
- Brukaravgifter

Det finns en risk för att även dessa statliga krav, via kommunen, ”spiller över” i krav på medfinansiering även från byggherrars och fastighetsägares sida. Finansiering genom exploateringsavtal eller gatukostnadsuttag blir därmed inte en affär mellan enbart kommunen och den privata sektorn.

Av detta kan vi dra slutsatsen att den offentliga sektorns krav på medfinansiering från privata byggherrar vid investeringar i nya exploateringar sannolikt inte kommer att minska i framtiden. Mycket talar i stället för en motsatt utveckling. Hur finansieringsansvaret bör fördelas mellan den offentliga sektorn och privata byggherrar/fastighetsägare kan lösas på olika sätt. Det kan ändå konstateras att det större finansieringsansvar som i andra länder normalt åläggs den



privata sektorn jämfört med i Sverige, ligger inom ramarna för vedertagna rättviseteorier om kostnads- och vinstfördelning, vilket vi inte närmare behandlar i det här sammanhanget.

Vi anser emellertid mot den här bakgrunden att det är angeläget att finna former för finansiering av gator och allmänna platser som medger att kommunerna – särskilt för att främja bostadsbyggandet – på ett smidigt sätt kan åstadkomma fortsatt utbyggnad av infrastrukturen.

### 3.3.2 Kan vi lära av andra länder?

När det gäller den principiella ansvarsfördelningen mellan kommun och byggherrar för finansieringen av infrastrukturinvesteringar har vi anledning att överväga om utländska erfarenheter kan tillämpas i Sverige. Som framgår av kapitel 5 om Exploateringsavtal m.m. lägger de länder som redovisats i den refererade undersökningen<sup>8</sup> ett större finansieringsansvar på byggherren jämfört med svensk lagstiftning. Som en allmän regel i andra länder tycks normalt gälla att offentliga anläggningar eller åtaganden som orsakas av en exploatering, och som är nödvändiga för exploateringen genomförande, ska finansieras av byggherren. Det betyder att byggherren kan ha ett principiellt finansieringsansvar för infrastruktur såväl inom som utom det område som ska exploateras.

Byggherrens skyldigheter begränsas dock av att de måste vara skäligen och stå i rimlig proportion till den nytta byggherren har av anläggningen eller åtgärden. Det kan exemplifieras med att en exploatering, genom en ”tröskeeffekt”, gör det nödvändigt att förbättra en trafikanläggning, som är till gagn för både exploateringsområdet och andra områden. Det är då inte skäligt att byggherren ensam svarar för hela investeringskostnaden. Kostnaden måste fördelas efter den nytta byggherren har i proportion till andras nytta.

I Sverige begränsar gatukostnadsbestämmelserna i 6 kap. 24 § PBL byggherrens skyldighet till att bekosta ”gata eller annan allmän plats eller vidta annan åtgärd som är avsedd att tillgodose ett områdes behov” inom området för detaljplanen. En anpassning av svensk lagstiftning till internationell tillämpning innebär närmast

---

<sup>8</sup> Kalbro, *Finansiering av infrastruktur. Svenska exploateringsavtal i jämförelse med Danmark, Finland, Nederländerna, Norge, Storbritannien, Tyskland och USA*, KTH TRITA-FAT Rapport 4:110, 2009.

att byggherren borde svara för ”anläggningar och åtgärder som *för-  
anleds* av detaljplanen”. Vi lämnar också i kapitel 5 ett förslag om att när särskilda skäl föreligger i form av åtgärder som är nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras, ska de kunna omfattas av byggherrens åtaganden i ett exploateringsavtal, även om de ligger utanför planområdet.

I Danmark, Nederländerna och Norge får inte social infrastruktur finansieras av byggherren. Andra länder gör inte någon åtskillnad mellan teknisk och social infrastruktur, dvs. vägar och va-system m.m. respektive skolor och daghem. Där kan alltså byggherren få bidra till kostnaderna för båda typerna av infrastruktur.

En fråga som måste klargöras vid en lagreglering av byggherrens finansieringsansvar är också om redan gjorda investeringar ska få avgiftsfinansieras. Här intar länderna olika ståndpunkter. I t.ex. Finland är detta möjligt, medan exempelvis Nederländerna inte tillåter kostnadsbidrag i efterhand.

Det är vanligt att byggherren kan bli skyldig att förskottera medel till offentliga investeringar innan anläggningarna är färdigställda. I Tyskland finns en särskild avtalsform för detta, *Vorfinanzierungsvertrag*, och i Norge anger lagtexten uttryckligen att förskottering är tillåten.

De flesta länder begränsar sig till byggherrefinansierade investeringskostnader, men i Storbritannien är det även möjligt att ålägga byggherren ansvar för framtida underhållskostnader. Det kan vara kostnader som ska betalas under ”evig tid” eller kostnader som finansieras under ett inledande skede efter det att en anläggning har färdigställts, s.k. *pump priming*.

Inte något av de studerade europeiska länderna har en lagstiftning som baseras på att byggherrens finansieringsbidrag ska ske enligt en förutbestämd taxa. Byggherrens bidrag bestäms alltså från fall till fall – med lagstiftningens regler som grund – genom förhandlingar som konfirmeras i ett avtal mellan myndigheten och byggherren. Det kan dock nämnas att i den praktiska tillämpningen av markanvändningsavtal i Finland tas ibland avgifter ut från byggherren som baseras på visst belopp per kvadratmeter byggrätt i den nya detaljplanen.

### 3.3.3 1996 års förslag bör återigen prövas

**Bedömning:** Jag anser att det finns starka skäl för att återigen pröva om inte förslaget från Plan- och byggtredningen 1996 skulle kunna anpassas till dagens förutsättningar och ligga till grund för nya gatukostnadsregler. En avgift baserad på en kommunal taxa för att finansiera kommunala kostnader för anläggning och förbättring av gator och andra allmänna platser skulle väsentligt förenkla systemet med gatukostnadsersättning och skapa större rättvisa för fastighetsägarna i kommunen. Min bedömning är att en taxebaserad avgift även ökar förutsägbarheten för berörda fastighetsägare.

Gatukostnadsbestämmelserna har i princip varit oförändrade alltsedan de infördes i PBL 1987 och redan långt dessförinnan fanns upprinnelsen till dagens regelverk i lagstiftning av betydligt äldre datum. Trots att arbetssätt och metoder inom såväl planering som byggande liksom många andra förhållanden i samhället radikalt har förändrats sedan 1980-talet har dessa bestämmelser i princip varit oförändrade och därmed blivit otidsenliga i många avseenden.

Plan- och byggtredningen hade på 1990-talet i uppdrag att överväga genomgripande förändringar av lagstiftningens gatukostnadsregler. Utredningen lämnade också ett förslag med va-taxan som förebild om ett taxesystem för investeringar, drift och underhåll av gator och vägar inom detaljplan med kommunen som huvudman. Många remissinstanser inte minst bland kommunerna själva tillstyrkte förslaget, samtidigt som många instanser hade invändningar mot att kommunerna skulle få en möjlighet att finansiera drift och underhåll av allmänna platser med avgifter. Flera remissinstanser hyste också tvivel om det realistiska i utredningens förväntningar om en kommunal skatteväxling, dvs. att kommunerna självmant skulle sänka skatten i motsvarande utsträckning som de införde särskilda avgifter för gatukostnader.

Utredningens förslag har i det här avseendet inte föranlett något lagförslag från regeringens sida.

Vi anser att det finns anledning att pröva om inte utredningsförslaget från 1996 i sina enskildheter skulle kunna anpassas till dagens förutsättningar och ligga till grund för våra förslag. Direktiven för vår utredning utesluter möjligheten att lägga förslag gällande annat än att kommunens kostnader för drift och underhåll av gator

och vägar även i fortsättningen ska finansieras via kommunal-skatten. Men redan en annan ordning gällande finansieringen via avgifter för anläggning och förbättring av gator och andra allmänna platser torde bidra till en väsentlig förenkling av systemet med gatukostnadsersättning. Regelverket blir därmed även mer transparent och förutsägbart. Villkoren för fastighetsägare inom olika områden i en kommun blir också mer jämlika och rättvisa.

Vi vill i sammanhanget påminna om att det grundläggande ansvaret i svensk lagstiftning för fastighetsägare att bidra till kommunernas gatukostnader har en sekellång historia (jfr avsnitt 3.2.2) och är starkt relaterad till bedömningar av sambandet mellan gatunätets utbyggnad och fastighetsägarnas nytta. Vi ser därför ingen anledning att pröva andra alternativ än att fastighetsägare även fortsättningsvis ska kunna svara för kostnaderna för anläggning och förbättring av gator och allmänna platser, om kommunerna så bestämmer.

Mot den här bakgrunden kommer vi därför i det följande att utveckla ett förslag om att kostnader för kommunala investeringar i gator och andra allmänna platser ska kunna finansieras med en avgift baserad på en kommunal taxa efter en modell som liknar va-taxan. Innan vi presenterar förslaget, vill vi i korthet redogöra för nu gällande va-lagstiftning och det textförslag till va-taxa som utarbetats av branschorganisationen för landets vattentjänstföretag.

### 3.3.4 Va-lagstiftning och va-taxa

Som redan nämnts i avsnitt 3.2.2 om va-lagstiftningen som förebild för PBL-utredningens förslag från 1996, har den tidigare s.k. va-lagen numera ersatts av lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, LAV. Enligt lagen ska kommunen bestämma det verksamhetsområde inom vilket en vattentjänst behöver ordnas. Av beslutet ska det framgå vilka fastigheter som verksamhetsområdet omfattar. Om verksamhetsområdet behöver omfatta fastigheter som ingår i en samfällighet för va-frågor, ska verksamhetsområdet bestämmas så att det omfattar alla fastigheter som ingår i samfälligheten. En fastighetsägare ska betala avgifter för en allmän va-anläggning, om fastigheten finns inom anläggningens verksamhetsområde och är bebyggd eller enligt en detaljplan är avsedd för bebyggelse. Motsvarande skyldighet gäller beträffande bortledande av vatten för

den som ansvarar för att allmän platsmark ställs i ordning och underhålls.

Avgifterna får bestämmas som anläggningsavgifter och brukningsavgifter, men får inte överskrida det som behövs för att täcka de kostnader som är nödvändiga för att ordna och driva va-anläggningen. Avgifterna ska bestämmas så att kostnaderna fördelas på ett skäligt och rättvist sätt. Om tjänsterna för vissa fastigheter på grund av särskilda omständigheter medför kostnader som i beaktansvärd omfattning avviker från andra fastigheter i verksamhetsområdet, ska avgifterna bestämmas med hänsyn till skillnaderna.

Anläggningsavgifterna ska bestämmas på beräkningsgrunder som innebär att en fastighetsägare inte behöver betala mer än vad som motsvarar fastighetens andel av kostnaden för att ordna va-anläggningen. Avgifternas belopp och hur avgifterna ska beräknas ska framgå av en taxa, som kommunen får meddela föreskrifter om. Avgifterna får inte bestämmas till högre belopp än vad som är förenligt med bestämmelserna i lagen.

En anläggningsavgift ska fördelas på årliga betalningar under en viss tid, längst tio år, om avgiften är betungande med hänsyn till fastighetens ekonomiska bärkraft och andra omständigheter, om fastighetsägaren begär att avgiften ska fördelas och dessutom ställer godtagbar säkerhet.

Svenskt Vatten, som är branschorganisation för vattentjänstföretagen i Sverige, har utarbetat textförslag till kommunal va-taxa (Va-taxa P96)<sup>9</sup>. Förslaget är utformat som ett basförslag med vissa alternativ till den uppsättning avgiftsparametrar som basförslaget innehåller. För anläggningsavgifter lämnas två alternativ, med eller utan servisavgift. Enligt basförslaget tas anläggningsavgifter ut för bostadsfastigheter och därmed jämställda fastigheter även per kvm tomtyta och per lägenhet, förutom för att dra fram servisledningar och upprätta förbindelsepunkter.

För annan fastighet och obebyggd fastighet tas inte ut någon lägenhetsavgift. Med annan fastighet avses fastighet som uteslutande eller huvudsakligen är bebyggd eller enligt beviljat bygglov är avsedd att bebyggas för annat ändamål än bostadsändamål och som inte jämföras med bostadsfastighet. Med bostadsfastighet jämföras i Va-taxa P96 fastigheter för vissa andra ändamål där lokalytan är det viktigaste sett från användarsynpunkt. Exempel på byggnader

---

<sup>9</sup> Svenskt Vatten, *Va-taxa. Basförslag med alternativ, Taxetexter. Kommentarer*, Publikation P96, September 2007.

för sådana fastigheter är kontor, butiker, hotell, småindustri, sjukhus, stormarknader och sporthallar.

Med lägenhet avses i förslaget utrymme i byggnad som i upplåtelsehänseende bildar en enhet. I fråga om sådana utrymmen i bostadsfastighet eller därmed jämställd fastighet räknas visst påbörjat antal kvm bruttoarea (BTA) som en lägenhet.

### 3.3.5 Vilka fastigheter ska kunna påföras kostnader?

**Förslag:** Jag föreslår att om en kommun i egenskap av huvudman är skyldig att anlägga eller förbättra en gata eller annan allmän plats för att tillgodose områdets behov, får kommunen ta ut kostnaderna av ägarna till berörda fastigheter.

Regleringen av gatukostnadsuttaget bör ske i PBL.

Nuvarande gatukostnadsbestämmelser i PBL gäller inom detaljplaneområden med kommunalt huvudmannaskap. Enligt PBL är huvudmannaskapet begränsat till områden med detaljplan, men kommunen kan, om det finns särskilda skäl, bestämma om annat huvudmannaskap inom planen. När det gäller frågan om vilka fastighetsägare som ska betala kostnaderna anger 6 kap. 24 § PBL att det är ägarna till fastigheterna i området och att kommunen ska besluta om avgränsningen av området.

Enligt Plan- och byggtredningen fanns det skäl som talade för att huvudmannaskapet inom detaljplaneområden borde kunna avgöras på ett friare sätt än att det skulle krävas särskilda skäl för att kommunen inte skulle vara huvudman. Huvudmannaskapet skulle kunna bestämmas separat från beslutet om detaljplan, t.ex. genom avgränsning av ett kommunalt gatuhållningsområde och att det området då skulle utgöra fördelningsområdet för gatukostnaderna. Utredningen stannade dock för att avgift för gatukostnader liksom tidigare endast borde kunna tas ut av ägare till fastigheter inom detaljplaneområden med kommunalt huvudmannaskap.

Det finns således i gällande regelverk en tydlig koppling mellan bestämmelserna om detaljplaner och huvudmannaskap i PBL och gatukostnadsbestämmelserna, som därmed naturligen även de hör hemma i PBL. Gatukostnadsutredningen föreslog i sitt betänkande (SOU 1977:65) en särskild lag om kommunala vägar (LKV) med hänsyn till den särreglering utredningen ansåg att förslaget krävde

med bl.a. en periodisk avgift för drift- och underhållskostnader. Föredragande departementschef fann som tidigare nämnts emellertid när frågan behandlades i regeringens förslag om nya gatukostnadsregler (1980/81:165) att invändningarna mot en periodisk avgift hade en sådan omfattning att förslaget i den delen inte borde genomföras. Departementschefen avfärdade därmed även förslaget om en särskild lag för gatukostnadsbestämmelserna.

Vi har på motsvarande sätt övervägt frågan om särlagstiftning i en lag om kommunala gator (LKG) men på samma grunder som regeringen i gatukostnadspropositionen 1981 funnit att skälen inte är tillräckliga för en sådan särlagstiftning. Kommunens möjligheter till gatukostnadsuttag bör således även fortsättningsvis regleras i PBL.

Vi har heller inte funnit anledning att föreslå någon ändring av den grundläggande principen att kommunens huvudmannaskap ska vara kopplat till skyldigheter inom detaljplaneområdet och att kommunen ska ha möjlighet att ta ut kostnaderna med stöd av en taxebaserad avgift för de åtgärder som krävs för detta av ägare till fastigheterna inom området. Vi föreslår i kapitel 5 att ett exploateringsavtal under vissa förutsättningar även ska kunna omfatta åtgärder utanför detaljplaneområdet, om åtgärderna är nödvändiga för att kunna genomföra planen. Kostnader för åtgärder som omfattas av ett avtal ska dessutom beräknas med en taxebaserad avgift, men i underlaget för den avgiften ingår således enbart kostnader för åtgärder inom detaljplaneområden.

Vi förutsätter att de fastigheter som berörs av åtgärder som kräver en ny eller ändrad detaljplan och som därför kan komma att belastas med gatukostnadsuttag, kommer att framgå av detaljplanens planbeskrivning enligt 4 kap. 33 § PBL. Därmed kommer kravet på möjligheter för ägarna till de fastigheter som berörs av gatukostnadsuttag att utöva ett inflytande att kunna tillgodoses.

Tomträttshavare har dock ingen skyldighet att bekosta anläggandet av gator och andra allmänna platser. Det är enligt PBL ägarna till fastigheterna inom området som är betalningsskyldiga för gatukostnader. Om en fastighet har upplåtits med tomträtt, ska visserligen enligt 1 kap. 5 § PBL vad som i lagen är föreskrivet om fastighetsägaren och fastigheten tillämpas på tomträttshavaren eller tomträtten. Gatukostnader för fastigheter upplåtna med tomträtt erläggs dock av tomträttsupplåtaren/fastighetsägaren och vi har inte anledning att föreslå någon ändring därvidlag. Kostnaden är en exploateringskostnad som beaktas när tomträttsavgälden bestäms.

### 3.3.6 Hur ska avgiftsskyldigheten fördelas och taxan sättas?

**Förslag:** Jag föreslår att avgifterna ska bestämmas så att kostnaderna fördelas på de avgiftsskyldiga på ett skäligt och rättvist sätt. Avgifterna får inte överstiga kommunens samlade självkostnader för att anlägga och förbättra gator och andra allmänna platser som kommunen har en laglig skyldighet att ordna inom detaljplaneområden med kommunalt huvudmannaskap.

Avgiften utgår som engångsavgift och får omfatta kostnader för såväl anläggning som förbättring av allmänna platser. Den ska bestämmas enligt en taxa, som kommunen utformar i överensstämmelse med dessa grunder.

Kommunen kan delas in i flera taxeområden.

Fördelningen av kostnader mellan fastighetsägare sker på skiftande sätt enligt olika lagar. Enligt anläggningslagen (AL) gäller olika fördelningsnormer för anläggningens utförande och för dess drift och underhåll. I lagen om allmänna vattentjänster (LAV) anges däremot bara att kostnaderna fördelas på de avgiftsskyldiga efter vad som är skäligt och rättvist och denna huvudprincip gällde även enligt Gatukostnadsutredningens förslag.

Skillnaden mellan AL och LAV är dock inte så stor i praktiken. Enligt LAV ska avgift utgå enligt taxa och den kan utgå som engångsavgift och som periodiska avgifter. Vid tillämpningen har man då utformat taxorna för de olika avgifterna så att det blir skilda fördelningsnormer för anläggningens utförande och för drift och underhåll. Enligt vår uppfattning finns det inte anledning att ha en annan fördelningsgrund än i LAV när det gäller gatukostnadsbestämmelserna. Grundprincipen bör därför vara att fördelningen sker efter vad som är skäligt och rättvist. Det innebär att det ska finnas en tydlig koppling mellan kostnad och nytta och att kostnaderna ska bäras av de fastigheter som har nytta av åtgärderna. Jämförbara fastigheter som berörs av jämförbara åtgärder ska i princip behandlas lika, även om kostnaderna skiljer sig åt. Om nyttan för vissa fastigheter på grund av särskilda omständigheter medför kostnader som avviker från andra fastigheter, ska avgifterna trots det bestämmas med hänsyn till nyttan.

Avgifterna får inte överskrida det som behövs för att täcka kommunens samlade självkostnader för att anlägga och förbättra de gator och andra allmänna platser som kommunen har en laglig



skyldighet att ordna inom detaljplaneområden med kommunalt huvudmannaskap.

Enligt 8 kap. 3 b § kommunallagen (1991:900) får kommuner ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. I 3 c § föreskrivs att kommunerna inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som tillhandahålls (självkostnaden). Denna princip finns också uttryckt i LAV. Motsvarande självkostnadsprinciper bör i huvudsak också gälla för gatukostnader. Det finns dock anledning att poängtera att självkostnadsprincipen inte hindrar att det sammanlagda avgiftsuttaget ett visst år överstiger självkostnaderna, för att ett annat år ligga i motsvarande mån under självkostnaderna. Tidsmässig utjämnning är således möjlig. Som framgår i det följande innebär vårt förslag även att kommunens samlade självkostnader ska jämnas ut geografiskt.

Det kan naturligtvis ifrågasättas var gränsen går mellan en avgift och en skatt, om en taxa blir tidsmässigt och geografiskt utjämnad på ett sätt som innebär att den inte motsvarar den faktiska kostnaden för de åtgärder som fastighetsägaren åläggs att betala. Regeringen har i samband med den kommunala fastighetsavgiftens införande analyserat de statsrättsliga aspekterna (prop. 2007/2008:27 s. 70) på frågan och då konstaterat att det är avgiftens karaktär och inte dess benämning som är avgörande för den statsrättsliga innebörden. I det sammanhanget gällde frågan om en skatt kan kallas avgift, varvid regeringen bl.a. anförde följande.

Det som avgör om den kommunala fastighetsavgiften kan bedömas vara en avgift i statsrättslig mening är om det kan anses finnas en tillräckligt preciserad och individuellt bestämd motprestation för den enskilde betalande fastighetsägaren. Det går inte att urskilja någon direkt och konkret motprestation från det allmännas sida gentemot den som betalar denna avgift. De motprestationer som skulle kunna komma i fråga (t.ex. kommunens underhåll av gator, sophantering, räddningstjänst etc.) har redan finansierats genom andra skattemedel eller avgifter, även om den nedjustering av statsbidraget som sker i och med införandet av den kommunala fastighetsavgiften (se avsnitt 3 och 8.3.1) skapar ett behov av tillkommande finansiering (i form av fastighetsavgiften). (Jfr liknande resonemang om tillgång till väg- och gatunät i samband med införandet av trängselskatt, prop. 2003/04:145 s. 35.) Regeringen bedömer därför att en avgift som den aktuella i statsrättslig mening inte är en avgift utan måste anses vara en skatt.

Vår bedömning när det gäller en taxa för gatukostnader är att den uttalade koppling som ska finnas mellan uttaget av avgift för de

åtgärder som kommunen vidtar och fastighetsägarens nytta av åtgärderna är tillräckligt tydlig för att det ska kunna anses föreligga en preciserad och individuellt bestämd motprestation för den enskilde fastighetsägaren. Det gäller även om taxan inte motsvarar de faktiska kostnaderna i det enskilda fallet. Samma resonemang torde för övrigt kunna föras när det gäller va-taxan enligt LAV.

En förutsättning för att den kommunala självkostnadsprincipen ska kunna tillämpas och för att det ska finnas möjligheter att kontrollera att tillämpningen är korrekt är naturligtvis att det finns en tydlig redovisning av kostnaderna. Det s.k. Västeråsförsöket visade dessutom att det avgiftssystem som då användes ställde krav på att kommunernas kostnadsredovisning anpassades till anläggningsobjektens kategoriindelning. Ju högre kostnadstäckningsgrad man eftersträvade, desto högre blev kraven på noggrannhet i redovisningen.

Den enklaste metoden för uttag av avgifter enligt ett taxesystem är sannolikt att man bygger på enbart periodiska avgifter. Både anläggningskostnader och kostnader för förbättringar skulle då kunna slås ut på hela fastighetsägarkollektivet, fördelas så rättvist som möjligt och tas ut genom periodiska avgifter. Avgiften skulle då få en tydlig beskattningskaraktär. En avgörande nackdel med ett sådant system är dock att det leder till en orättvis behandling av fastighetsägare som redan har betalat ersättning för gatukostnader eller för tillgång till väg. Det är därför ofrånkomligt att en fastighet ensam bör kunna påföras åtminstone kostnader som hänger samman med att t.ex. en gata dras fram till fastigheten och som innebär att fastigheten därmed så att säga blir ansluten till gatunätet.

Avgifter för att täcka anläggningskostnader bör således kunna tas ut som engångsavgifter. Frågan inställer sig emellertid hur förbättringskostnader ska behandlas.

Till förbättringskostnader kan räknas bl.a. kostnader för upprustning av gatunät inom förnyelse- och saneringsområden, t.ex. när en gata behöver läggas om i ny sträckning, byggas om eller förbättras på ett standardhöjande sätt. Det är framför allt uttag av sådana kostnader som vållar problem i dag. Ägare till redan bebyggda fastigheter kan som visats i tidigare avsnitt komma att åläggas att betala betydande belopp.

Enligt vår mening är det angeläget att systemet utformas så att nya och höga engångskostnader om möjligt kan undvikas för redan bebyggda fastigheter. Den målsättningen måste dock vägas mot den risk som finns för relativt höga administrativa kostnader för

kommunen i det fall vi skulle välja en ordning med periodiska avgifter för hela fastighetsägarkollektivet för att finansiera kommunens förbättringskostnader i ett begränsat antal områden. Med en sådan ordning uppstår även en orättvisa mellan fastighetsägare i olika områden som vi vill undvika.

Vår huvudprincip blir i stället att såväl anläggnings- som förbättringskostnader ska kunna tas ut av alla fastighetsägare som en engångskostnad. Däremot ska inte ägare till redan bebyggda fastigheter för huvudsakligen bostadsändamål kunna påföras avgifter förrän dessa kan tillgodogöra sig den nytta som uppstår i en ny detaljplan, genom att de utnyttjar tillkomsten av nya byggrätter. Vi återkommer till den frågan i avsnitt 3.3.8.

Engångsavgifter bör således få tas ut för att täcka både anläggningskostnader och förbättringskostnader. Avgifterna ska i anslutning till att detaljplanen antas, dock endast kunna påföras ägare till fastigheter som inte tidigare har haft utgång till en väg eller gata. Frågan om fastigheten ska anses ha utgång till en väg eller gata behandlar vi i avsnitt 3.3.8 om betalningsskyldighetens inträde.

De två kostnadsslagen, anläggningskostnader respektive kostnader för förbättring, måste alltså kunna hållas åtskilda i den kommunala redovisningen. Eftersom betalning förutsätts ske enligt taxa, kan dock inte de faktiska kostnaderna för de aktuella åtgärderna läggas till grund för betalningsskyldigheten. I stället får kommunerna använda sig av beräkningar som stöder sig på tidigare erfarenheter av vad det kostar att anlägga respektive förbättra gator och andra allmänna platser inom detaljplaneområden med kommunalt huvudmannskap (jfr 6 kap. 27 § PBL). Dessa kostnader ska sedan fördelas på de fastigheter som ska kunna åläggas att betala en engångsavgift.

Fördelningen av kostnaderna mellan fastigheterna ska ske enligt taxa. Enligt LAV ska va-taxan utformas av huvudmannen. Den enda bestämmelsen till ledning för utformningen av taxan när det gäller fördelningen är kravet på att den sker på ett skäligt och rättvist sätt. Det innebär som nämnts i det föregående att det ska finnas en tydlig koppling mellan kostnad och nytta och att kostnaderna ska bäras av de fastigheter som har nytta av åtgärderna. Jämförbara fastigheter som berörs av jämförbara åtgärder ska i princip behandlas lika, även om kostnaderna skiljer sig åt. Även när det gäller gatukostnaderna bör det ankomma på kommunen att utforma taxan i överensstämmelse med den fördelningsgrunden.

Vissa förhållanden kräver särskild uppmärksamhet vid avgiftsskyldighetens fördelning. På förslag av PBL-kommittén (SOU 2005:77 s. 556 ff.) är det sedan 2011 möjligt (prop, 2009/2010:170 s. 200 f.) att dela upp huvudmannaskapet för allmänna platser inom en och samma detaljplan så att vissa har kommunalt huvudmannaskap och andra enskilt huvudmannaskap. Fastighetsägarna inom ett sådant detaljplaneområde kan alltså få kostnadsansvar för delar av de allmänna platserna. När kommunens taxa för gatukostnader bestäms, måste självfallet hänsyn tas till detta kostnadsansvar.

En liknande situation föreligger när det inrättas s.k. storkvarter. Då inrättas en gemensamhetsanläggning på kvartersmark som ofta fyller samma funktion som allmän plats. Även här måste hänsyn tas till fastighetsägarnas kostnadsansvar för gemensamhetsanläggningen när taxan utformas.

Vi har föreslagit att avgifterna ska bestämmas enligt en taxa som kommunen ska utforma i överensstämmelse med de grunder som nu har redovisats. Utgångspunkten bör vara att hitta en fördelningsnorm som leder till att fastigheter av ungefär samma typ får betala avgifter av jämförbar storlek.

Gatukostnadsutredningen angav olika metoder för att mäta fastigheters nytta av gatuhållning. Nyttan kan anknytas till den trafik som alstras av fastighetens användning, i en stadskärna till hushöjden, till antal lägenheter eller taxeringsvärden, tomtareal eller gatulängden utmed tomten. Man kunde enligt utredningen också tänka sig en fördelning som baseras på en sammanvägning av flera faktorer som bostadsyta, tomtareal, antalet boende o. dyl.

I Kommunförbundets normalförslag till taxa för kommunvägar (prop. 1980/81:165, Bilaga 4) föreslogs att anläggningsavgift (engångsavgift) för bebyggd fastighet skulle utgå med en grundavgift, en avgift per kvm tomtarea och en avgift per kvm bruksarea. I det s.k. Västeråsförsöket användes samma taxefaktorer som i Kommunförbundets normalförslag med undantag av att man lade till faktorn avgift per lägenhet vid beräkning av engångsavgiften.

Som vi har framhållit i det föregående ska det ankomma på kommunerna att utforma taxan i enlighet med de grunder för fördelningen som ska anges i lagen. Vi ska därför inte ge några riktlinjer för hur vi anser att taxor bör utformas. Vi anser emellertid att taxan bör beakta att olika bebyggelsekategorier alstrar olika trafikströmmar och att olika typer av bostäder tar i anspråk olika markareal för gator och allmänna platser. Till skillnad mot 1996 års förslag kommer vårt förslag gällande kostnadsunderlaget för en engångs-

avgift att omfatta båda kostnadsslagen anläggningskostnader och förbättringskostnader, vilket givetvis även bör beaktas i taxan.

Vi har i det föregående utgått från att samtliga detaljplaneområden med kommunalt huvudmannaskap ska utgöra ett enda taxeområde. Det bör dock inte finnas något som hindrar att kommunen delas in i flera taxeområden. Om det för ett visst område föreligger sådana särförhållanden som medför väsentliga skillnader i kostnaderna för att anlägga eller förbättra allmänna platser i jämförelse med de kostnader som i övrigt är normala i kommunen, bör avgifterna för området kunna behandlas i en särtaxa. Det kan innebära att avgifterna enligt särtaxan kan bli högre eller lägre än den ordinarie taxan. Exempel på särförhållanden kan vara besvärliga terräng- eller grundförhållanden som medför väsentligt högre anläggningskostnader än vad som är normalt i kommunen.

Bedömningen av behovet av olika taxeområden bör kunna ske genom att beakta syftena med avgiftssystemet, dvs. att åstadkomma bättre förutsägbarhet och ökad rättvisa mellan fastighetsägare inom detaljplaneområden med kommunalt huvudmannaskap samt en väsentlig förenkling av möjligheterna att tillämpa PBL:s gatukostnadsbestämmelser.

Den av kommunen antagna taxan utgör normer och avtal ska inte kunna träffas i frågor som regleras i taxan. När det däremot gäller frågor som inte regleras i taxan ska naturligtvis full frihet föreligga att träffa avtal. Kommunen kan således avstå från att i taxan reglera vissa frågor som den på förhand anser i första hand bör komma ifråga för en reglering genom avtal. Någon bestämmelse i lag behövs inte om detta. Det kan särskilt komma att finnas behov av reglering genom avtal när det gäller olika specialfastigheter som är svåra att passa in i en taxa.

### 3.3.7 Vilka åtgärder bör få räknas in i kostnadsunderlaget?

**Förslag:** Jag föreslår att i underlaget för de kostnader som ska kunna åläggas berörda fastighetsägare genom en taxebaserad avgift ska i huvudsak kunna ingå de åtgärder som krävs för att kommunen ska kunna uppfylla sina lagliga skyldigheter i egenkap av huvudman för detaljplaneområden. Däri ingår att anlägga eller förbättra gator och allmänna platser eller vidta andra åtgärder som är avsedda att tillgodose områdets behov av allmänna platser och av anordningar som normalt hör till sådana platser.

Avgifter får dock inte tas ut för att täcka kostnader för sådana trafikleder, parker och andra allmänna platser som betjänar en övervägande del av kommunens bebyggelseområden.

Kommunen ska besluta om vilka åtgärder som ska debiteras.

Avgifter ska enligt vår uppfattning även i fortsättningen kunna tas ut av fastighetsägare inom områden med kommunalt huvudmannaskap för gator och andra allmänna platser och avgiftsskyldigheten bör i princip omfatta kostnader som kommunen har för att uppfylla sina lagliga skyldigheter. Enligt 6 kap. 18 § PBL är kommunen skyldig att anlägga och förbättra gator och andra allmänna platser för vilka kommunen är huvudman. Avgiftsskyldigheten bör alltså omfatta kommunens kostnader för att ställa i ordning gator och andra allmänna platser inom detaljplaneområden i kommunen.

Enligt gällande regler i 6 kap. 24 § får kommunen besluta om att ta ut kostnaderna av fastighetsägarna i området. Förbättring, som måste hållas isär från underhåll, kan då ses som att ställa i ordning med hänsyn till nya eller ändrade krav på de allmänna platserna. Kostnader för drift och underhåll kan däremot inte tas ut av fastighetsägarna och den principen ska enligt våra direktiv även gälla fortsättningsvis.

Omfattningen av ersättningsgilla anläggnings- och förbättringskostnader – kostnadsunderlaget – bör vara densamma som i dag (prop. 1980/81:165 s. 26 ff.) och som även Plan- och byggtredningen föreslog i sitt betänkande (SOU 1996:68 s. 173 ff.). Till att börja med ska det således kunna ingå markkostnader och de byggnadskostnader för gator, torg och vägar som krävs för anläggningarnas användning och för att anläggningarna ska kunna drivas och underhållas på ett rationellt sätt. Vidare ska ingå kostnader för

olika åtgärder som trottoarer, gång- och cykelvägar, anläggningar för dagvattenavrinning, planteringar och andra särskilda anordningar som gatan ska vara försedd med enligt detaljplanen. Dit kan även höra mindre parkstråk, lekplatser eller andra områdesanknutna anordningar.

När det gäller åtgärder för dagvattenavrinning framgår det av 13 § LAV att huvudmannen för en allmän va-anläggning inte har skyldighet att svara för vägdiken, rännstenar, rännstensbrunnar eller ledningar som förbinder rännstensbrunnar med den allmänna va-anläggningen. Kostnaderna för sådana anordningar ska således i stället kunna tas ut av fastighetsägarna genom gatukostnadsavgifter. Andra åtgärder som kan behövas för en gatas användning eller drift och underhåll och som bör ingå i kostnadsunderlaget är anordningar för gatubelysning och trafikreglering.

Kostnadsunderlaget bör anpassas för speciella omständigheter. Enligt 6 kap. 18 § PBL ska en allmän plats när den upplåts för allmän användning vara ordnad på ett ändamålsenligt sätt och i enlighet med ortens sed. I fråga om gatubredd, höjdläge och utformning i övrigt ska den följa detaljplanen. Av det följer enligt förarbetena till nuvarande bestämmelser (prop. 1980/81:165 s. 27) att om anläggnings- eller förbättringsåtgärderna genomförs med högre standard än normalt ska beloppet för gatukostnadsersättning också jämkas i motsvarande mån. Vi anser att samma hänsyn bör tas när kostnadsunderlaget för en taxebaserad avgift beräknas.

Enligt 6 kap. 24 § får vidare kommunen besluta om betalningskyldighet för åtgärder som är avsedda att tillgodose ett områdes behov av allmänna platser. I förarbetena (prop. 1980/81:165 s. 26) uttalade departementschefen att detta bör innebära bl.a. att större trafikleder – primär- och sekundärleder – inte ska räknas med i kostnadsunderlaget. Gatukostnadsutredningen (SOU 1977:65) tycks inte ha tänkt sig att t.ex. större trafikleder och liknande skulle uteslutas från kostnadsunderlaget. Däremot föreslog utredningen att avgiftsskyldigheten skulle kunna begränsas till de fastigheter som får en övervägande fördel av åtgärderna. Det rörde sig alltså om en områdesavgränsning av liknande slag som i dag, men enligt utredningen borde regeln inte gälla t.ex. ombyggnad av gata för att tillgodose genomfartstrafik. Sådana kostnader avsågs ingå i kostnadsunderlaget och kunna tas ut av fastighetsägarkollektivet (SOU 1977:65 s. 98). I Västeråsförsöket, som byggde på utredningens förslag, utgick man däremot från att alla kostnader för t.ex. genomfartsleder och sportanläggningar skulle skattefinansieras.

Huvudsyftet med vårt förslag om en avgift baserad på en kommunal taxa för att finansiera kommunala kostnader för anläggning och förbättring av gator och andra allmänna platser är att väsentligt förenkla systemet med gatukostnadsersättning. Ett annat syfte är att skapa större rättvisa mellan fastighetsägare inom olika delar av kommunen. En grundprincip anser vi ska vara att skattekollektivets ansvar genom stat och kommun för att finansiera det allmänna vägnätet utanför detaljplan i princip inte bör förändras. För större vägar svarar således staten eller kommunen.

Likaså bör det gemensamma ansvaret för andra anläggningar som kan betjäna en större del av en kommun fortfarande skattefinansieras i den utsträckning kommunen inte tar ut särskilda avgifter för nyttjandet. Överfört till tätortsförhållanden bör detta leda till att man från kostnadsunderlaget för fastighetsägares avgiftsskyldighet i första hand utesluter vad som traditionellt tidigare har kallats generalplaneanläggningar, alltså större genomfartsleder och parker, sportanläggningar och liknande.

I vårt liksom i Plan- och byggutredningens förslag blir det inte som det vanligen är i dag att fördelningsområdet sammanfaller med ett detaljplaneområde. I stället avses samtliga områden i kommunen med kommunalt huvudmannaskap sammanföras till ett enda eller eventuellt flera fördelningsområden.

När det gäller avgränsningen av de allmänna platser som ska ingå i kostnadsunderlaget är det emellertid något av dagens principer som bör gälla även i fortsättningen. Plan- och byggutredningen föreslog (SOU 1996:168 s. 176) att man vid den avgränsningen lämpligen kunde bygga på den indelning av bilnätet som då fanns i Boverkets handbok för omsorg om trafik och bebyggelse i städer och tätorter – trafikråd, TRÅD. Den handboken är numera ersatt av två andra skrifter<sup>10</sup>.

Tätortens bilnät delas i dessa skrifter in i huvudnät och lokalnät. Till huvudnätet hänförs dels gator för trafik förbi, genom samt till och från tätorten, dels huvudgator för trafik inom tätorten mellan områden/grannskap. Till lokalnätet hänförs uppsamlingsgator, industrigator, bussgator och lokalgator för trafik mellan huvudnät och område/grannskap samt inom ett område. I kostnadsunderlaget borde enligt Plan- och byggutredningens mening endast ingå kostnaderna för lokalnätet.

---

<sup>10</sup> Sveriges Kommuner och Landsting, Vägverket, Banverket, Boverket, *Trafik för en attraktiv stad (TRAST)*, Handbok resp. Underlag, Utgåva 2, 2007.



Vi delar den uppfattningen. Vi anser att kostnadsunderlaget endast ska kunna omfatta åtgärder inom detaljplaneområdet och att dessa åtgärder när det gäller gatuutbyggnaden ska rymmas inom ramen för vad som definieras som lokalnät i nämnda skrifter.

Vi vill sammanhanget peka på den möjlighet som vi föreslår i avsnitt 5 att i ett exploateringsavtal, om det finns särskilda skäl, även ta upp t.ex. en anslutningsgata till ett nytt bostadsområde, även om gatan ligger utanför detaljplaneområdet. Ett annat exempel kan vara en av- och påfart från en genomfart som krävs för att betjäna ett nytt köpcentrum. Särskilda skäl skulle i dessa fall vara att åtgärderna är nödvändiga för att planen ska kunna genomföras på ett tillfredsställande sätt. Dessa åtgärder ska dock inte kunna ingå i kostnadsunderlaget. Det innebär att finansieringen av sådana åtgärder får regleras genom överenskommelser i varje enskilt fall.

När det gäller andra allmänna platser än gator bör områdesanläggningar särskiljas från övriga anläggningar. Till områdesanläggningar kan hänföras anläggningar som har anknytning till boende eller verksamhet på viss fastighet eller inom visst område, t.ex. lekplatser, mindre parkstråk, planteringar eller minigolfbanor. Denna typ av allmänna platser bör uppenbarligen ingå i kostnadsunderlaget. Sådana anläggningar som är avsedda att betjäna större områden, hela kommunen eller kommundelar, bör däremot inte ingå. Det gäller t.ex. idrottsarenor, friluftsbad, skidbackar, badhus eller större parker.

Som tidigare nämnts delar vi i dessa avseenden Plan- och byggtredningens uppfattning.

Kommunen ska besluta vilka åtgärder som inom ramen för föreslagna restriktioner ska ingå i kostnadsunderlaget och därmed kunna debiteras fastighetsägarna med en taxebaserad avgift.

### 3.3.8 När inträder betalningsskyldigheten och tidpunkten för avgiftsuttaget?

**Förslag:** Jag föreslår att betalningsskyldigheten för gatukostnadsavgifter ska inträda när den gata eller allmänna plats som ersättningen avser kan användas för sitt ändamål. Ägare till bebyggda fastigheter för huvudsakligen bostadsändamål som redan när detaljplanen antas har tillgång till gatunätet blir dock betalningsskyldiga först när bygglov beviljas för tillkommande byggrätter enligt detaljplanen. När betalningsskyldigheten inträder ska det som i dag på fastighetsägarens begäran finnas en möjlighet till årliga avbetalningar i upp till tio år. Betalningsskyldigheten ska kunna jämkas om den är alltför betungande för fastighetsägaren.

Kommunen ska enligt våra förslag ha rätt att ta ut avgifter av ägare till berörda fastigheter för att täcka kostnaderna för anläggning och förbättring av gator och andra allmänna platser inom detaljplaneområden där kommunen är huvudman.

Enligt 6 kap. 34 § PBL inträder betalningsskyldigheten när den anläggning som ersättningen avser kan användas för fastigheten för avsett ändamål. Denna bestämmelse är anpassad till den gällande regleringen av gatukostnaderna, som tar sikte på ersättning för konkreta åtgärder inom ett visst område, vilket inte nödvändigtvis eller enbart är en gata framför fastigheten. Det kan t.ex. röra sig om gator eller ett grönområde en bit ifrån fastigheten.

Plan- och byggtredningen ansåg (SOU 1996:168 s. 178) att det i ett taxesystem i stället gällde att finna en motsvarighet till den dåvarande va-lagens upprättande av en förbindelsepunkt. Enligt 9 § andra stycket va-lagen inträdde avgiftsskyldighet när huvudmannen upprättat en förbindelsepunkt, således kopplat in fastigheten på vånätet. Motsvarigheten på gatusidan kunde sägas ligga i att en gata hade dragits fram till fastigheten så att fastigheten kunde kopplas in på gatunätet. Innan dess skulle någon avgiftsskyldighet överhuvudtaget inte föreligga.

Efter anslutningen skulle enligt Plan- och byggtredningens förslag däremot föreligga en principiell avgiftsskyldighet avseende inte bara anslutningskostnaden, således anläggningskostnaden, utan även efterföljande kostnader för förbättring samt drift och underhåll. Det bör tilläggas att utredningen föreslog att enbart anläggningskostnader skulle få tas ut som en engångsavgift medan för-

bättringskostnader tillsammans med kostnader för drift och underhåll skulle tas ut som periodiska avgifter.

I motsats till Plan- och byggutredningen anser vi att utgångspunkten för bestämmelser om avgiftsskyldighetens inträde bör vara nu gällande regler om att betalningsskyldighet uppstår när den anläggning som ersättningen avser kan användas för fastigheten för avsett ändamål.

Det kan ibland ta avsevärd tid innan alla utbyggnadsåtgärder är utförda och vi anser att det dessförinnan inte finns anledning för kommunen att hävda en betalningsskyldighet. Vid nyanläggning av gator och andra allmänna platser kan även en successiv utbyggnad förekomma. Exempelvis kan en gata byggas ut först medan ett parkområde ställs i ordning senare. I princip bör betalningsskyldighet föreligga först när alla anläggningar är färdigställda. Detta innebär dock inget hinder för en etappvis utbyggnad inom ett detaljplaneområde. I sådana fall bör det krävas att alla anläggningar inom respektive etapp ska vara iordningsställda innan betalningsskyldigheten inträder. Ofta torde då också olika genomförandetider gälla för de olika etapperna.

Betalningsskyldighetens inträde blir även beroende av fastighetens bebyggelse och användningssätt. Frågan uppstår om det är de faktiska förhållandena som ska vara bestämmande eller om tillåtet användningssätt enligt detaljplanen ska gälla. Som skäl för det sistnämnda alternativet åberopas ibland att en avgiftsskyldighet på obebbyggda fastigheter kan utgöra ett effektivt påtryckningsmedel för att få detaljplanen genomförd. Vi delar den bedömningen särskilt när det gäller obebbyggda fastigheter för kommersiella ändamål. Det ekonomiska risktagandet blir i annat fall alltför stort för kommunen t.ex. i större handels- eller industriområden, där fastigheter exploateras helt eller delvis först när det anses föreligga ett tillräckligt underlag för byggherrens kommersiella verksamhet.

Engångsavgifter i samband med nyexploatering kommer i första hand att tas ut enligt en aktuell detaljplan. Det är då naturligt att avgiften bestäms med utgångspunkt från den bebyggelse och det användningssätt som anges i planen. I 14 kap. 4 § PBL finns en bestämmelse enligt vilken kommunen ska betala tillbaka avgift för anläggning av gata och annan allmän plats, om skada uppkommer genom att fastighetsägaren på grund av att bygglov vägras inte kan använda fastigheten på det sätt som låg till grund för beräkningen av den erlagda avgiften. En sådan bestämmelse bör finnas kvar även i ett nytt avgiftssystem.

När det gäller förbättring av gator och andra allmänna platser i befintlig bebyggelse, som redan är ansluten till gatunätet, kan det som vi tidigare har tagit upp finnas anledning att anlägga ett annat synsätt. Ett vanligt scenario är att en ny detaljplan läggs över ett äldre bostadsområde med blandad småhus- och fritidsbebyggelse. Syftet kan vara att med förbättrad vägstandard möta en efterfrågan på ökat permanentboende i området eller att öppna för en ny exploatering med friliggande småhus inom en del av området, som även den kan ingå i planen.

Den nya planen kommer då också sannolikt att möjliggöra avstyckning och tilldelning av nya byggrätter, även om tidigare ägare när planen upprättas inte har några omedelbara planer på att förändra sina egna fastigheter. Med nuvarande bestämmelser har kommunen möjlighet att omedelbart ta ut sina kostnader av alla befintliga och eventuellt nya ägare, vilket kan väcka anstöt och bli svårt att hantera för kommunen.

Gatukostnadsbestämmelserna och regelverket för den taxebaserade avgiften bör utformas så att liknande situationer om möjligt kan undvikas i framtiden. Vi föreslår därför att ägare till redan bebyggda fastigheter för huvudsakligen bostadsändamål som redan är anslutna till gatu- eller vägnätet inte ska kunna påföras avgifter förrän dessa kan tillgodogöra sig den tillkommande nytta som uppstår av planen genom nya byggrätter. Vi vill i praktiken likställa det kriteriet med tidpunkten för när bygglov beviljas för en eller flera tillkommande byggrätter enligt en ny detaljplan, oavsett om bygglovet avser den fastighet som fanns när detaljplanen antogs eller en senare avstyckad fastighet. Betalningsskyldig blir den som beviljas bygglov till den taxa som då gäller. Om den nya planen medger flera nya byggrätter genom avstyckning av flera fastigheter, ska avgiften tas ut med motsvarande del i anslutning till varje nytt beviljat bygglov.

Däremot ska dessa ägare inte kunna påföras avgifter, om de genom om- eller tillbyggnad utnyttjar tidigare outnyttjade byggrätter, som har funnits redan i en äldre detaljplan. När det gäller om- och tillbyggnad i syfte att utnyttja en utökad byggrätt i en ny detaljplan ska dock avgift utgå, men taxan bör genom en reduktion beakta att den tillkommande nyttan är begränsad i förhållande till motsvarande nyproduktion.

Frågan om fastigheten ska anses vara ansluten till gatunätet genom att ha utgång till en väg eller gata bör vanligtvis vara lätt att besvara. En anläggning som har fyllt fastighetens behov av för-

bindelse med det allmänna vägnätet för biltrafik måste betraktas som en befintlig väg eller gata, om den inte är alltför enkelt utförd. Den omständigheten att vägen efter detaljplaneläggningen förbättras eller kanske läggs igen och ersätts av en nyanlagd gata förändrar inte bedömningen. Eftersom fastigheten redan har haft utgång till en väg ska enligt vår uppfattning någon engångsavgift inte omedelbart kunna påföras fastigheten. Om fastighetsägaren har varit med om att betala för vägen eller inte, bör inte tillmätas någon betydelse.

Enligt den s.k. gatukostnadspropositionen (prop. 1980/81:165 s. 30) borde motsvarande bedömning för en obebyggd fastighet vara att den skulle anses vara ansluten, om fastigheten hade gräns mot gatan, även om den saknar utfart. Som vi har anfört i det föregående anser vi att det skulle föra för långt att generellt undanta ägare till obebyggda fastigheter från att omedelbart kunna bli påförda en gatukostnadsavgift. Däremot bör ett undantag från regeln avse enstaka obebyggda fastigheter som ägs och brukas tillsammans med en bebyggd fastighet för huvudsakligen bostadsändamål.

Med de lättnader vi föreslagit gällande betalningsskyldigheten för ägare av bebyggda fastigheter, kan nuvarande bestämmelser om särskild jämkning eller avbetalning av den påförda avgiften enligt vår uppfattning ifrågasättas. Enligt gällande regler ska en fastighetsägares betalningsskyldighet enligt 6 kap. 33 § PBL jämkas om kostnaden för kommunens åtgärder är oskäligt hög eller de åtgärder som kostnaden avser har en omfattning eller ett utförande som går utöver det som kan anses normalt med hänsyn till den användning som är tillåten för fastigheten.

Enligt 6 kap. 36 § har fastighetsägaren dessutom rätt att under vissa omständigheter få betala gatukostnadsersättningen genom avbetalningar. Motsvarande regler finns också i LAV. I PBL tillkommer dessutom en bestämmelse (6 kap. 37 §) att betalningsvillkoren vid avbetalning ska jämkas, om de ändå blir alltför betungande för fastighetsägaren. Som motiv till denna regel anfördes (prop. 1980/81:165 s. 37) att ägare till äldre fastigheter skulle komma att utsättas för ersättningskrav med de ändrade gatukostnadsreglerna, vilket bedömdes kunna medföra stora problem för fastighetsägare med små ekonomiska resurser, t.ex. äldre pensionärer.

Vi anser att skälen för jämningsregeln i 6 kap. 33 § är väl tillgodosedda med våra förslag gällande betalningsskyldigheten för ägare av bebyggda fastigheter. Den regeln avser en möjlighet att jämka kostnaden med avseende på fastighetens ekonomiska bärför-

måga, vilket är en fråga som vi har beaktat med förslaget i det föregående att betalningsskyldigheten för ägare av bebyggda, och i vissa fall obebyggda, fastigheter för huvudsakligen bostadsändamål inte inträder förrän nya byggrätter utnyttjas. Däremot finns det anledning att bibehålla möjligheten att – på fastighetsägarens begäran – fördela avgiften på avbetalningar i upp till tio år. Detsamma gäller jämningsregeln enligt nuvarande 6 kap. 37 §, som avser fastighetsägarens personliga betalningsförmåga.

När betalningsskyldigheten väl har inträtt, ska betalningen ske när kommunen begär det och på obetalt belopp ska betalas ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635) från förfallodagen (dröjsmålsränta). Dessa regler överensstämmer med vad som gäller enligt LAV och de bör gälla även i fortsättningen.

På belopp som förfaller successivt enligt en avbetalningsplan bör ränta beräknas enligt 5 § räntelagen (avkastningsränta) från den ursprungliga förfallodagen tills betalning enligt planen ska ske. Sker den inte i rätt tid är kommunen enligt huvudregeln berättigad till dröjsmålsränta på det försenade beloppet.

I 6 kap. 38 § PBL finns regler om betalningsansvar för ny ägare. Motsvarande regler bör finnas även i fortsättningen.

### 3.3.9 Prövning av taxefrågor

**Förslag:** Kommunens beslut om taxa får överklagas i den ordning som föreskrivs för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900). Tvister i fråga om tillämpningen av taxan ska prövas av mark- och miljödomstol.

Beslut om taxa bör fattas av kommunfullmäktige. Beslut om gatukostnader ska i dag föregås av samråd och granskning enligt 6 kap. 28–32 §§. Dessa beslut är emellertid av en annan karaktär än beslut om taxa. Enligt LAV beslutar huvudmannen om taxa utan något motsvarande förfarande och samma ordning föreslås här.

Ett kommunalt beslut enligt LAV om taxa får i dag överklagas i enlighet med vad som föreskrivs i kommunallagen. Även i fråga om kommunens beslut om grunderna för skyldighet att betala gatukostnader och om generella villkor för sådan betalning bör kommunens beslut om taxa överklagas i den ordning som föreskrivs för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen. Detta förslag

motsvarar Plan- och byggtredningens förslag (SOU 1996:168 s. 187 f.). Denna rätt ryms i nuvarande 13 kap. 1 § 6. som med våra förslag byter nummer till 5.

Kommunfullmäktiges och kommunala nämnders beslut om grunderna för skyldighet att betala gatukostnader och om generella villkor för sådan betalning får enligt 13 kap. 1 § första stycket 5 PBL idag överklagas i den ordning som föreskrivs för laglighetsprövning. Enligt 2 § 3 punkten får andra beslut rörande gatukostnader inte överklagas. Båda dessa bestämmelser föreslås utgå när det nya taxeyesystemet införs. I 2 § 3 punkten föreslår vi istället en reglering om att andra frågor om gatukostnader inte får överklagas än de som avses i 1 § 3 punkten (kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt byggnadsnämnden att fatta beslut om skyldighet för fastighetsägare att betala avgift).

Av 15 kap. 10 § PBL framgår att tvister rörande gatukostnader prövas av mark- och miljödomstol. De tvister om gatukostnadsersättning som en mark- och miljödomstol kan få bedöma gäller tillämpningen i enskilda fall av kommunens beslut om skyldighet att betala gatukostnadsavgift och frågor om avbetalning, jämkning och ränta.

Enligt 53 § LAV ska mål och frågor som regleras i LAV eller i forskrifter som meddelats med stöd av lagen prövas av Statens va-nämnd. Nämndens beslut får överklagas hos Mark- och miljööverdomstolen i Svea hovrätt och vidare till Högsta domstolen. När det gäller frågan om prövning av tvister om tillämpningen av taxefrågor för gatukostnader föreslog visserligen Plan- och byggtredningen att även dessa skulle prövas av Statens va-nämnd. Vi har dock inte funnit anledning att föreslå någon ändring av nu gällande ordning att tvister som avser gatukostnader ska prövas av mark- och miljödomstol.

## 4 Exploatörsbestämmelserna

### 4.1 Utredningens uppdrag

Plan- och bygglagens s.k. exploatörsbestämmelser (6 kap. 3–12 §§) innebär att länsstyrelsen i vissa fall kan besluta dels att mark som ska användas som allmän plats ska upplåtas eller avstås utan ersättning till huvudmannen för den allmänna platsen, dels att den som har upplåtit eller avstått sådan mark ska bekosta anläggandet av gator och vägar samt anordningar för vattenförsörjning och avlopp. Länsstyrelsens beslut ska i sådana fall fattas innan kommunens beslut om antagande av en detaljplan.

Enligt utredningens direktiv väljer i många fall kommunerna att förhandla och teckna avtal med fastighetsägare om hur genomförandet av en detaljplan ska ske i stället för att tillämpa exploatörsbestämmelserna. De lagstadgade bestämmelserna anses vara föråldrade och de tillämpas enbart i ett fåtal plangenomförandesituationer per år. Skälet till detta är enligt direktiven bl.a. att bestämmelserna saknar den flexibilitet som plangenomförandet kan kräva. Bestämmelserna är enbart avsedda att tillämpas på sådana anläggningar som är belägna på en enskild fastighetsägares mark som planlagts som allmän plats. Det administrativa förfarandet för att få till stånd ett beslut om att exploatörsbestämmelserna ska tillämpas avviker vidare från hur planförandet i övrigt ska ske, vilket också det kan ha bidragit till att bestämmelserna inte har kommit till någon frekvent användning.

Utredaren ska mot den här bakgrunden utarbeta förslag till bestämmelser som är enkla att förstå och tillämpa och förbättrar förutsättningarna för ett effektivt plangenomförande. Bestämmelserna ska medverka till att skapa goda förutsättningar för byggandet och om möjligt kunna tillämpas direkt i form av särskilda detaljplanebestämmelser.



Under utredningsarbetet har Socialdepartementet även överlämnat en rapport från Lantmäteriet<sup>1</sup>, som vi ska beakta i samband med att vi överväger frågor som hänger samman med exploatörsbestämmelserna. Bakgrunden till rapporten är att motsvarigheten till nuvarande bestämmelser även fanns i 1987 års PBL och i 1947 års byggnadslag och benämndes då förordnanden. Under senare tid har sådana förordnanden enligt framför allt 113 § byggnadslagen ansetts utgöra ett hinder mot att äldre detaljplaner ändras så att den allmänna platsen kan exploateras. Det har lett till att genomförandet av angelägna byggnadsprojekt påtagligt har försvårats. Lantmäteriet har i rapporten, som vi särskilt behandlar i avsnitt 4.4 och som biläggs betänkandet som bilaga 2, redovisat de författningsförslag som myndigheten anser nödvändiga för att komma tillrätta med problemen.

## 4.2 Regleringen i plan- och bygglagen

Enligt 6 kap. 3–4 §§ PBL har länsstyrelsen möjlighet att på begäran av kommunen besluta att mark som behövs för bl.a. allmänna platser ska upplåtas (3 §) eller avstås (4 §) utan ersättning. Det ska då vara fråga om mark som behövs för områdets ändamålsenliga användning. För ett beslut krävs vidare att det kan anses skäligt med hänsyn till den nytta markens ägare kan väntas få av planen och till övriga omständigheter (6 kap. 5 §).

Den som äger mark eller utrymme som enligt en detaljplan ska användas för en allmän plats som kommunen är huvudman för, kan således bli skyldig att utan ersättning avstå marken till kommunen (6 kap. 4 §). I ett sådant fall har marken ansetts övergå till kommunen med äganderätt den dag som länsstyrelsens beslut vinner laga kraft. Kommunen kan därmed ansöka om lagfart med länsstyrelsebeslutet som grund. Om beslutet avser en del av en fastighet, måste dock kommunen se till att fastighetsindelningen anpassas till beslutet för att full lagfart ska kunna beviljas.

Även om äganderätten omedelbart övergår till kommunen, behöver marken inte avträdas förrän den dag då kommunen behöver ta i anspråk marken eller utrymmet för det avsedda ändamålet (6 kap. 9 §).

Den som har avstått mark eller annat utrymme till kommunen ska frigöra marken eller utrymmet från inteckningar och andra

---

<sup>1</sup> Lantmäteriet, *Beslut enligt 6 kap. 5 § plan- och bygglagen*, LMV-rapport 2011:1.

särskilda rätter. Om detta inte kan ske, ska den som har avstått marken eller utrymmet ersätta kommunen för den skada som därigenom uppkommer (6 kap. 10 §).

Beslut enligt 4 § kan också avse mark som behövs för allmänna byggnader. Av kravet på att den mark som avstås är nödvändig för områdets ändamålsenliga användning lär följa, att det inte kan bli fråga om att avstå mark till andra byggnader än sådana som behövs för det aktuella området, exempelvis en skola. Någon möjlighet att på annat sätt ta ut kommunens kostnader för sådan mark finns inte. Det enda sättet för kommunen att få fastighetsägarna att stå för sådana kostnader är alltså att få till stånd ett beslut av länsstyrelsen eller att med stöd av bestämmelsen kräva att fastighetsägaren avstår mark genom ett avtal.

I specialmotiveringen till förslaget om 6 kap. 4 § anfördes dessutom följande (prop. 2009/10:170 s. 452).

Paragrafen avser att reglera mark för allmän byggnad vilket i en detaljplan regleras som kvartersmark för allmänt ändamål. Av förarbetena till nuvarande lag (prop. 1985/86:1, s. 712) framgår att inom begreppet kvartersmark för allmänt ändamål ryms en rad skiftande verksamheter såsom skola, reningsverk, simhall, värmecentral m.m. All verksamhet som har ett offentligt organ som huvudman (stat, landsting och kommun) inkluderas i uttrycket. Dock inte offentligt ägda bolag, stiftelser m.fl. Sedan nuvarande lag infördes gäller att en användning för allmänt ändamål på kvartersmark alltid ska specificeras i en detaljplan.

Den som äger mark eller utrymme som enligt en detaljplan ska användas för en allmän plats som kommunen inte är huvudman för, är under motsvarande förutsättningar efter prövning av länsstyrelsen skyldig att utan ersättning upplåta marken till huvudmannen (6 kap. 3 §). Med huvudman menas då primärt fastighetsägare inom planområdet. Normalt organiseras huvudmannskapet så att en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen (AL) bildas, som sedan förvaltas av en samfällighetsförening.

Länsstyrelsens beslut om upplåtelse innebär i ett sådant fall inte någon äganderättsövergång. Marken eller utrymmet i fråga tillhör således fortfarande exploatörens fastighet, men när en gemensamhetsanläggning senare inrättas för att förvalta den allmänna platsen, ska marken eller utrymmet upplåtas utan ersättning (6 kap. 9 §).

Länsstyrelsen ska fatta sitt beslut enligt 6 kap. 3–4 §§ på grundval av ett upprättat men ännu inte antaget detaljplaneförslag. Först när länsstyrelsens beslut har vunnit laga kraft, får kommunen anta planen.

I sitt beslut om upplåtelse eller avstående av mark eller utrymme ska länsstyrelsen vidare ange markens eller utrymmets läge och gränser. Den rätt att ta mark eller annat utrymme i anspråk som uppkommer genom länsstyrelsens beslut har företräde framför annan rätt till marken eller utrymmet som har uppkommit efter det att detaljplanen antogs (6 kap. 8 och 12 §§).

I ett beslut om markupplåtelse eller markavstående får länsstyrelsen, i den mån det är skäligt, på kommunens begäran även föreskriva att markens ägare ska vara skyldig att bekosta anläggande av gator och vägar samt anordningar för vattenförsörjning och avlopp (6 kap. 8 §). Dessa bestämmelser har med i princip samma innehåll funnits i lagstiftningen sedan början av 1930-talet. Ursprungligen var de tillämpliga när en plan lades över ett område som ägdes av en markexploatör. Bestämmelserna har därför kommit att benämnas exploatörsparagraferna.

### 4.3 Bakgrund och motiv till bestämmelserna

De nu gällande bestämmelserna om avstående eller upplåtelse av mark utan ersättning har i allt väsentligt varit desamma ända sedan 1947 års byggnadslag. Redan dessförinnan fanns liknande bestämmelser i 1931 års lag om stadsplaner. Bestämmelserna ändrades endast marginellt när de överfördes till 1987 års plan- och bygglag. Enligt förarbetena till nu gällande PBL avses ingen ändring i sak, men bestämmelserna har redaktionellt fått en annan utformning. Detta kan sammanfattas som att de motiv som gällde för bestämmelserna i byggnadslagen till stora delar kan återopas som motiv även för den i dag gällande PBL.

Om en stadsplan enligt byggnadslagen lades över ett område i en ägares hand, kunde länsstyrelsen på ansökan av kommunen förordna att den mark som för områdets ändamålsenliga användning behövdes för en gata eller en annan allmän plats eller till en allmän byggnad skulle tillfalla kommunen utan ersättning – i den mån det med hänsyn till den nytta ägaren kunde förväntas få av planens genomförande och övriga omständigheter prövades skäligt. Marken skulle avträdas när den behövde tas i anspråk av kommunen (70 § byggnadslagen). När en ändring av en stadsplan skulle fastställas kunde länsstyrelsen, på ansökan av kommunen och om det fanns synnerliga skäl, förordna att mark som hade avståtts skulle bytas ut mot annan mark, om det kunde ske utan förfång för ägaren.

Det är samma reglering som än i dag gäller när kommunen är huvudman för en allmän plats – förutom att uttrycket ”synnerliga skäl” har tagits bort. Även övriga i dag gällande regler i anslutning till ”stadsplanefallet” hade till övervägande del sina motsvarigheter i byggnadslagen (70–73 §§). En skillnad är dock att ersättning, trots förordnandet, skulle betalas för fastighetstillbehör (71 § andra stycket).

I skälen bakom bestämmelserna kan noteras att fastighetsägarna inom stadsplanen var skyldiga att betala ersättning för gatukostnader. Denna ersättningsskyldighet kunde dock inte utkrävas förrän de nya fastigheterna hade bildats. Eftersom det ansågs viktigt att ersättningsskyldigheten kunde bestämmas på ett så tidigt stadium som möjligt, öppnades genom 70 § byggnadslagen en möjlighet att kunna ålägga en exploatör att i viss utsträckning utan ersättning avstå mark för stadsplanens genomförande.

Genom bestämmelserna lades således de skyldigheter att bidra till kommunens gatukostnader, som enligt grundreglerna vilade på ägarna av de vid exploateringen bildade fastigheterna, i stället på exploatören. Regleringen handlade med andra ord om att tidigarelägga de skyldigheter gentemot kommunen, som fastighetsägarna inom ett planområde sedan länge hade haft för att bekosta allmänna platser. Enligt ett uttryckligt stadgande i 72 § byggnadslagen var den som berördes av ett förordnande enligt 70 § inte skyldig att betala ersättning för gatumark.

Bestämmelserna i 70 § byggnadslagen riktade sig således mot större exploatörer och syftet var att kommunen skulle kunna ta ut ersättning för gatumark och gatubyggnadskostnader i ett tidigt skede av exploateringsprocessen i stället för att senare debitera motsvarande kostnader från köparna av de vid exploateringen bildade fastigheterna.

Kommunen blev formell ägare av marken i och med att förordnandet vann laga kraft, men tillträde kunde inte ske förrän marken rent faktiskt behövde tas i anspråk. Om det skedde förändringar av stadsplanen, kunde förordnandet anpassas till detta. Denna ändringsmöjlighet var dock mycket restriktiv med hänsyn till exploatörens intressen.

Om i stället en byggnadsplan lades över ett område i en ägares hand, kunde länsstyrelsen på ansökan av kommunen bestämma att den obebyggda mark som för områdets ändamålsenliga användning behövdes för en väg eller en annan plats skulle upplåtas utan ersättning. Det kunde ske i den mån det med hänsyn till den nytta ägaren

kunde förväntas få av planens genomförande och övriga omständigheter prövades skäligt. Marken skulle upplåtas när den behövde tas i anspråk för avsett ändamål (113 § byggnadslagen).

Om det fanns synnerliga skäl, kunde länsstyrelsen i samband med en ändring av en byggnadsplan besluta om jämkning i förordnandet, om det kunde ske utan förfång för exploatören.

Enligt 115 § byggnadslagen hade en nyttjanderätt till mark enligt bl.a. 113 § företräde framför annan rätt till marken, som hade uppkommit efter det att byggnadsplanen fastställdes.

Detta är i huvudsak samma reglering som i dag gäller när kommunen inte är huvudman för en allmän plats. Skillnaderna är dels att endast obebyggd mark kunde beröras av ett förordnande enligt byggnadslagen, dels att förordnandet enligt den lagen inte kunde avse mark för allmänna byggnader. Det krävdes dessutom särskilda skäl för att ett förordnande skulle kunna jämkas. Det fanns inte heller i byggnadslagen någon möjlighet att bestämma att byggandet av vägar och va-anläggningar skulle bekostas av exploatören.

Bestämmelserna om exploatörsförordnanden i byggnadsplanefallet utformades efter mönster av motsvarande bestämmelser inom en stadsplan. Även inom en byggnadsplan var det alltså fråga om att en större exploatör – i stället för de som sedermera köpte de fastigheter som tillkom – skulle avstå från mark för allmänna platser utan ersättning med hänvisning till exploatörens stora ekonomiska nytta av exploateringen. Exploatören skulle i stället få ersättning för sina insatser via försäljningen av de nya tomterna.

Sammanfattningsvis var bestämmelserna i 113 § byggnadslagen en parallell till bestämmelserna i 70 § byggnadslagen. De riktade sig mot större exploatörer och syftet med bestämmelserna var att exploatören i fråga skulle svara för det ekonomiska ansvaret för allmänna platser i förhållande till sin egen ekonomiska nytta av byggnadsplanen. Eftersom det inte fanns något rättssubjekt som kunde motsvara kommunen i stadsplanefallet, utformades bestämmelsen så att en upplåtelse skulle ske till en behörig krets av fastighetsägare den dag marken behövde tas i anspråk som allmän plats. Om byggnadsplanen ändrades, kunde förordnandet justeras. Denna ändringsmöjlighet var dock mycket restriktiv med hänsyn till exploatörens intressen.

De skillnader som redovisats i det föregående mellan nu gällande regler och bestämmelserna i byggnadslagen tillkom alla vid införandet av 1987 års PBL. Planformerna stadsplan och byggnadsplan slogs genom den reformen samman till det som i dag heter

detaljplan. Skillnaden mellan de gamla planformerna behölls dock vad gäller huvudmannaskapet. I stället för stadsplaner fick vi detaljplaner med kommunalt huvudmannaskap och i stället för byggnadsplaner fick vi detaljplaner där kommunen inte är huvudman. Enligt 1987 års PBL var i de sistnämnda fallen huvudmannen den samsällighet som finns eller ska finnas för ändamålet, dvs. motsvarigheten till den vägförening som det talas om i förarbetena till byggnadslagen.

Enligt förarbetena till nu gällande PBL är ambitionen uppenbarligen att inte införa några ändringar i sak när det gäller exploatörsbestämmelserna (prop. 2009/10:170 s. 250 f. och 452 f.).

Som tidigare framgått har de grundläggande motiven för exploatörsbestämmelserna varit i princip oförändrade alltsedan de infördes i 1947 års byggnadslag. I den s.k. PBL-propositionen (prop. 1985/86:1 s. 216 f.) konstaterades att bestämmelserna i byggnadslagen fyllde en viktig funktion, antingen genom att de utnyttjades för att besluta om förordnande eller genom att de utgjorde underlag för exploateringsavtal som träffas mellan kommun och exploatör. En motsvarighet till byggnadslagens bestämmelser bedömdes som nödvändig och borde därför enligt departementschefen föras in i PBL, vilket också skedde.

I specialmotiveringen till lagförslaget anförde departementschefen (prop. 1985/86 s. 651) följande.

Betydelsen av förevarande paragraf och dess motsvarighet i dag har väsentligt minskat sedan nya gatukostnadsregler infördes 1982. Dessa regler ger nämligen kommunen möjligheter att i de flesta fall ta ut kostnaderna för bl.a. lösen av mark som skall användas för allmän plats.

Den praktiska innebörden av förordnanden enligt 19 § (nuvarande 3–5 §§), när annan än kommunen är huvudman för allmänna platser, torde – på samma sätt som f.n. – normalt bli att upplåtelse säkerställs enligt den lag som tillämpas för markens ianspråktagande, t.ex. anläggningslagen. Förordnandet får därvid betydelse i första hand när ersättning för utrymme enligt anläggningslagen skall bestämmas.

Utan att någon ändring i sak har varit avsedd, har däremot kravet i den tidigare byggnadslagen på att planen skulle läggas över ett område i en ägares hand uteslutits i exploatörsparagraferna. Enligt departementschefen borde det vara tillräckligt med föreskriften att förordnade får meddelas, endast om det kan anses skäligt med hänsyn till den nytta markägaren kan väntas få av planen och till övriga omständigheter (prop. 1985/86:1 s. 651 f.).

Bestämmelserna i 70 och 113 §§ är tillämpliga när stadsplan resp. byggnadsplan läggs över område i en ägares hand. Det är därmed inte nödvändigt att all mark inom planen är i en ägares hand. Av förarbetena till bestämmelserna (prop. 1947:131 s.248) framgår att området dock skall ha en sådan omfattning att det blir möjligt för markägaren att ”sälja ett flertal tomter”. Området behöver inte utgöra en självständig fastighet. Det kan bestå av en eller flera fastigheter men kan också utgöras av delar av fastigheter. Uttrycket ”i en ägares hand” inkluderar också det fallet att flera personer äger ideella andelar i ett visst område.

Enligt min mening kan de nu berörda bestämmelserna – som har vållat problem i den praktiska tillämpningen – utan olägenhet undvaras. Det bör vara tillräckligt att på samma sätt som idag föreskriva att förordnande enligt 19 § får meddelas endast om det kan anses skäligt med hänsyn till den nytta markägaren kan väntas få av planen och till övriga omständigheter. Utan att någon ändring i sak är avsedd har därför något krav på att detaljplan läggs över område i en ägares hand inte tagits in i 19 § första stycket.

Länsstyrelsen får således besluta om avstående eller upplåtelse utan ersättning endast i den mån det kan anses skäligt med hänsyn till den nytta som ägaren kan väntas få av planens genomförande och med hänsyn till omständigheterna i övrigt. Med nytta menas i första hand värdehöjning för exploatörens fastigheter. Denna nytta ska vägas mot värdet av den mark som ska avstås eller upplåtas.

För att det ska vara skäligt med ett avstående eller upplåtelse utan ersättning krävs att nyttan i betydande mån överstiger uppoffringen. Med omständigheterna i övrigt menas bl.a. att orättvisa inte får uppstå mellan olika fastighetsägare inom planområdet. Bestämmelserna riktar sig således mot större exploatörer – inte mot fastighetsägare i ett område med blandat ägande som erhåller en eller annan ny byggrätt,

Frågan om beslut om avstående av mark enligt nuvarande 6 kap. 5 § har belysts i ett avgörande av Regeringsrätten den 17 juni 1994 (RÅ 1994 ref. 54). Ett förslag till detaljplan avsåg ett område som till större delen var ett sommarstugeområde med visst inslag av permanent boende. Det bestod av ett 60-tal registerfastigheter, varav några ägdes av kommunen men flertalet ägdes enskilt och var bebyggda.

Förslaget innebar i många fall att befintliga tomter uppdelades i flera och medgav dessutom, i de fall tomterna fick en viss minsta storlek, en utökad byggrätt. Åtskilliga fastighetsägare skulle enligt planförslaget komma att behöva avstå mark till gata. Frågan i målet var om ett beslut enligt nuvarande 5 § skulle meddelas för några av

de berörda fastigheterna, dvs. om ägarna till vissa fastigheter – men inte ägarna till de övriga – skulle vara skyldiga att till kommunen utan ersättning avstå mark som behövdes för allmänna platser i form av gatumark.

Regeringsrätten lämnade inledningsvis en redogörelse för syftet med bestämmelserna i nuvarande 5 § och deras samband med skyldigheten för markägare att bidra till kommunens kostnader för gator samt konstaterade att skäligheten av ett förordnande måste bedömas mot bakgrund av detta. Därefter anförde Regeringsrätten följande.

Det står då klart att de fastighetsägare som nödgas avstå mark utan ersättning får se sin ”nytta” av planen minskad i motsvarande mån. Som Lantmäteriverket framhåller i sitt yttrande medför i förevarande fall ett förordnande en omfördelning av exploateringsvinsten mellan eljest förhållandevis jämbördiga markägare. Den omfördelningseffekten blir än påtagligare när endast vissa av dem som har att avstå gatumark blir skyldiga att göra så utan ersättning. Härtill kommer att de – något som synes komma att inträffa i förevarande fall – kan bli skyldiga att delta i betalningen av de kostnader kommunen åsamkas för att lösa gatumark från de av förordnandet ej berörda fastighetsägarna. Ett förordnande leder således till orättvisa fastighetsägarna emellan.

Regeringsrätten upphävde således länsstyrelsens förordnande.

Plan- och byggutredningen gjorde i sitt betänkande (SOU 1996:168) en ingående analys av exploatörsbestämmelsernas berättigande mot bakgrund av att de ansågs vara svåra att tillämpa. När utredningen tillsattes fanns utöver dessa bestämmelser även en regel (dåvarande 6 kap. 18 §) om skyldighet i vissa fall att gratis upplåta mark inom detaljplaner med enskilt huvudmannaskap som utredningen föreslog skulle upphävas, vilket sedermera också har skett.

Utredningen ställde i en enkät under 1996 ett antal frågor om bl.a. exploatörsbestämmelserna till 101 kommuner av olika typ, varvid svar inkom från 85 kommuner. På frågan om hur många förordnanden enligt dåvarande 6 kap. 19 § (nuvarande 6 kap. 3–5 §§) som hade meddelats, var det sex kommuner som svarade att de hade fått till stånd totalt drygt tio förordnanden.

I enkäten ställdes vidare frågan vilken indirekt betydelse bestämmelserna ansågs ha. Frågan besvarades av ett stort antal kommuner, av vilka flertalet hävdade att bestämmelserna hade mycket stor betydelse, framför allt som grund för avtal. Uttryckssätten i svaren



varierade. Vanligen framhölls bestämmelsernas betydelse som påtryckningsmedel eller som säkerhetsventil. Även rättviseskäl anfördes som motiv för att bestämmelserna borde finnas kvar.

Utredningen ansåg för egen del att gatukostnadsbestämmelserna skulle vara tillräcklig grund för exploateringsavtal när det gällde att en exploatör skulle avstå mark för allmän plats utan ersättning till ett värde som skulle motsvara vad han kunde tvingas att betala i form av gatukostnadsersättning. Utredningen anförde bl.a. följande (SOU 1996:68 s. 336).

Kommunerna tycks dock ganska allmänt anse att bestämmelserna i 6 kap. 19 § har stor betydelse som grund för genomförandeval. Det finns antagligen flera skäl till detta. Ett kan vara att kommunerna förutsätter att bestämmelserna i 6 kap. 19 § har ett mera omfattande tillämpningsområde än de faktiskt har. Det går inte att åberopa bestämmelserna i alla sammanhang där planerad allmänplatsmark ligger inom en fastighets område. Av redovisningen i det föregående framgår att möjligheterna till förordnanden enligt paragrafen är mycket begränsade. Dessa begränsningar gäller självfallet även för avtalsmöjligheterna. Om det saknas grund för ett förordnande enligt 6 kap. 19 §, saknas följaktligen också grund för avtal.

Ett viktigt skäl till kommunernas bedömning av betydelsen av 6 kap. 19 § torde också vara att de flesta kommuner inte tar ut några ersättningar för gatukostnader. Detta torde leda till att de finner det främmande att åberopa gatukostnadsbestämmelserna som stöd för avtal. Det framstår då som enklare att åberopa bestämmelser som tycks tydligt fastslå att fastighetsägaren är skyldig att avstå mark utan ersättning.

Från rättslig synpunkt är emellertid gatukostnadsbestämmelserna tillräckliga som grund för avtal oavsett om de används i praktiken eller inte.

Sammanfattningsvis utgör gatukostnadsbestämmelserna, och i än högre grad de av oss föreslagna avgiftsbestämmelserna, tillräcklig grund för genomförandeval avseende avstående av mark för allmän plats utan ersättning.

Utredningens uppfattning ska bl.a. ses mot bakgrund av dess förslag om ett taxesystem för finansiering av gatukostnader och som vi har redovisat i avsnitt 3.2.2.

#### 4.4 Lantmäteriets utredning och förslag

Motsvarigheten till nuvarande bestämmelser fanns således även i 1987 års PBL och i 1947 års byggnadslag och benämndes då förordnanden. Under senare tid har sådana förordnanden enligt framför allt 113 § byggnadslagen ansetts utgöra ett hinder mot att äldre detaljplaner ändras så att den allmänna platsen kan exploateras. Det har också ansetts vara oklart i vad mån äldre förordnanden över huvud taget kan ändras eller upphävas vid en ändring av detaljplanen. Sammantaget har detta lett till att genomförandet av angelägna byggnadsprojekt påtagligt har försvårats.

Lantmäteriet fick därför i uppdrag att utreda den problematik som har uppkommit under senare år i samband med ändring och upphävande av detaljplaner som omfattas av beslut enligt 6 kap. 5 § PBL eller framförallt motsvarande äldre bestämmelser i 113 § i 1947 års byggnadslag. Det som har varit ett problem är att planändringar som innebär att allmän plats som omfattas av ett sådant beslut inte har ansetts kunna läggas ut som kvartersmark i en ny detaljplan.

Lantmäteriet har i sin rapport redovisat de författningsförslag som myndigheten anser nödvändiga för att komma tillrätta med de problem som har identifierats. Redovisningen innefattar också en beskrivning av behovet av och rutinerna kring registrering och avregistrering av berörda förordnanden i fastighetsregistret. Rapporten har överlämnats till utredningen av Socialdepartementet för att vi ska beakta den under vårt fortsatta arbete.

Enligt Lantmäteriets uppfattning var den ursprungliga avsikten med s.k. exploatörsförordnanden av rent ekonomisk och övergående natur. I och med att marken i fråga har tagits i anspråk av huvudmannen för den allmänna platsen är syftet uppfyllt och förordnandet har därmed spelat ut sin roll. I formell mening gäller dock ett beslut eller ett äldre förordnande på obegränsad tid och det saknas uttryckliga bestämmelser om hur det ska upphävas.

Lantmäteriet föreslår därför att lagen ändras så att syftet med ett beslut om att upplåta eller överlåta mark utan ersättning tydliggörs. Bestämmelserna i PBL bör endast avse den ekonomiska frågan, dvs. att någon ersättning inte ska betalas för mark i vissa fall. Förvärv och upplåtelse av rätt till mark bör hanteras på samma sätt som för sådana allmänna platser och sådan mark för allmänna byggnader som inte berörs av något beslut om att avstå mark utan ersättning.

Det bör enligt Lantmäteriet även införas tydliga bestämmelser om när ett beslut upphör att gälla. Detta bör ske när marken tas i anspråk med sakrättslig verkan av huvudmannen. Om något markförvärv eller någon markupplåtelse inte kommer till stånd, bör beslutet upphöra att gälla när detaljplanens genomförandetid går ut. Även en planändring under genomförandetiden bör innebära att beslutet upphör att gälla.

Exploatörsförordnanden enligt byggnadslagen föreslås i rapporten upphöra att gälla ett år efter det att den föreslagna lagändringen träder i kraft. Förordnanden enligt 1987 års plan- och bygglag föreslås gälla som beslut enligt den nya plan- och bygglagen. För sådana beslut bör gälla samma regler för när beslutet upphör att gälla som för beslut enligt den nya lagen. Den återstående giltighetstiden bör dock minst uppgå till ett år.

Lantmäteriet gör i sin rapport en omfattande genomgång av ärenden som avgjorts av regeringen, där länsstyrelsens förordnanden enligt framför allt 113 § byggnadslagen ansetts utgöra ett hinder mot att äldre detaljplaner ändras så att den allmänna platsen exploateras. Myndigheten konstaterar då bl.a. att ett förordnande enligt 113 § byggnadslagen alltmer har kommit att betraktas som en ännu gällande rätt till allmänna platser, som gäller till förmån för fastighetsägarna mer allmänt inom planområdet. Den betraktas dessutom som en så stark rättighet att den i sig kan påverka intresseavvägningen vid en planändring.

Enligt Lantmäteriets mening kan det ifrågasättas om avsikten med ett förordnande enligt 113 § byggnadslagen ens från början var att en rättighet skulle uppstå redan i och med själva beslutet om ett förordnande. Det finns det som talar för att förordnandet enbart bör ses som en skyldighet för markägaren att avstå marken utan ersättning, när den behöver tas i anspråk av den tilltänkte huvudmannen. Uttrycket nyttjanderätt i 115 § byggnadslagen innebär dock en oklarhet i det avseendet.

Behovet av och skyddet för allmänna platser tillgodoses enligt lantmäteriet redan genom detaljplanen som sådan och de grundläggande avvägningsreglerna i PBL samt av den genomförandelagstiftning som finns i form av bl.a. AL. Möjligheten att bestämma om avstående av mark utan ersättning har alltså inget med tryggad tillgång till allmänna platser att göra och de allmänna platsernas betydelse eller värde för de boende berörs inte i förarbetena.

Det skulle dessutom enligt rapporten vara märkligt, om ett sådant särskilt värde skulle tillskrivas just de allmänna platser som

händelsevis exploateras av en större exploatör och dessutom uppfyller kriterierna för avstående utan ersättning, medan alla övriga allmänna platser skulle behandlas på ett mer lättvindigt sätt. Till kategorin övriga allmänna platser hör då även de fall där förutsättningar i och för sig fanns för ett förordnande, men där frågan i stället löstes genom ett exploateringsavtal. Den mark för vilken ett förordnande ska gälla ska enbart avgränsas med hänsyn till exploatörens nytta av exploateringen och värdet av marken i dess tidigare användning.

Som framgår av rapporten är bakgrunden till bestämmelserna av rent ekonomisk och praktisk natur. Syftet i det fallet att kommunen är huvudman är att på ett enklare och snabbare sätt än via gatukostnadsavgifter täcka kommunens kostnader för de allmänna platserna. Exploatören åläggs att förskottera de kostnader som krävs för ett plangenomförande, med hänvisning till dennes stora ekonomiska vinning av en detaljplan.

Regleringen ligger även till grund för vad kommunen kan kräva av en fastighetsägare i ett exploateringsavtal. Exploatören får sedan i sin tur ta ut de kostnader som ett förordnande eller ett exploateringsavtal innebär via försäljningen av de vid exploateringen bildade bebyggelsefastigheterna. I fallet att kommunen inte är huvudman har det på motsvarande sätt bedömts skäligt att kräva att en större exploatör primärt svarar för att bekosta de allmänna platserna, för att sedan föra över dessa kostnader på fastighetsägarna vid försäljningen av de nya tomterna.

Skyldigheten att upplåta mark utan ersättning är enligt Lantmäteriet således de facto uppfylld den dag som marken tas i anspråk av huvudmannen. Därefter har skyldigheten och beslutet eller förordnandet rent praktiskt spelat ut sin roll. Av formella skäl har det dock inte bedömts vara möjligt att avregistrera genomförda beslut och förordnanden.

När det gäller bestämmelsen i 6 kap. 5 § tredje stycket om utbyte av mark vid en planändring är det vidare enligt rapporten tydligt att den restriktivitet som finns i den bestämmelsen är ett skydd för exploatören och inte mot en obestämd krets av rättighetshavare. "Ägaren" i bestämmelsen är alltså den som äger den allmänna platsen. Bestämmelsen har därmed enligt Lantmäteriet praktisk betydelse främst i det fall att planen ändras innan marken har tagits i anspråk av huvudmannen. För att en ändring ska få ske, måste då beaktas att ägaren, dvs. exploatören, inte belastas oskäligt – t.ex. genom att ytterligare mark måste avstås utan ersättning utan

att nyttan av planen samtidigt ökar. Därför har bestämmelsen utformats som en utbytesbestämmelse.

Den intresseavvägning som ska ske i ett planärende bör alltså enligt Lantmäteriets mening göras på samma sätt oberoende av om det finns ett äldre förordnande enligt 113 § byggnadslagen eller 6 kap. 19 § i 1987 års PBL. Vid bedömningen ska enligt myndigheten vägas in det förhållandet att en exploatering av ett grönområde normalt innebär en försämring för de kringboende. Om det dessutom finns ett sakrättsligt anspråk på marken, t.ex. i form av ett servitut enligt AL, stärks rättighetshavarnas intressen ytterligare något i förhållande till exploateringsintresset. Det kan dock enligt rapporten inte ha varit lagstiftarens mening att exploatörsförordnanden skulle inkräkta på det kommunala planmonopolet och inte heller att PBL:s bestämmelser om genomförandetid m.m. skulle sättas ur spel.

Även om det alltså enligt Lantmäteriets uppfattning är tydligt att den ursprungliga avsikten med exploatörsbestämmelserna var av rent ekonomisk och övergående natur, går det enligt rapporten inte att bortse från att lagens ordalydelse kan ge upphov till oklarheter, vilket inte minst visas av de fall som redovisas i rapporten. Lagen är uppenbarligen otydlig när det gäller frågan om en rättighet uppstår redan genom beslutet om att upplåta mark utan ersättning eller först när marken sedermera upplåts för en gemensamhetsanläggning. Vidare saknas tydliga bestämmelser om hur ett beslut ska ändras eller upphävas.

Den ordning som har ansetts gälla för ett förordnande när kommunen är huvudman, dvs. att äganderätten övergår i och med förordnandet men att tillträdet regleras separat, stämmer enligt myndigheten inte heller särskilt bra med den i dag gällande ordningen vid fastighetsöverlåtelser. En renodling bör därför ske så att exploatörsbestämmelserna endast reglerar det som ska avvika i förhållande till gängse bestämmelser om markåtkomst och ersättning vid plangenomförande.

Lantmäteriet anser sammanfattningsvis att lagen bör ändras så att syftet med exploatörsbestämmelserna tydliggörs. Bestämmelserna i PBL bör endast avse den ekonomiska frågan, dvs. att någon ersättning inte ska betalas för mark eller utrymme i vissa fall. Förvärvs- och rättighetsfrågorna bör inte regleras särskilt för exploatörsfallen utan i stället bör de gängse förvärvsformerna för allmän plats tillämpas. Det bör även införas tydliga bestämmelser om när ett förordnande upphör att gälla.

Däremot bedömer Lantmäteriet det inte som nödvändigt att föreslå några större ändringar i de regler som ger de grundläggande förutsättningarna för att besluta om att mark eller annat utrymme ska upplåtas eller avstås utan ersättning. De grundläggande motiven bakom exploatörsbestämmelserna anser alltså myndigheten vara bärande även i dag. Villkoret att marken eller utrymmet behövs för en ändamålsenlig användning av området bör dock av förenklings- och tydlighetsskäl upphävas.

#### **4.5 Ett alternativt förslag på grundval av ersättningsreglerna i expropriationslagen**

Innan utredningen tar ställning till Lantmäteriets förslag vill vi överväga en alternativ lösning. Alternativet bygger på samma synsätt som Lantmäteriets, nämligen att exploatörsparagraferna ska ses som ersättningsbestämmelser och inte som bestämmelser gällande rättighetsupplåtelser. Den alternativa lösningen skulle vara att exploatörsparagraferna helt slopas i PBL, och i stället inordnas i 4 kap. expropriationslagen, ExL. Utredningen har därför uppdragit åt f.d. fastighetsrådet Anders Dahlsjö att lämna förslag om hur en sådan regel om ersättningsfritt avstående eller upplåtelse skulle kunna föras in i 4 kap. 2 § ExL eller alternativt i 4 kap. 3 a § ExL och utformas som ett undantag från vad som normalt gäller för ersättning för mark av berört slag. En ytterligare utgångspunkt har varit att den förslagna lösningen ska innebära att de problem som lyfts fram i Lantmäteriets rapport får en lösning som i huvudsak ger samma resultat som det som åsyftas i rapporten. Dahlsjös rapport<sup>2</sup> bifogas betänkandet som bilaga nr 3.

##### **4.5.1 Expropriationslagens ersättningsregler**

I fråga om ersättningen för mark som tas i anspråk vid inlösen enligt PBL gäller att ersättningsreglerna i 4 kap. ExL tillämpas, oavsett om inlösen sker på kommunens initiativ enligt 6 kap. 13–14 §§ PBL eller på initiativ av fastighetsägare enligt 14 kap. 14–18 §§ PBL. Detta följer av hänvisningar i 6 kap. 17 § resp. 14 kap. 23 §. Även om markåtkomsten i stället sker genom tillämpning av

---

<sup>2</sup> Dahlsjö, *Ersättningsfri överlåtelse eller upplåtelse av allmän platsmark m.m. i vissa fall*, Utredningsrapport 2012-05-31.

fastighetsbildningslagstiftningen, ska till följd av hänvisningar i berörda lagar 4 kap. ExL tillämpas när ersättningen ska bestämmas. Oavsett om markåtkomsten avser överlåtelse eller enbart upplåtelse av mark eller annat utrymme, tillämpas ExL.

Ersättningsreglerna i ExL har en skadeståndsrättslig inriktning. Vad som ska ersättas är den minskning i sakägarens förmögenhet som uppkommer genom expropriationen. Enligt 4 kap. 1 § första stycket ska ersättning betalas i form av löseskilling, intrångsersättning och annan ersättning.

Löseskilling utgår vid expropriation av en hel fastighet och ska i princip motsvara fastighetens marknadsvärde. Intrångsersättning utgår vid expropriation av en del av fastighet och ska i princip motsvara den minskning av fastighetens marknadsvärde som uppkommit genom expropriationen. Bestämning av löseskillingen eller intrångsersättningen tar utgångspunkt i förhållanden vid en viss tidpunkt, den s.k. värdetidpunkten. I de fall där marken inte har tillträtts i förtid, utgör enligt fast praxis dagen för dom i expropriationsmålet värdetidpunkt.

Ersättningsberäkningen enligt 4 kap. 1 § första stycket utgår i första hand från pågående markanvändning. Även de inskränkningar och de förväntningar som föreligger i fråga om expropriationsfastighetens användning, t.ex. till följd av att en detaljplan gäller för fastigheten, ska beaktas om kravet om ersättning motsvarande förlorat marknadsvärde ska kunna uppfyllas. Annan ersättning utgår för sådan ekonomisk skada som uppkommer till följd av expropriationen, men som inte ersätts enligt reglerna om löseskilling eller intrångsersättning.

Regeln att ersättningen ska motsvara det förlorade marknadsvärdet brukar betecknas som en huvudregel för beräkning av löseskilling och intrångsersättning. Principen att ersättningen ska betalas för förlorat marknadsvärde frångås dock i flera fall. Dessa undantagsfall är i huvudsak också reglerade i 4 kap. ExL. En närmare genomgång av dessa regler finns i Dahlsjös rapport.

Hur ersättning för *allmän plats*, dvs. mark som i en detaljplan har avsatts som gata, väg, torg eller park i en detaljplan, ska bestämmas regleras i 4 kap. 3 a §. Sådan mark kommer till följd av planläggningen inte att få bebyggas eller utnyttjas kommersiellt. Möjligheten att få någon avkastning från marken upphör eller begränsas därmed. Den värdeminskning som inträffar har fastighetsägare rätt att få ersättning för. Marken i fråga ersätts enligt 4 kap. 3 a § med utgångspunkt i dess värde omedelbart före planläggningen. Det

innebär att detaljplanens negativa inverkan på marknadsvärdet inte beaktas. Ersättningsregeln i 4 kap. 3 a § kommer därmed också att utgöra ett undantag från huvudregeln i 4 kap. 1 §.

Det ska här tilläggas, att om den mark som avstås eller upplåts skulle ha ett högre värde när pågående markanvändning läggs till grund för ersättningsberäkningen, aktualiseras naturligtvis inte en tillämpning av 4 kap. 3 a §. I sådant fall sker ersättningsberäkningen enligt huvudregeln i 4 kap. 1 § första stycket.

Paragrafen infördes i ExL i samband med tillkomsten av PBL 1987 för att klarhet skulle råda om vilka regler som ska gälla vid inlösen av allmän plats. Det anfördes i den proposition som låg till grund för lagändringen att bestämmelsen uttrycker samma princip som anges i 4 kap. 2 §, dvs. att inverkan av expropriationsföretaget inte ska beaktas när löseskillingen bestäms. Det ska dock noteras att den skillnaden föreligger gentemot 4 kap. 2 § att lagtexten i 4 kap. 3 a § inte ger möjlighet till någon skälighetsprövning. Det förhållande att t.ex. andra fastighetsägare än den som ska avstå mark till allmän plats inom planområdet får fördelar i form av byggrätter i den nya planen, finns det därför inte möjlighet att beakta inom ramen för 4 kap. 3 a §. Det är däremot möjligt enligt 4 kap. 2 §. Skillnaden kan något förenklat uttryckas så att ersättning för allmän plats ska bestämmas med bortseende av gällande plan medan, ersättning för allmän kvartersmark som regel ska bestämmas med beaktande av gällande plan.

Ersättningsbestämmelsen i paragrafen gäller inte för annan mark som har avsatts för allmänt ändamål i en detaljplan än allmän plats. Den gäller alltså som redan anförts inte för allmän kvartersmark och inte heller för mark som har avsatts för allmän trafikanläggning, allmän ledning m.m., dvs. så kallade x-, u- och z-områden m.fl. inom kvartersmark.

Ifråga om ersättning enligt 4 kap. 3 a § gäller inte något undantag från regeln i 4 kap. 1 § andra stycket ifråga om det påslag om 25 procent som ska ske på förlorat marknadsvärde. Löseskilling eller intrångsersättning för allmän platsmark ska således innefatta ett sådant påslag.

Med värdetidpunkt avses den tidpunkt till vilken uppskattningen av expropriationsskadan ska hänföras. Som redan nämnts ska värderingen, om tillträde inte har skett, hänföras till den tidpunkt då expropriationsmålet slutligt avgörs. Om den expropriande har tagit fastigheten i anspråk före målets slutliga avgörande, ska dock, som framgår av 4 kap. 4 § första stycket, tillträdesdagen



utgöra värdetidpunkt. Av andra stycket framgår att ersättningen ska jämkas med hänsyn till penningvärdesförändringar under den tid som förflyter mellan värdetidpunkten (förhandstillträdet) och domen. Även denna reglering innebär därmed ett avsteg från huvudregeln i 4 kap. 1 § första stycket.

I 4 kap. 5 § finns slutligen en regel som innebär att åtgärder som har vidtagits i uppenbart syfte att höja expropriationsersättning inte ska beaktas när ersättningen bestäms.

#### 4.5.2 Det alternativa förslaget

Enligt Lantmäteriets rapport ska exloatörsbestämmelserna i 6 kap 3–12 §§ PBL i huvudsak ses som ersättningsbestämmelser som innebär att större exloatörer utan ersättning ska avstå eller upplåta mark eller utrymme, som enligt en detaljplan ska användas för allmän plats eller allmän byggnad. Syftet med bestämmelserna uppges ha varit att kommunen som huvudman för angivna verksamheter skulle kunna ta ut ersättning för gatumark och gatukostnader i ett tidigt skede av exloateringsprocessen i stället för att senare debitera motsvarande kostnader från köparna av de genom exloatering bildade fastigheterna. Ett ytterligare syfte har varit att lägga ett ekonomiskt ansvar för allmänna platser på en exloatör med hänsyn till dennes större nytta av planens genomförande, än vad som gäller för övriga fastighetsägare inom planområdet.

Numera ger gatukostnadsreglerna i PBL, genom att detaljplan upprättas och särskilda fastighetsindelningsbestämmelser beslutas, en möjlighet att tidigt i exloateringsprocessen debitera gatukostnader. Ett av de ursprungliga syftena med exloatörsbestämmelserna har därmed fallit. Det andra syftet med bestämmelserna, den ersättningsfria överlåtelsen eller upplåtelsen, är fortfarande aktuellt. Förfarandet i 6 kap. 3–12 §§ PBL framstår dock som komplicerat, resurskrävande och delvis otidsenligt, om det kvarstående syftet numera endast är reglera den ersättningsfria överlåtelsen eller upplåtelsen. Att ersätta förfarandet med en särskild ersättningsregel i ExL med motsvarande materiella innehåll som i 6 kap. 5 § PBL förefaller omedelbart som en rationell och ändamålsenlig lösning. I övrigt kan prövningen om överlåtelse resp. upplåtelse av den ersättningsfria marken eller utrymmet helt inrymmas i det normala förfarandet vid markåtkomst enligt PBL eller enligt fastighetsbildningslagstiftningen.

En sådan särskild ersättningsregel i ExL kan uppenbarligen utformas på olika sätt. Som framgått av genomgången av gällande rätt är ersättningsreglerna vad gäller detaljplanelagd mark inte självklara och innebär ofta komplicerade prövningar. En självklar målsättning är att inte onödigtvis införa ytterligare komplikationer. För regelns placering är ett antal alternativ tänkbara.

Som framgått är det förenat med problem att införa en bestämmelse om ersättningsfri överlåtelse eller upplåtelse av mark för allmänt ändamål som ansluter till gängse regler om ersättning för mark för allmänt ändamål. Alternativet är då att införa en ny regel om ersättningsfri markåtkomst i fråga om allmän kvartersmark och allmän platsmark i fall med stor exploatörsnytta. Det kan ske fristående från 4 kap. 2 § och 4 kap. 3 a § ExL. I 4 kap. 1 § finns sålunda redan en regel om ersättningsfri upplåtelse av allmän väg i detaljplan.

I de fall förutsättningarna inte är uppfyllda för ersättningsfri markåtkomst, ska de gängse reglerna om ersättning enligt 4 kap. 2 § resp. 4 kap. 3 a § gälla. Alternativet innebär att det inte är nödvändigt att slå fast vad som är den rätta ersättningsgrunden för allmän kvartersmark. Det behöver inte bli något bekymmer med att det är olika ersättningsprinciper som gäller för allmän plats och allmän kvartersmark och att värdet vid pågående markanvändning skulle komma att ersättas. Inte heller behöver man riskera att ytterligare komplicera de redan gällande reglerna i 4 kap. 2 § resp. 4 kap. 3 a §.

Alternativet tycks innebära den lämpligaste placeringen av en bestämmelse om ersättningsfri markåtkomst. Det utesluter inte att andra lagstiftningsåtgärder som bedöms angelägna vidtas.

Ersättningsregeln bör utformas med 6 kap. 5 § andra stycket PBL som förebild. Den skälighetsprövning och den avvägning som ska ske, bör ske på samma sätt som framgår av den lagtexten.

Att exploatören t.ex. efter antagandet av detaljplanen överlåter till annan den mark som han annars skulle ha fått överlåta utan ersättning till kommunen, ska inte påverka prövningen (jfr 6 kap. 7 § PBL). Inte heller ska en upplåtelse av nyttjanderätt eller servitut efter att detaljplanen har antagits, leda till att ersättning ska betalas till vare sig fastighetsägare, nyttjanderättshavare eller servituthavare (jfr Lantmäteriets förslag 6 kap. 12 § PBL).

Om lagtexten ska uppfylla de uppställda kraven, blir den så omfattande att den bör placeras i en ny paragraf, förslagsvis i 4 kap. 1 a § ExL. Dahlsjö har föreslagit följande utformning av lagtexten.

Ersättning för mark eller utrymme som enligt detaljplan ska användas för allmän plats eller en allmän byggnad ska inte betalas om det är skäligt med hänsyn till den nytta som fastighetsägaren kan väntas få av planens genomförande och med hänsyn till omständigheterna i övrigt.

Den bedömning som ska göras enligt första stycket påverkas inte av att mark eller annat utrymme överläts efter antagande av den detaljplan enligt vilken marken eller utrymmet avsatts för allmän plats eller en allmän byggnad.

För rättighet som, efter det att detaljplan antagits, upplåtits i mark eller annat utrymme som avses i första stycket ska inte ersättning utgå.

Det kan i och för sig ifrågasättas om den lagreglering som avses i andra och tredje stycket behöver vidtas med hänsyn till bestämmelserna i 4 kap. 5 § ExL. Enligt denna bestämmelse bortses från åtgärder som vidtagits i uppenbart syfte att höja expropriationsersättningen. En viss osäkerhet torde emellertid råda om räckvidden av bestämmelsen i allmänhet och i synnerhet vad gäller den aktuella situationen. Som framgått innehåller exploatörsbestämmelserna i dag regler motsvarande de som föreslås i andra och tredje stycket. Den tidpunkt som avses vad gäller antagandet av detaljplanen är dagen för planbeslutet och inte dagen då beslutet vinner laga kraft.

Förslaget innebär i övrigt, i likhet med vad som redan gäller i dag enligt 6 kap. 5 § PBL, att ersättning bara ska betalas om fastighetsägarens nytta av den allmänna plats eller allmänna kvartermark till vilken mark avstås eller upplåts, är så begränsad att fastighetsägaren skäligen bör ersättas för detta. I fråga om den föreslagna regelns förenlighet med grundlagens bestämmelser om egendoms- skydd (2 kap. 15 § regeringsformen) och Europakonventionens krav i fråga om respekt för egendom, hänvisas till följande uttalande gällande 6 kap. 5 § PBL i regeringens proposition (2009/10:170 s. 251) En enklare plan och bygglag.

Detaljplaneläggning leder vanligen till att fastigheterna inom planområdet stiger i värde. Detta följer av att detaljplanen normalt ger ökande möjligheterna att bebygga mark och därmed även ökade möjligheterna till ekonomisk avsättning vid försäljning av fastigheter inom området. Anslutningen av enskilda fastigheter till allmän väg leder också normalt till att fastigheternas tillgänglighet förbättras, vilket i sin tur typiskt sett leder till att fastigheternas värde påverkas i höjande riktning. Särskild ersättning ska betalas bara om fastighetsägarens nytta av den allmänna plats till vilken mark avstås är så begränsad att fastighetsägaren skäligen bör ersättas för avståendet. Med hänsyn till kravet på erforderlig nytta av den allmänna platsen för att ersättning inte ska betalas innebär ett avstående av mark till det

allmänna i aktuella situationer att ägaren inte får drabbas av en sådan förlust för vilken markägaren är tillförsäkrad ersättning enligt 2 kap. 18 § regeringsformen. Regleringen är således förenlig med grundlagens bestämmelser om egendomsskydd. Under förutsättning att avståendet kan bedömas leda till sådan nytta för ägaren att särskild ersättning skäligen inte behöver betalas för den mark som avstås, kan avståendet inte heller anses innebära att den enskilde tvingas bära en oskäligen börda genom avståendet. Under sådana förhållanden bör åtgärden tvärtom bedömas som proportionell och därmed även förenlig med Europakonventionens krav i fråga om rätten till respekt för egendom.

Av samma skäl som de som anförs i propositionen beträffande 6 kap. 5 § PBL, bör även den nu föreslagna regeln anses förenlig med grundlagen och Europakonventionens krav.

Den föreslagna lagtexten innebär att i samband med det markåtkomstförfarande som tillämpas, ska motsvarande materiella prövning som i 6 kap. 5 § PBL vidtas i fråga om förutsättningar för en ersättningsfri överlåtelse eller upplåtelse föreligger. Regeln ska tillämpas såväl vid överlåtelse som vid upplåtelse av mark. Någon särskild anmärkning om detta torde inte vara nödvändig i lagtexten. Om förutsättningarna för ersättningsfri överlåtelse eller upplåtelse inte anses uppfyllda, ska frågan om ersättning prövas enligt de regler och principer som normalt gäller för ersättning för allmän kvartersmark och allmän plats. Den prövningen påverkas inte av förslaget.

Till grund för den avvägning mellan en fastighetsägares nytta och uppoffring som ska ske enligt lagtexten, ska ligga de förarbeten och den praxis som utbildats efter många års tillämpning av 6 kap. 5 § PBL<sup>3</sup> eller motsvarande bestämmelser i äldre lagstiftning (se kommentaren till PBL avseende 6 kap. 5 § PBL och även kommentaren till byggnadslagen<sup>4</sup> avseende 70 § och 113 § byggnadslagen i tillämpliga delar). Enligt bl.a. 4 kap. 31 resp. 33 § PBL ska en s.k. planbeskrivning upprättas till en detaljplan och belysa planens genomförande från bl.a. ekonomisk och fastighetsrättslig synpunkt. En sådan planhandling torde få viss betydelse för den prövning som ska göras även om den inte är bindande för prövningsorganet.

En förändring som förslaget ifråga om den materiella prövningen enligt 6 kap. 5 § innebär är att länsstyrelsen inte längre som första instans ska göra den. Innebörden av förslaget i den delen är

<sup>3</sup> Didón m.fl., *Plan- och bygglagen. En kommentar*, Norstedts Juridik. 2011.

<sup>4</sup> Bexelius, Nordenstam, Körlof, *Byggnadslagstiftningen*, Norstedts Gula Bibliotek. 1970.

att den prövningen sker i anslutning till det markåtkomstförfarande som krävs för att kommunen eller i fall av annan huvudman denne ska få rätt att disponera marken. Om inte sakägarna kommer överens, så är det domstol eller lantmäterimyndighet som avgör frågan om ersättningsfri överlåtelse eller upplåtelse som första instans, beroende på om markåtkomsten sker via inlösen enligt PBL eller enligt fastighetsbildningslagstiftningen. Eftersom inlösen enligt PBL inte tillämpas så ofta, blir det därmed normalt en lantmäterimyndighet som i första hand prövar frågan om ersättningsfri upplåtelse. I en lantmäterimyndighets normala uppgifter ingår att göra avvägningar av ekonomisk natur samt att hantera ersättningsfrågor av omfattande slag. Det finns därmed inte anledning att tro att den nya uppgiften för lantmäterimyndigheten inte kan hanteras på ett tillfredsställande sätt. Därtill kommer att överprövning av lantmäterimyndighetens beslut i frågan kan ske till mark- och miljödomstol.

Förslaget leder till att bestämmelser i 6 kap. 3–12 §§ PBL i huvudsak blir onödiga och därför bör kunna upphävas.

## 4.6 Utredningens överväganden och förslag

### 4.6.1 Detaljplanens expropriativa verkan

En grundläggande förutsättning för att någon ska tvingas avstå från egendom till det allmänna eller någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande är enligt 2 kap. 15 § regeringsformen, RF, att det sker för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Vid en regelrätt expropriation enligt ExL sker avvägningen av intressen vid en tillståndsprövning enligt 2 och 3 kap. i den lagen. Tillståndsprövningen utförs normalt av regeringen, som dock kan överlämna åt länsstyrelsen att besluta i frågan. Beslutet kan bli föremål för rättsprövning.

Genom bestämmelsen i 6 kap 13 § PBL är det dock så att kommunerna genom att lägga ut områden som allmän plats med kommunalt huvudmannaskap också får en möjlighet att tvångsvis förvärva äganderätten till motsvarande område. Tvångsrätten omfattar också områden för annat än enskilt bebyggande, om ändamålet inte ändå kan anses säkerställt. Kommunens bedömning av vilka områden som ska vara allmän plats eller för allmänt ändamål bör därför uppfylla kravet på att avspegla ett angeläget allmänt intresse. I 4 kap

36 § andra stycket PBL har mot denna bakgrund tagits in en särskild skyddsregel för de fall en detaljplan har expropriativ verkan. Denna skyddsregel har hämtat sin förebild från 2 kap 12 § ExL.

Om det inte är kommunen som ska vara huvudman för allmänna platser i planområdet, föreligger en motsvarande expropriativ verkan till förmån för en gemensamhetsanläggning enligt 12 § AL.

Som framkommit tidigare, finns det också enligt 6 kap. 14–15 §§ PBL en viss inlösenrätt som kan aktualiseras efter genomförandetidens utgång.

Rätten att lösa omfattar inte bara äganderätten till områden utan också särskild rätt. Lösen innefattar en överföring av rättigheter från ett subjekt till ett annat och skiljer sig sålunda från rådighets- eller användningsinskränkningar, som innebär ensidiga inskränkningar utan att någon rättighet överförs till någon bestämd annan person.

#### 4.6.2 Exploatörsbestämmelserna behövs inte längre i PBL

**Bedömning och förslag:** Jag föreslår att 6 kap. 3–12 §§ PBL upphävs. Exploatörsbestämmelserna behövs inte längre i PBL. Ersättningsfrågor bör avgöras enligt ExL i likhet med andra inlösensituationer i PBL. Länsstyrelsens prövning slopas därmed.

Ersättningsbestämmelser som ska tillämpas vid tvångsvis förmögenhetsöverföring finns i ExL. Genom hänvisning i AL och FBL är dessa regler tillämpliga också på inlösen som sker med stöd av beslut enligt dessa lagar. Enligt vår mening bör ersättningsfrågor avseende inlösen regleras på så ensartat sätt som möjligt. Detta förhållande talar i sig för att ersättningsregler avseende sådan inlösen som grundar sig på PBL bör finnas i ExL.

Frågan uppstår därmed om man behöver behålla nu gällande ersättningsregler gällande inlösen av mark eller rättigheter för allmän plats i PBL. Alla markanvändningslagar med anknytning till PBL hänvisar i materiellt hänseende till ExL i inlösensfrågor. Det framstår därför som mest överskådligt att också de aktuella reglerna får sin plats där. Visserligen förekommer i flera lagar materiella särregler, som avser vissa ersättningssituationer. Dessa avser dock ersättning för rådighets- eller användningsinskränkningar, där

speciella kvalifikationsgränser och förhållningssätt till förväntningsvärden föreskrivits. Dessa särregler är därför inte tillämpliga vid överföring av äganderätt eller s.k. begränsade sakrätter från ett subjekt till ett annat.

På motsvarande grunder som Lantmäteriet och Dahlsjö anser vi att det som kommer till uttryck genom exploatörsbestämmelserna snarare kan ses som en ersättningsprincip än som en överföring eller upplåtelse av rättigheter. Som redan angetts, utgör detta ett skäl för att föra över motsvarande element av bestämmelserna till ExL.

Bestämmelserna innebär en förpliktelse för exploatören/fastighetsägaren att avstå mark eller utrymme. I den delen är de dock inte nödvändiga. Genom detaljplanens expropriativa verkan – preciserad genom bestämmelser och plankarta – blir det klart att kommunen får rätt att förvärva äganderätten till allmänna platser som den ska vara huvudman för och kvartersmark för allmänt ändamål. Motsvarande rätt att disponera mark eller utrymme tillkommer den som ska förvalta med enskilt huvudmannaskap. Bestämmelserna när det gäller att avstå mark fyller alltså inte något självständigt syfte när väl planen har vunnit laga kraft. Vad som kvarstår är frågan om avståendet ska ske utan ersättning. Denna fråga borde vara väl ägnad att lösas inom ramen för ExL.

#### 4.6.3 Tidsaspekten och länsstyrelsens roll

Exploatörsbestämmelserna innebär ju att kommunen får begära länsstyrelsens prövning av frågan om att avstå mark ska ske utan ersättning. Förutsättningen är att exploatören genom detaljplanen får en nytta, dvs. en värdeökning på sin återstående mark, som minst motsvarar värdet av det område som avstås. Länsstyrelsens prövning ska ske – och vinna laga kraft – innan planen antas. En fördel med detta har ansetts vara att de berörda, huvudmannen för allmän plats såväl som fastighetsägarna, får en väsentlig ekonomisk förutsättning klarlagd innan planen beslutas. Detta argument kan dock ifrågasättas av skäl som vi återkommer till. Här kan det räcka med att konstatera att det bara är en del av planekonomin som på detta sätt kartläggs och att det finns åtskilliga andra effekter som kanske inte kan överblickas på detta stadium.

Länsstyrelsens roll att pröva avståendefrågorna är enligt vår mening ett i viss mån egenartat inslag i planförfarandet. Att på det

sätt som här förutsätts döma mellan enskilda och allmänna intressen kan ses som ett slags överklagandeprövning i förtid. Andra frågor som länsstyrelsen har att befatta sig med under samråds- och granskningsförfarandet – riksintressen och mellankommunal samordning m.m. – ligger också ganska långt från de nu aktuella.

Någon särskild vägledning för länsstyrelsens prövning av värdet av marken i förhållande till plannytan återfinns inte i förarbetena. Länsstyrelsen torde inte heller ha någon annan liknande uppgift att falla tillbaka på för erfarenhetsåterföring.

Som redovisats i det föregående har exploatörsbestämmelserna fått en mycket begränsad tillämpning. Detta talar också för att länsstyrelsens roll i avståendeförfarandet är överspelad.

Enligt 6 kap. 8 § andra stycket ingår i exploatörsbestämmelserna en möjlighet för kommunerna att begära att länsstyrelsen ska bestämma att ägaren ska bekosta anläggande av gator och vägar samt anordningar för vattenförsörjning och avlopp och i vilken ordning arbetet ska utföras. Det tillkommer i sådana fall utöver skyldigheten att avstå mark utan ersättning.

Inte heller detta moment av exploatörsbestämmelserna bör kvarstå. De gatukostnadsregler som vi har behandlat i kapitel 3 gör denna möjlighet överflödigt. Beträffande försörjningen med vatten- och avloppsanläggningar får AL och LAV anses innehålla tillräckliga bestämmelser.

Sammanfattningsvis har kommunen eller den som annars är huvudman tillräckliga möjligheter att säkerställa att de gemensamma anläggningar som behövs kan anordnas och finansieras utan särskilda bestämmelser om avstående av mark.

#### 4.6.4 Frågan om en detaljplanebestämmelse om att avstå mark utan ersättning

**Bedömning:** Jag anser att en detaljplanebestämmelse om att avstå mark utan ersättning inte bör införas. Planbeskrivningens genomförandedel är det dokument där detaljplanens samlade ekonomiska konsekvenser bör redovisas.

Om en förprövning av avståendefrågorna genom länsstyrelsen avskaffas, uppstår frågan om det behövs någon annan form av prövning av de ekonomiska effekterna av ett avstående, som bör införas



i stället. Vi har – i enlighet med direktiven – övervägt om en detaljplanebestämmelse av motsvarande innebörd skulle kunna vara en sådan lösning. En planbestämmelse skulle inte kunna fylla syftet att utgöra en anvisning i förväg av hur nytta och uppoffring ska vägas mot varandra, men sedan planen vunnit laga kraft skulle också avstående frågan vara avgjord.

Vi har funnit att en sådan möjlighet som anges i rubriken inte bör införas. Som redan anförts ger detaljplanens expropriativa effekt den kommun som är huvudman för allmän plats åtkomst till marken. Frågan om den ekonomiska verkan av avståendet är nästa steg i bedömningen. Principiella skäl talar emot att kommunen ska kunna bevilja sig själv både tvångsmässig åtkomst till marken och därtill också bestämma att detta ska ske utan ersättning. Motsvarande får också anses gälla för de fall där kommunen väljer enskilt huvudmannaskap och att det alltså är en samfällighet/gemensamhetsanläggning som skulle få åtkomst genom upplåtelse utan ersättning.

Även om förutsättningarna skulle anges på samma sätt som i dag, dvs. att nyttan får antas minst motsvara uppoffringen, kan det framstå som stötande att företrädarna för det allmänna eller gemensamma intresset upphöjer sig själva till domare i det som kan vara en ganska komplicerad ersättningsfråga.

Bidragande till vår slutsats är att en sådan detaljplanebestämmelse – om den tillkommer mot en tilltäckt exploatörs vilja – ensam kan föranleda ett överklagande i denna fråga. Visserligen medför ett överklagande att frågan kan komma under domstols bedömning, men samtidigt kan ett överklagande av denna isolerade bestämmelse medföra ett onödigt dröjsmål i fråga om en exploatering, som de berörda ändå i huvudsak finner angelägen och där de ekonomiska konsekvenserna i sin helhet ändå inte kommer att kunna avgöras på grund av överklagandet.

I 5 kap. 26 § PBL anvisas en möjlighet för en kommun att förelägga den som vill göra anspråk på ersättning eller inlösen att anmäla anspråket inom två månader. Om inte det sker, går rätten till ersättning förlorad. Bestämmelsen avser anspråk för skada till följd av vissa närmare angivna rådighetsinskränkningar, men det skulle kunna övervägas att utvidga möjligheten till att omfatta även anspråk på ersättning för mark och utrymme som kommunen anser bör avstås utan ersättning.

Vi kan ändå inte se någon fördel med en sådan utvidgning av bestämmelsens användningsområde. Dels framstår det som mindre

lämpligt att den som ska avstå från egendom utan ersättning tvingas till ett aktivt handlande inom en ganska kort tid för att kunna få frågan prövad. Dels vinnns knappast någon tid på att göra paus i planarbetet för få klarlagt om något anspråk anmäls. Skulle så ske, kan visserligen planarbetet gå vidare till antagande (5 kap. 28 § första stycket), men avståendefrågan kan ändå ligga oavgjord under lång tid därefter och föranleda överklagande av just denna planbestämmelse. Därtill kommer frågan om det ska krävas av den som anmält anspråk, att denne också ska behöva överklaga planbestämmelsen.

Vi anser att planbeskrivningens genomförandedel är det dokument där detaljplanens samlade ekonomiska konsekvenser bör redovisas.

Enligt 4 kap. 31 § PBL ska en beskrivning av hur en detaljplan ska förstås och genomföras (planbeskrivning) finnas tillsammans med planen. Av 4 kap. 33 § första stycket 3) och samma paragraf tredje stycket framgår vidare att planbeskrivningen ska redovisa de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att planen ska kunna genomföras på ett samordnat och ändamålsenligt sätt. Redovisningen ska också omfatta de konsekvenser som dessa åtgärder får för fastighetsägarna och andra berörda.

Kravet har i Karnovs kommentar till PBL<sup>5</sup> fördjupats enligt följande.

Ett viktigt moment vid behandlingen av genomförandefrågorna är samrådet mellan kommunala organ, statliga myndigheter, fastighetsägare och brukare. I fastighetsrättsliga frågor är naturligtvis samrådet med lantmäterimyndigheten särskilt viktigt. I beredningen bör behandlas alla frågor som har betydelse för genomförandet av exploaterings- eller bevarandeprocessen och för verkställighet av planeringsbesluten. Inte minst viktigt är att de organisatoriska förutsättningarna för genomförandet belyses, bl.a. sammansättning och arbetsuppgifter för skilda genomförandefrågor samt ansvarsfördelningen mellan kommunen centralt och olika organ. De synpunkter som kommer fram vid beredningen ska påverka planläggningen så att det slutliga planförslaget kommer fram efter en växelverkan mellan planutformnings- och genomförandesynpunkter. Resultatet av detta arbete dokumenteras i den slutliga planbeskrivningen.

Planbeskrivningen ska bl.a. belysa de ekonomiska förutsättningarna. Genom ekonomiska utredningar belyses vad marken och de tekniska anläggningarna kostar, hur de finansieras etc. I detta sammanhang bör lämpligen analyseras och redovisas beräknade gatukostnader och drifts-

---

<sup>5</sup> Karnov bokverk 2011/12, *Svensk Lagsamling med kommentarer*, Karnov Group 2011.

kostnader samt eventuell ekonomisk kompensation till fastighetsägare enligt 14 kap. Vidare bör en bedömning av genomförandetidens längd enligt 4 kap. 21 § göras i detta sammanhang, varefter resultatet av bedömningen tas in i planbestämmelse. I planbeskrivningen kan vidare – förutom planekonomin – behöva redovisas överväganden om skyldighet att överlåta eller upplåta mark. Ofta är dock genomförandefrågorna av sådant slag att detaljerade ställningstaganden måste anstå till ett senare skede. I sådana fall kan beskrivningen redovisa enbart principerna för genomförandet och i fråga om ekonomiska kalkyler blir det då fråga om schablonartade uppskattningar.

Som framgår av bestämmelsen så ska konsekvenserna för berörda fastighetsägare redovisas. Med detta menas att det för i princip varje enskild fastighet ska redovisas vad detaljplanen innebär med avseende på bl.a. huvudmannaskap, allmänhetens tillträde, kommande fastighetsbildning, utförande och deltagande i gemensamhetsanläggningar, förvaltning, ersättningsfrågor, kostnader och byggande.

Det bör observeras att planbeskrivningen inte har någon självständig rättsverkan. Vad gäller fastighetsrättsliga frågor blir de enbart vägledande för lantmäterimyndighetens beslut enligt FBL, anläggningslagen och ledningsrättslagen. Detsamma gäller i frågor om allmänna va-anläggningar, fjärrvärmeanläggningar, vägar med allmänt eller enskilt underhåll m.m. Avgörandet i dessa frågor träffas således slutligt enligt respektive speciallag.

Av det anförda framgår alltså att planbeskrivningen enligt gällande rätt ska innehålla en redovisning av kommunens uppfattning om avstående av mark och om ersättning bör betalas eller inte. Även om planbeskrivningen inte är bindande, kommer den att innehålla viktig information i ett tillräckligt tidigt skede och medföra möjligheter för bl.a. exploatörer att ta ställning till sin medverkan i planens genomförande. Den kommer alltså att utgöra en viktig grund för eventuella exploateringsavtal. Några särskilda förslag i denna del behövs inte.

#### 4.6.5 Regleringen i expropriationslagen

**Bedömning:** Jag har tidigare föreslagit att bestämmelserna i PBL om att upplåta och avstå mark utan ersättning slopas. Min bedömning är att några nya bestämmelser inte heller behövs i ExL. Ersättning för sådan mark bör alltså bestämmas enligt nuvarande bestämmelser i 4 kap 3 a § ExL. Den kostnadsökning som detta kan medföra för en kommunal huvudman för t.ex. den allmänna platsen balanseras av dennes rätt att ta ut gatukostnadsavgift samt avgifter för vatten- och avloppsanläggning enligt LAV. Vid enskilt huvudmannaskap kommer motsvarande kostnadsökning att kunna hanteras vid anläggningsförrättningen.

Frågan om vilken ersättning som ska betalas vid inlösen av mark enligt PBL regleras redan huvudsakligen i ExL, medan vissa kompletterande specialregler återfinns i PBL. Samma princip tillämpas även i övrig marklagstiftning. Detta talar för att ersättningsfrågan regleras i ExL och hanteras vid förrättning i stället för av länsstyrelsen som är fallet med de s.k. exploatörsbestämmelserna.

Nästa fråga är om det finns anledning att någon markägare ska avstå mark utan ersättning. Dessa förordnanden är sällan förekommande i dag, men bestämmelsen ligger till grund för de exploateringsavtal som träffas mellan en kommun och en exploatör. Redan i förarbetena till 1987 års plan- och bygglag konstaterades att dessa s.k. exploatörsparafer hade minskat i betydelse sedan de nya gatukostnadsbestämmelserna infördes 1982. Vår bedömning är att exploatörsbestämmelserna i sin helhet har spelat ut sin roll med såväl nuvarande som föreslagna gatukostnadsbestämmelser. Enligt dessa finns det möjlighet för kommunen att få täckning för sina marklösenkostnader och gatubyggnadskostnader. Detsamma gäller kostnaderna för vatten- och avloppsanläggningar.

Till detta kommer att orättvisor mellan fastighetsägare inom en och samma detaljplan kan uppkomma med de nuvarande exploatörsbestämmelserna (se tidigare redovisat avgörande från regeringsrätten<sup>6</sup>). Mark för allmän plats ersätts enligt bestämmelserna i 4 kap. 3 a § ExL med motsvarande värdet före planläggningen. Kvartersmark för allmänt ändamål ersätts normalt som kvarters-

---

<sup>6</sup> RÅ 1994 ref. 54.

mark för enskilt ändamål. Det sistnämnda framstår som en naturlig utveckling mot bakgrund av att skillnaden mellan olika slag av kvartersmark har suddats ut alltmer, genom att stora delar av tidigare offentlig verksamhet numera drivs i privat regi. Denna kostnadsökning kommer dock inte att kunna kompenseras genom gatukostnadsuttag (se vidare redogörelsen för ersättningsreglerna i Dahlsjös rapport, bilaga 3).

Åtminstone vid mer omfattande detaljplanegenomföranden bör man kunna räkna med att kommunen vill träffa ett exploateringsavtal. Redan i det program för exploateringsavtal som vi föreslår bör föregå själva avtalsförhandlingarna, bör tilltänkta exploatörer kunna förutse vilka kostnader kommunen avser att de ska bära och kunna överväga hur kostnaderna ska finansieras.

Om man söker en sammanvägning av ägarnas kostnader mot den nytta som planen medför för dem, är det ett problem att de olika posterna inte beslutas i ett sammanhang. Beslut med stöd av ExL fattas normalt av lantmäterimyndigheten under plangenomförandet. Gatukostnadernas storlek kan troligen ungefärligt beräknas innan planen antas men kan påverkas också av senare händelser. Planavgiften beslutas först i det skede då bygglov beviljas. Med tanke på den proportionalitet som bör råda enligt Europakonventionens bestämmelser om egendomsskydd, kan det uppdelade beslutsförfarandet utsättas för kritik, om nyttan för ägaren i efterhand skulle befinnas väsentligt understiga uppoffringen.

Näraliggande frågor är redan reglerade i ExL. Sålunda finns i 4 kap. 3 a § den regel som anger att ersättning för mark eller utrymme som enligt en detaljplan ska användas för allmän plats ska bestämmas med hänsyn till de planförhållanden som rådde närmast innan marken eller utrymmet angavs som allmän plats. Denna regel – som ju inte säger något om avvägningen av nytta mot skada av planen – berörs inte av någon ändring.

Vidare återfinns i 4 kap. 1 § tredje stycket föreskriften att expropriationsersättning inte ska betalas för mark eller utrymme som ingår i allmän väg och som enligt en detaljplan ska användas för en sådan allmän plats för vilken kommunen är huvudman. Till innehållet och behovet av denna regel återkommer vi i det följande.

Frågan blir då vilken reglering av ersättningsfrågan som ExL ska innehålla. Vi har funnit att den enklaste lösningen är att avgöra frågorna enligt den redan gällande lydelsen av 4 kap. 3 a §. Visserligen medför denna regel att kommunen – eller en enskild huvudman för allmän plats – kommer att behöva betala ersättning för sitt

förvärv av den allmänna platsmarken eller rätten att använda den. Detta kan förefalla som en nackdel för huvudmannen i förhållande till de nu gällande bestämmelserna, som utgår från att marken kan förvärfvas utan ersättning. Emellertid kommer kostnaden för detta markförvärv att kunna övervältras på exploatörerna i form av underlag för att ta ut gatukostnadsavgift. Givetvis kommer ersättningsposten också att kunna påverka förhandlingar om exploateringsavtal.

En följd av denna föreslagna reglering är att frågor gällande rättvisan mellan olika kategorier av fastighetsägare inom ett planområde inte behöver uppstå. Genom att alla som får avstå mark får rätt till ersättning enligt 4 kap. 3 a §, torde dessa problem bortfalla. Därmed finns det inte heller något särskilt behov av att i lagtext eller förarbeten reglera vem eller vilka kategorier av fastighetsägare eller byggherrar som ska anses vara exploatörer med en underförstådd skyldighet att avstå mark eller utrymme utan ersättning. Den som avstår marken kommer att få ersättning för markens värde före planläggningen, men behöver också räkna med att betala kommunen en gatukostnadsavgift, på samma sätt som denne med dagens regler får räkna med eventuella kostnader för gatukostnadsersättning samt för vatten- och avloppsanläggningar.

Om den som ska avstå marken ska exploatera planområdet, får han räkna med motsvarande kostnader gentemot kommunen, men kan också föra nettoutgifter av projektet vidare mot en slutkund. Med ett exploateringsavtal kan parterna reglera sina mellanhavanden så att slutresultatet framstår som ömsesidigt godtagbart. Som framhållits tidigare, kommer ersättningsfrågorna att få en samlad bedömning när den antagna planens olika ekonomiska verkningar har klargjorts i planbeskrivningen.

En annan följd av att ersättningsfrågan hänförs till 4 kap. 3 a § är att ersättningen ska höjas med ett påslag på 25 procent enligt 4 kap. 1 § andra stycket.

Det torde också kunna påpekas att bestämmelsen täcker båda fallen av kommunalt resp. enskilt huvudmannaskap. I det senare fallet går det att se det så att exploatören, eller de som tar initiativet till gemensamhetsanläggningen, träder i kommunens ställe med skyldighet att ombesörja att anläggningen kommer till stånd. Projektet kommer initialt att fördyras med kostnaden för förvärvet av de allmänna platserna, men eftersom projektet sannolikt inte skulle komma till stånd med mindre än att nyttan överstiger denna

kostnad, kan det också förutsättas att det kommer att förränta sig genom överlåtelse till de slutliga fastighetsägarna.

#### 4.6.6 Övriga frågor om expropriationslagen

Det återstår att behandla bestämmelsen i 4 kap. 1 § tredje stycket ExL gällande mark och utrymme i allmän väg, som enligt en detaljplan ska användas för en sådan allmän plats som kommunen är huvudman för. Bestämmelsen har sitt ursprung i 19 och 42 §§ byggnadslagen. Den innebar enligt de äldre lagrummen att om allmän väg enligt generalplan eller stadsplan var avsedd att ingå i gata, allmän plats eller allmänt trafikområde, skulle marken tillfalla staden utan ersättning. Den vid överflyttningen till ExL formulerade lydelsen reflekterar det förhållandet att ersättningen för vägmärken eller vägrätten redan har reglerats enligt väglagstiftningen och alltså inte ska betalas en gång till vid överföringen från statligt till kommunalt vägansvar.

Mot denna bakgrund finner vi att bestämmelsen knappast har den digniteten att den längre behövs i ExL. Det torde följa av allmänna rättsgrundsatser att ersättning inte ska betalas två gånger. Vi avstår dock från att lägga fram något direkt förslag om denna begränsade ändring av ExL.

I Dahlsjös utredning tas även upp några andra frågor gällande eller med anknytning till denna lag som i lämpligt sammanhang bör övervägas vidare.

#### 4.6.7 Reglering av äldre avståendeförordnanden

**Bedömning och förslag:** Jag delar lantmäteriets och Dahlsjös uppfattning om att äldre förordnanden kan fhasas ut enligt det lagtextförslag som Dahlsjö har lagt fram.

I Lantmäteriets rapport 2011:1 Beslut enligt 6 kap. 5 § plan- och bygglagen har myndigheten analyserat tretton regeringsavgöranden, där planändringar antingen inte har kunnat genomföras eller behövt bli föremål för särskilda överväganden. Skälet har varit att förordnanden enligt 113 § BL berört mark som avsetts att bli om-disponerad från allmän plats till enskilt byggande. Problemet är att förordnandena, som ju inte är tidsbegränsade, kommit att anses

som en positiv rättighet för markägarna i det planområde som avses bli föremål för ändring, så att förordnandena tillförsäkrat dem tillgång till vägar eller parkmark vars bortfall vid planändringen inte kompenseras. Planändringarna har alltså i vissa fall ansetts kränka enskild rätt.

Lantmäteriet har funnit att det grundläggande syftet med ett förordnade har uppfyllts när marken eller utrymmet har tagits i anspråk. Även i fråga om planer där frågan om genomförandet av den allmänna platsen kan anses vara i viss mån svävande, bör det sättas en slutpunkt för giltigheten av förordnandena. Vi delar den uppfattningen.

Eftersom gällande rätt förefaller kräva att äldre förordnanden upphävs innan planen i fråga, när det gäller allmän plats först upphävs, får man fråga sig om det är meningsfullt att vidmakthålla denna ordning. Vi anser inte det. Förordnanden bör därför fasas ut genom lagbestämmelser. Med tanke på att det i enstaka fall kan finnas vissa oklarheter bör förordnanden inte upphöra genast som nya lagbestämmelser träder i kraft. Generellt bör äldre förordnanden ha fortsatt giltighet ett år efter ikraftträdandet, för att de under denna tid ska kunna analyseras och eventuella olägenheter av de upphör ska kunna undanröjas. Om förordnandena gäller för planområden med genomförandetid, är det lämpligt att som Lantmäteriet föreslagit knyta upphörandet till ett år efter genomförandetidens utgång. Dahlsjö har lagt fram ett lagtextförslag som vi ansluter oss till.

Ansökningar om länsstyrelsens prövning av frågor om avstående av mark och utrymme som görs före ikraftträdandet av våra lagförslag, bör kunna prövas enligt de nu gällande reglerna och sålunda kunna leda fram till förordnanden. Dessa kommer därför att gälla även efter ikraftträdandet fram till den tidpunkt då de enligt övergångsbestämmelserna upphör att gälla.

#### 4.6.8 Förlorade rättigheter vid planändring

**Förslag:** Jag föreslår att det i AL införs en bestämmelse som ger rätt till ersättning vid omprövning av servitutsrätter.

I Lantmäteriets rapport (s. 63 f.) tas också upp en flera gånger tidigare behandlad fråga om införande av en ny bestämmelse i AL



avseende de ekonomiska verkningarna av s.k. omprövningsförrättningar enligt 35 § AL. Bakgrunden till förslaget är att det enligt gällande rätt får anses oklart om fastighetsägare som drabbas av skador till följd av att en upplåtelse för en gemensamhetsanläggning begränsas eller upphävs har rätt till ersättning. Skadan kan uppkomma t.ex. därför att en väg som fastigheten har haft rätt att använda tas bort eller flyttas. En planändring som inskränker tillgången till en allmän plats vid enskilt huvudmannaskap kan också få en negativ inverkan på berörda fastigheters värde.

När motsvarande inskränkningar i servitutsrätt i stället behandlas enligt FBL, har innehavaren rätt till ersättning (5 kap. 10 § FBL). En motsvarande ersättningsrätt bör därför införas i AL i fråga om gemensamhetsanläggningar, på det sätt som Lantmäteriet mer utförligt motiverar i promemorian. Förslaget syftar till att kompensera fastighetsägare som bl.a. vid en anläggningsförrättning förlorar servitutsrätter knutna till den allmänna platsen. Det lagtextförslag som utarbetats inför en ännu inte beslutad lagrådsremiss förefaller väl ägnat att föras vidare och vi vill därför aktualisera frågan i detta sammanhang. Förslaget får ses i samband med den i avsnitt 4.6.7 behandlade frågan om att äldre förordnanden om att avstå mark utan ersättning ska upphöra.

## 5 Exploateringsavtal

### 5.1 Utredningens uppdrag

Enligt direktiven ska utredningen analysera vilka frågor som kan eller bör respektive inte bör kunna ingå i exploateringsavtal samt redovisa lämpliga kriterier för dels när sådana avtal ska tecknas, dels avtalens innehåll. Utredningen ska också belysa förutsättningarna för och lämpligheten av att genom lagstiftning reglera förfarandet kring och innehållet i exploateringsavtal, och redovisa om och på vilket sätt exploatörsbestämmelser kan utgöra ett stöd för eller ersätta tecknande av exploateringsavtal.

Direktiven beskriver i bakgrunden till uppdraget att exploateringsavtalen ofta ålägger fastighetsägare och exploatörer ekonomiska eller andra skyldigheter och åtaganden som inte är lagmässigt reglerade. Det kan exempelvis gälla att finansiera följdinvesteringar i form av vissa trafikaneläggningar, sport- och rekreationsanläggningar samt anläggningar för skola, barnomsorg eller annan social service som det kan uppstå behov av i samband med att detaljplaner genomförs för bostadsändamål. Avtalen kan också reglera frågor om ersättning för sådana redan genomförda kommunala investeringar som utgjort en förutsättning för att möjliggöra en planerad ny exploatering.

En effekt av att vissa plangenomförandefrågor endast regleras i exploateringsavtal och inte i detaljplanehandlingarna är att frågorna inte får någon allsidig belysning och inte blir föremål för någon direkt insyn för andra än för de avtalsträffande parterna.

Ett annat problem med exploateringsavtalen är enligt direktiven de förseningar i byggprocessen som avtalsförhandlingarna kan leda till. Detta har varit särskilt märkbart i de områden där det finns ett stort exploateringstryck och därmed en stark vilja hos exploatörer att påbörja byggandet.

Förfarandet vid tecknande av och innehållet i exploateringsavtalen har även ifrågasatts bl.a. med utgångspunkt i regelsystemet kring offentlig upphandling och statsstöd. Avtalen har mot denna bakgrund i vissa fall ansetts innehålla bestämmelser som står i strid med EU-rätten.

Direktiven anger att exploateringsavtalen även har kritiserats utifrån andra aspekter. Hanteringen präglas i många fall av bristande förutsägbarhet, offentlighet och insyn. Detta skapar osäkerhet för såväl kommuner som byggherrar. Därigenom uppstår en risk för att endast finansiellt starka byggherrar vågar agera på marknaden. Små företag kan få svårt att etablera sig i rollen som fastighetsägare, exploatör och byggherre, eftersom de har sämre möjligheter än stora företag att bära den ekonomiska risk som en lång och osäker planprocess medför. Detta kan leda till att konkurrensen inom bygg- och anläggningssektorn onödigtvis begränsas. Processen samt kommunernas olikartade krav och tillämpning kan också leda till svårigheter bl.a. för nya företag som vill etablera sig och kan därigenom komma att hämma utvecklingen och en effektiv konkurrens. Dagens sätt att planera och finansiera anläggningar för fastigheters gemensamma behov anses även kunna medföra mindre rationella planlösningar och medföra problem för fastighetsägare och boende.

## 5.2 Vad är exploateringsavtal?

### 5.2.1 Vem äger marken?

När exploatering genomförs av byggherrar tillämpas normalt sett olika typer av genomförandeavtal. Det finns inte någon officiell terminologi för hur avtalen ska benämnas, men beroende på vem som äger marken när exploateringen initieras brukar avtalen kallas exploateringsavtal eller markanvisningsavtal<sup>1</sup>. Begreppet *markanvisningsavtal* tillämpas då kommunen äger marken när exploateringen initieras och den kommunala förhandlingspositionen grundar sig främst på markägandet. Begreppet *exploateringsavtal* används när byggherren äger merparten av den mark som byggprojektet avser och där kommunens förhandlingsposition baserar sig på det kommunala planmonopolet. Många gånger kan dock ett exploateringsavtal även omfatta mindre markområden som tillhör kom-

---

<sup>1</sup> Se också Madell & Indén, *Offentlig-privat samverkan*, 2010, s. 200 ff.

munen. Statskontoret har i en rapport till regeringen<sup>2</sup> visat att många kommuner även använder sig av exploateringsavtal som ett sista led i samband med att en detaljplan ska antas för en kommunal markanvisning.

Vi har under utredningsarbetet inte lyckats få tillgång till några säkra uppgifter från nyligen genomförda undersökningar om fördelningen av bostadsproduktionen på privat- respektive kommunalägd mark. De undersökningar som genomförts under 2000-talet är heller inte jämförbara sinsemellan eller över tiden.

Enligt en studie som SCB genomförde av lägenhetsproduktionen i flerbostadshus åren 2002–2003 i landets alla kommuner<sup>3</sup>, skedde då en fjärdedel av exploateringarna räknat i antalet nyproducerade lägenheter på mark som ägts av kommunen, medan tre fjärdedelar avsåg exploateringar på mark som byggherren tidigare ägt själv eller förvärvat på annat sätt. Fördelningen av lägenheter med avseende på tidigare markinnehav visade ingen skillnad mellan större byggherrar (de fyra vanligast förekommande) å ena sidan och övriga, mindre byggherrar å den andra. Räknat i antalet lägenheter svarade större respektive mindre byggherrar med SCB:s definition för vardera ungefär hälften av nyproduktionen.

Boverkets byggkostnadsforum gav 2005 ut en rapport om kommunal markpolitik i 13 studerade kommuner<sup>4</sup>. I rapporten anges bl.a. en uppskattad andel av mark för bostadsändamål som sålts av kommunen eller upplåtits med tomträtt i de kommuner som deltog i undersökningen. Uppgifterna avser 2004 och omfattar all bostadsproduktion, såväl småhus som flerbostadshus. I rapporten konstateras (s. 12) att i storstäderna säljs eller upplåts marken till största delen av kommunerna, medan det på andra håll i större utsträckning byggs bostäder på privat mark. De uppgifter som presenteras i rapporten bekräftar i huvudsak den bilden. Den uppskattade andelen av den totala produktionen som då skedde på kommunal mark angavs i Stockholm vara cirka 80 procent, i Göteborg cirka 70 procent och i Malmö cirka 60 procent. I Huddinge, Lerum och Lund uppgavs andelen vara cirka 50 procent och i Mölndal cirka 25 procent. Den nämnda slutsatsen i rapporten motsägs dock av att i Växjö, Ronneby och Höganäs var den upp-

---

<sup>2</sup> Statskontoret, *Mark, bostadsbyggande och konkurrens. En granskning av den kommunala markanvisningsprocessen*, Rapport 2012:25.

<sup>3</sup> Konkurrensverket, *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet!*, Rapport 2006:2.

<sup>4</sup> Boverket, *Markpolitik och kommunala markpriser – En undersökning om hur 13 kommuner arbetar med markprissättning och markanvisning vid överlåtelse av mark för bostadsändamål*, 2005.

skattade andelen mark för bostadsändamål som ägdes av kommunen cirka 80 procent.

Två examensarbeten vid enheten för fastighetsvetenskap vid KTH i Stockholm studerade 2006 bostadsproduktionen och markägoförhållanden i Stockholmsregionen<sup>5</sup> respektive i Göteborgs- och Skåne-regionen<sup>6</sup>. I den förstnämnda rapporten anges inga uppgifter om faktisk fördelning av bostadsproduktionen, men författaren konstaterar att både vad gäller Tyresö och Stockholms kommun upprättas fler detaljplaner och byggs totalt sett flest lägenheter på kommunal mark jämfört med privat mark. I den sistnämnda rapporten anger författarna att i Göteborg planerades cirka 40 procent av nybyggnationen på kommunal mark (exklusive mark som ägs av kommunala bolag) och Partille kommun cirka 50 procent (exklusive mark som ägs av kommunala bolag). I Kristianstad var motsvarande andel cirka 85 procent och i Malmö cirka 70 procent.

Utredningens bedömning utifrån nämnda, men knapphändiga faktauppgifter är att i vart fall i tillväxtkommuner, där bostadsbyggandet naturligen är större än i landet i övrigt, har en dominerande del av bostadsproduktionen skett med stöd av markanvisningsavtal på mark som ägs eller har ägts av kommunen. Den utvecklingen torde dock i sig tala för att andelen exploateringsavtal kommer att öka i takt med att de kommunala markreserverna för bostadsbyggandet minskar.

I utredningens uppdrag ingår endast frågor gällande exploateringsavtal, dvs. avtal mellan en kommun och en byggherre eller fastighetsägare där marken huvudsakligen är privatägd, varför framställningen i det följande begränsas till detta. Faktaunderlag till de beskrivande delarna i detta kapitel har vi bl.a. hämtat från de rapporter som omnämns i utredningsdirektiven och från annan litteratur inom området<sup>7</sup>. När det gäller underlag för avsnitt 5.4 om exploateringsavtal i några andra länder, har utredningen även arrangerat ett seminarium med deltagare från ministerier, kommuner och forskningsinstitutioner i Danmark, Finland och Norge.

---

<sup>5</sup> Skoglund, *Bostadsproduktion på privat och kommunal mark – Detaljplanering i Tyresö och Stockholms kommuner*, KTH Fastighetsvetenskap EX-06-155, Stockholm 2006.

<sup>6</sup> Mattsson & Nilsson, *Analys av bostadsbyggande och markägoförhållanden i Göteborgs- och Skåne-regionen*, KTH Fastighetsvetenskap EX-06-168, Stockholm 2007.

<sup>7</sup> Bl.a. Kalbro & Lindgren, *Markexploatering*, Norstedt, 2010.

### 5.2.2 Vad innebär ett avtal?

Eftersom kommunens förhandlingsposition baseras på rätten att bestämma var, hur och när en detaljplan ska upprättas, dvs. det kommunala planmonopolet, tecknas exploateringsavtalet i regel senast i samband med kommunens antagande av detaljplanen. Vanligen ingås avtalet strax innan planantagandet, med villkor om att avtalet blir giltigt under förutsättning att planen kommer att vinna laga kraft.

Ett s.k. föravtal (ramavtal, planeringsavtal el. motsv.) kan tecknas innan planprocessen inleds. När en byggherre äger mark med exploateringsmöjligheter är det naturligt att han vill få en uppfattning om vad som kan byggas. Byggherren är också intresserad av att få ett preliminärt besked om vilka huvudsakliga exploateringskostnader han förväntas stå för. Visserligen kan byggherren numera på begäran få ett s.k. planbesked av kommunen (5 kap. 2–5 §§ PBL), men där lämnas endast uppgifter om kommunen har för avsikt att påbörja en planläggning och i så fall när den förväntas leda till en ny eller ändrad detaljplan. Några bindande kommunala utfästelser om framtida bebyggelse är det inte möjligt att ge. För att byggrätten ska kunna bestämmas, måste det bl.a. ske ett samråd om detaljplanen med andra som berörs av planen.

I ett rättsfall (RÅ 1980 Ab. 425) hade kommunen ingått en principöverenskommelse med en byggherre som innebar att kommunen tagit ställning till hur framtida markanvändning skulle utformas. Därigenom ansågs kommunen ha överskridit sin befogenhet som planmyndighet.

Vid större exploateringsprojekt kan utrednings- och planeringskostnader vara betydande. Hur dessa kostnader ska fördelas mellan byggherren och kommunen är då en fråga som kan regleras i ett plankostnadsavtal eller annat motsvarande föravtal. Föravtal kan ses som ett "letter of intent" mellan kommunen och byggherren. Parterna ska verka för att avtalet blir uppfyllt, såvida inte något oförutsett inträffar som ligger utanför parternas egen kontroll.

Det egentliga exploateringsavtalet är en överenskommelse mellan kommunen och en byggherre om hur en exploatering ska genomföras. Det gäller dels vem som ska ha ansvar för utförande av olika åtgärder, dels vem som ska finansiera åtgärderna. Innehållet i ett exploateringsavtal är beroende av exploateringssituationen. Exploateringsavtal förekommer såväl i samband med byggnation av enstaka småhus med en privatperson utan egen exploaterings-

erfarenhet som byggherre, som vid utveckling av ett större bostadsområde med något av de största byggföretagen som exploatör. I enklare fall består avtalen av några få punkter, medan avtalen i större bebyggelseprojekt kan vara mycket omfattande. Det gäller särskilt större infrastrukturprojekt. Det kan också finnas skillnader mellan avtalens utformning beroende på kommunernas varierande erfarenhet och policy i exploateringsfrågor.

Följande punkter ger en bild av vad exploateringsavtal som avser större bebyggelseprojekt ofta brukar innehålla.

- Specificering av bebyggelsens utformning i s.k. gestaltungsprogram e. dyl., som kompletterar detaljplanens bestämmelser
- Skydd för befintlig vegetation under byggnadstiden
- Ansvar för sanering av förorenade markområden (i förekommande fall)
- Utformning av allmänna platser, dvs. gator/vägar, torg, parker och grönområden
- Byggherrens ansvar för utförande av kommunala anläggningar
- Byggherrens exploateringsbidrag samt kommunala gatukostnads- och anläggningsavgifter för vatten och avlopp
- Kontroll, besiktning och garantitider för kommunala anläggningar som byggherren utfört
- Marköverlåtelse från byggherren till kommunen för allmänna platser och allmänna tomter på kvartersmark i detaljplanen
- Upplåtelse av rättigheter på byggherrens mark för allmänna ledningar, gång- och cykelvägar och gemensamhetsanläggningar
- Vem som ska ta initiativ till ansökningar om lantmäteriförrättningar
- Tidplan för exploateringsgenomförande
- Förfarandet om det skulle uppstå tvister om avtalets tolkning
- Viten om någon av parterna inte skulle uppfylla avtalet.

### 5.2.3 Från offentlig reglering till civilrättsliga avtal

När kommunen ingår ett exploateringsavtal bör en grundläggande rättsprincip vara att dess befogenheter bygger på en rättslig reglering. Det ska därför finnas stöd i offentligrättslig lagstiftning för att teckna sådana avtal. Kommunen ska inte genom exploateringsavtal kunna framtvinga prestationer från en exploatör som avviker från lagstiftningen. Exploateringsavtalen är dock inte uttryckligen reglerade i lagstiftningen, utan lagstödet för avtalen bygger i dag indirekt på olika bestämmelser i plan- och bygglagen och kompletterande lagstiftning om ansvar och finansiering av infrastruktur samt markåtkomst och ersättning.

Utgångspunkten i bestämmelserna är att byggherren ska svara för kostnader för allmänna platser och allmänna va-anläggningar inom det aktuella planområdet och på den egna kvartersmarken. Investeringar för övriga anläggningar och byggnader ska däremot bekostas av det allmänna.

Lagstiftningen är relativt restriktiv när det gäller möjligheterna att ålägga byggherren kostnader för t.ex. infrastruktur. En förklaring till denna restriktivitet är att lagstiftningen är utformad mot bakgrund av 1960- och 1970-talens bostadssociala ambitioner, där statliga bostadssubventioner utgjorde en central del. För att byggherren skulle erhålla statliga bostadslån med en starkt subventionerad ränta, förutsattes att kostnaderna för mark, anläggningar och byggnader låg på en rimlig nivå, vilket kontrollerades av länsbostadsnämnderna.

För varje kommun skulle det fastställas ett belopp för s.k. tomt- och grundberedningskostnader, som inte fick överskridas. I tomt- och grundberedningsbeloppet (TOG) ingick kostnader för mark, trafik- och parkanläggningar på allmän plats i detaljplan, vatten- och avloppsanläggningar, el-ledningar, grovplanering och grundberedning samt administration. Däremot ingick inte s.k. generalplanekostnader, dvs. kostnader för åtgärder utanför detaljplaneområdet. På motsvarande sätt kontrollerades att husbyggnadskostnaderna låg på en godtagbar nivå. Systemet innebar i slutändan att försäljningspriset på bostadsrätter och småhus med äganderätt var reglerat. Tillsammans med de kommunala bostadsföretagens hyresledande ställning svarade systemet med statliga bostadslån för samhällets reglering av hela bostadsmarknaden.

Det var mot bakgrund av det här systemet som den dåvarande PBL-utredningen i sitt betänkande Ny plan- och bygglag (SOU



1979:65 och 66) föreslog att exploateringsavtalen inte skulle lagregleras särskilt. Utredningen anförde bl.a. följande (s. 394 f.).

Avtal som kommer till stånd som medel i genomförandeprocessen berör många olika lagar och skiftande förhållanden. Behovet av att i denna form reglera praktiska frågor angående plangenomförandet är uppenbart. Som redan tidigare har framhållits ges av KL:s allmänna stadganden, bl.a. om likställighet, och av olika speciallagars regler, grundläggande bestämmelser för hur olika frågor skall behandlas. I taxor kan frågor om avgifter m.m. vara närmare preciserade. Där tvingande lagregler finns, och inte annat särskilt framgår av berörda lagar, finns ingen rätt att i avtal träffa överenskommelser som avviker från vad som sålunda stadgats. Särskild lagreglering av detta uppenbara förhållande är inte erforderligt.

I PBL finns stadganden för hur långt detaljregleringen får gå vid planläggning. Där finns också regler för samråd, utställning m.m. av detaljplan, som har kommit till för att garantera medborgarinsyn och ge en bättre möjlighet att påverka utformningen av planerna. En faktisk bindning från kommunen i förväg är naturligtvis inte förenlig med lagstiftningens syfte. Inte heller i här berörda avseenden skulle emellertid en särskild lagreglering av ett så uppenbart förhållande tjäna något syfte.

Även om remissinstanserna inte var eniga med utredningens förslag, delade föredragande statsråd utredningens uppfattning i regeringens proposition Ny plan- och bygglag (prop. 1985/86:1, s. 228).

Syftet med en lagreglering skulle (nämligen) i första hand vara att skydda den enskilde som motpart till kommunen och att reglera exploateringsavtalets verkan mot tredje man. Med hänsyn till de skiftande förhållanden som kan förekomma i dessa sammanhang torde det vara mycket svårt att lagtekniskt utforma sådana föreskrifter. De skulle bli så allmänt hållna att de knappast skulle utgöra något effektivt skydd utöver det som redan följer av avtalslagen. Jag anser inte att det finns skäl att lagreglera exploateringsavtalen enbart för att markera avtalstypens betydelse och förankra förfarandet med sådana avtal i lagstiftningen om plangenomförande.

Under 1990-talet skedde sedermera radikala förändringar av förutsättningarna för bostadsbyggandet. De statliga bostadssubventionerna – med prisreglering av hyror och bostadsrättsavgifter och av försäljningspriser på nya radhus och småhus med äganderätt – ersattes av ett marknadsorienterat byggande.

Numera byggs huvuddelen av bostäderna av privata byggherrar och till marknadsmässiga priser. Samtidigt har många kommuner en begränsad ekonomi, vilket kan göra det svårt att bekosta alla

följdinvesteringar som kan uppstå vid byggprojekt i form av trafik-anläggningar, social service etc. Det betyder att byggherrar kan göra mer eller mindre stora vinster, medan kommunerna åtminstone på kort sikt riskerar att enbart belastas med kostnader. Genom exploateringsavtal försöker därför kommuner att ålägga byggherrar ekonomiska eller andra skyldigheter, som befinner sig i utkanten av vad lagstiftningen tillåter.

Dessa samhällsförändringar har således skapat en ny situation vid användningen av exploateringsavtal. Det kan exemplifieras med följande problembeskrivning presenterad av Exploateringsavtalsgruppen i Syd, som är en informell grupp med personer från kommuner, byggherrar och Tekniska högskolan i Stockholm (KTH). Gruppen har diskuterat hur exploateringsavtal skulle kunna utformas i det framtida samhällsbyggandet och dess diskussioner och förslag finns relaterade i en rapport från KTH<sup>8</sup>.

- *Bristande helhetsyn i stadsbyggandet.* Om kommunerna håller sig inom lagstiftningens ramar för exploateringsavtal, minskar incitamenten för att göra detaljplaner för ny bebyggelse. I många kommuner finns marknadsförutsättningar för en annan finansiering än vad som i dag är möjligt enligt lagstiftningen. Kommuner konstruerar därför egna modeller för att hantera problematiken. Förhandlingar om exploateringsavtal blir då ett ekonomiskt spel, där parterna försöker minimera sina kostnader. Det stimulerar inte till värdeskapande planering, helhetslösningar och partnerskap i stadsbyggandet.
- *Långsiktigt dåliga förvaltningslösningar.* Inte sällan överför kommunerna, genom exploateringsavtal, ett lagstadgat ansvar för allmänna platser (gator, torg, grönområden) till fastighetsägarna. Det sker genom att vägar i stället läggs ut på kvartersmark, som förvaltas som s.k. gemensamhetsanläggningar. Orsaken är i första hand att kommunerna måste täcka drifts- och underhållskostnader för gator m.m. genom kommunal-skatten och inte med avgifter från fastighetsägarna. Detta skapar i sin tur problem med huvudmannaskapet för vatten och avlopp. Kommunala va-verk vill inte gärna ta på sig ansvaret för va-system, om de lokaliseras till områden som är gemensamhetsanläggningar. Det leder till långsiktigt dåliga lösningar från såväl stadsbyggnads- som förvaltningssynpunkt.

---

<sup>8</sup> Kalbro & Smith, *Exploateringsavtal. Lagstöd, tillämpning och förslag till nya principer*, KTH Arkitektur och samhällsbyggnad, TRITA-FAT Rapport 4:104, 2008.

- *Orättvis ekonomisk fördelning.* När gator och vägar, som egentligen bör vara kommunala, i stället blir gemensamhetsanläggningar uppstår rättviseproblem mellan fastighetsägare. Som delägare i gemensamhetsanläggningar måste fastighetsägare dels betala kostnader för anläggningen, dels genom kommunalskatten bidra till kostnader för gator som sköts av kommunen.
- *Bristande rättssäkerhet.* Förhandlingar om exploateringsavtal sker mot bakgrund av kommunens planmonopol. Det finns då en risk att detaljplaner fördröjs – eller i värsta fall inte antas – om byggherren inte vill gå med på kommunens krav. Denna asymmetri i parternas förhandlingspositioner understryker vikten av att det finns tydliga och förutsägbara regler.
- *Bristande förutsägbarhet och konkurrens.* Det ligger i sakens natur att kommunerna inte i förväg kan offentliggöra vilka krav man ställer på byggherrarna, om kraven saknar lagstöd. För byggherren kan det således finnas en stor osäkerhet om vilka kostnader som i slutändan kommer att belasta byggprojektet. Denna bristande förutsägbarhet om kostnadsbilden gynnar stora företag, som kan spelets regler och har stora finansiella resurser att leva med osäkerheten.
- *Långa planeringsprocesser.* Oklara regler om kostnadsfördelningen mellan kommun och byggherre leder inte sällan till långdragna diskussioner innan detaljplaner kan antas. Det medför kostnader och tidsfördröjningar i stadsbyggandet.

Plan- och byggnadslagstiftningens regelverk för detaljplaneprocessen och bristen på tydliga riktlinjer för exploateringsavtal har kritiserats av många för att bidra till onödiga tidsförluster och därmed höga kostnader för inte minst den del av näringslivet som är involverad i samhällsbyggandet. Regeringen gav 2005 Verket för Näringslivsutveckling (Nutek) i uppdrag att mäta PBL:s administrativa kostnader för det svenska näringslivet. I sin rapport<sup>9</sup> bedömer verket att byggherrarnas administrativa kostnader för eget och externt utlagd arbete för att uppnå exploateringsavtal årligen uppgår till drygt 15 mnkr, vilket motsvarar närmare 20 procent av näringslivets totala kostnader för det arbete som läggs ner i samband med kommunernas detaljplaner.

---

<sup>9</sup> Nutek, *Näringslivets administrativa kostnader för bygg- och fastighetsrätt*, Rapport 2007:2.

Under de intervjuer som verket genomförde inom ramen för den studien, var det framförallt exploateringsavtalen som fördes fram som ett problem. När ett företag initierar en planprocess i en kommun, påbörjas en förhandling mellan företaget och kommunens tjänstemän. Förhandlingen handlar till stor del om att kommunen ska samtycka till de idéer som företaget har och därför påbörja planförfarandet. Kommunen och företaget ska förhandla fram och teckna ett exploateringsavtal, där företaget förbinder sig att exploatera den aktuella marken enligt överenskomna villkor.

Företagen upplever enligt intervjuerna att kommunen hamnar i överläge i förhandlingsprocessen, eftersom de inte får möjlighet att bygga och förverkliga sina idéer, om de inte går med på kommunens villkor. Kommunen har stora möjligheter att i exploateringsavtalen villkora företagen att stå för en del andra omkostnader än den byggnation som företaget från början planerat. Företagen har under intervjuerna beskrivit hur exploateringsavtalen exempelvis kan omfatta byggnation av skolor, daghem, vägar, idrottsplatser, busshållplatser etc. Företagen känner sig utnyttjade, eftersom de är i beroendeställning gentemot kommunen. De känner sig tvingade att skriva på avtal, där villkoren känns orimliga.

Eftersom exploateringsavtalen och deras omfattning inte är reglerade i lagstiftning, får kommunen betydande utrymme och möjligheter att ställa upp egna riktlinjer och krav på de företag som vill exploatera mark. Företagen har under intervjuerna fört fram detta som ett stort problem. Företagen har dessutom svårt att förutse kostnaderna och att planera sina projekt, då de inte vet vad kommunen kommer att kräva i avtalen.

Exploateringsavtalen skulle enligt rapporten upplevas som mer rimliga om utformningen och vad de får omfatta var reglerat. De skulle då vara förutsägbara och därmed en naturlig del i detaljplaneprocessen. Om ett bostadsföretag exempelvis vill bygga ett visst antal lägenheter, skulle företaget vara medvetet om att det även måste stå för en del omkostnader för att de boende ska kunna ta sig till och från området och ha tillgång till skolor och daghem. Även om kostnaderna fortfarande skulle vara höga, skulle detta vara klarlagt innan företagen gav sig in i processen och därmed skulle det upplevas som mer rimligt.

## 5.2.4 Nuvarande lagstöd för exploateringsavtal

### Rättsliga begränsningar i avtalsfriheten

För exploateringsavtalen gäller bestämmelser som går utöver rent civilrättsliga överenskommelser. Som en grundläggande rättsprincip gäller att kommunens befogenheter, i dess egenskap av myndighet, ska bygga på en rättslig reglering. Villkor i ett exploateringsavtal, som är ett uttryck för kommunens myndighetsutövning, måste därför ha stöd i den offentlighetsrättsliga lagstiftningen. Kommunen får alltså inte, genom sitt planmonopol, framtvunga prestationer från en byggherre som går längre än vad lagstiftningen medger.

Detta synsätt, som kom till uttryck redan i förarbetena till 1987 års PBL (prop. 1985/86:1), har bekräftats även i senare sammanhang. Kommunen befinner sig i överläge genom att vara planmyndighet enligt PBL och bestämmer således när en detaljplan ska upprättas och antas. Det finns därmed en potentiell risk för att kommunen utnyttjar denna myndighetsposition vid avtalsförhandlingarna, dvs. en förutsättning för att detaljplanen ska antas är att byggherren går med på vissa villkor i exploateringsavtalet. Ett sådant utnyttjande av myndighetspositionen, s.k. illojal maktanvändning, innebär alltså att kommunen använder sin maktposition för att främja egna ekonomiska intressen. Tom Madell, tidigare professor i Europarätt vid Umeå universitet, skriver bl.a. följande<sup>10</sup>.

En myndighet får exempelvis inte ta betalt för sin myndighetsutövning, såvida inte stöd för detta föreligger i författning. Som en följd av detta räknas det alltså som otillbörligt att ett offentligt organ utan författningsstöd begär en förmån i utbyte mot myndighetsutövning. Ett typiskt exempel är om en ansökan om bygglov bifalls först om den sökande, t.ex. genom ett genomförandeavtal, förpliktat sig att bidra till någon kommunal verksamhet.

Madell menar vidare (s. 120) att illojal maktanvändning kan föreligga om en myndighet "hotar" med tvångsmedel som inte hänger samman med den lag som ligger till grund för förhållandet, t.ex. vid expropriation, när detaljplaner antas eller bygglov beviljas. Efter en genomgång av den begränsade rättspraxis som finns för genomförandeavtal, drar Madell slutsatsen (s. 122) att kommunen inte har

---

<sup>10</sup> Madell, *Avtal mellan kommuner och enskilda: Avtalsslut och rättsverkningar*, s. 44, Norstedts Juridik 2000.

någon möjlighet att uppställa avtalsvillkor som går längre än vad offentligrättslig lagstiftning medger. Till samma slutsats har även Svenska Kommunförbundet tidigare kommit<sup>11</sup>.

Den lagstiftning som är relevant för exploateringsavtalens utformning kan delas in i allmänna respektive särskilda rättsregler för planering och plangenomförande. Till den senare kategorin hör bl.a. bestämmelser om plan- och bebyggelseutformning, huvudmannaskap och finansiering av gator, vägar och va-anläggningar samt regler för markåtkomst och ersättning.

### Allmänna rättsregler

I Regeringsformen, RF, finns flera övergripande rättsprinciper. *Legalitetsprincipen* innebär att offentlig maktutövning ska ske med stöd av lagstiftning, dvs. myndigheter ska rätta sig efter gällande lagar (1 kap. 1 § RF). *Objektivitetsprincipen* förutsätter saklighet och opartiskhet, dvs. myndigheter ska inte styras av andra intressen än sådana de har att tillgodose (1 kap. 9 § RF). Kommunen får alltså inte ta ovidkommande hänsyn vid sina beslut. Vid t.ex. lokalisering av bebyggelse ska kommunala beslut följa PBL och besluten får inte påverkas av vem som råkar vara ägare till marken. *Likhetsprincipen*, som kräver att alla behandlas lika, betyder att det ska finnas konsekvens i beslutsfattandet (1 kap. 9 § RF). Det ska alltså finnas förutbestämda principer eller regler för hur olika situationer ska behandlas. Kommunen får exempelvis inte använda sig av ett visst avtalsvillkor för byggherre A, medan andra villkor tillämpas för byggherre B.

Övergripande bestämmelser för kommunal verksamhet finns också i kommunallagen (1991:900), KL. Av särskilt intresse där är att kommunens medborgare ska behandlas lika enligt den s.k. *likställighetsprincipen*, såvida det inte finns sakliga skäl till något annat (2 kap. 2 § KL).

Utöver dessa rättsprinciper finns också avtalslagens (1915:218), AvtL, regler om bl.a. rättsstridigt tvång och jämkning av oskäligen avtalsvillkor (29 resp. 36 § AvtL).

---

<sup>11</sup> Svenska Kommunförbundet, *Exploateringsavtal för fritidsbebyggelse på privatägd mark*, 1991.

## Plan- och bebyggelseutformning

Vid utformning av detaljplaner gäller 4 kap. i PBL. Avtalsförhandlingar mellan kommunen och byggherren får därför inte avse frågor som strider mot PBL:s regler. Ett par rättsfall kan få exemplifiera detta.

I ett fall skulle kommunen sälja mark, som efter planläggning var avsedd för en bensinstation. I ett avtal lovade kommunen att medverka till att en liknande, konkurrerande anläggning inte skulle få uppföras i närheten. En sådan utfästelse var inte tillåten eftersom den föregrep framtida planläggning (RÅ 1967 ref. 25).

Ett annat fall rörde ett bytesavtal om mark mellan en kommun och en byggherre, där kommunen utfäst sig att inte ändra eller upphäva detaljplanen under en viss tid. Inte heller detta ansågs tillåtet (RÅ 1991 ref. 59).

Dessa frågor berör s.k. förhandlingsplanering, dvs. att planeringen görs beroende av byggherrens ekonomiska eller andra prestationer till kommunen. PBL ger dock inte utrymme för att byggherren ska kunna köpa byggrätter genom att ge kommunen ekonomiskt bidrag eller att bygga anläggningar åt kommunen.

Det är inte ovanligt att som en del av ett exploateringsavtal upprätta ett s.k. gestaltningsprogram som kompletterar detaljplanens bestämmelser. Möjligheterna att i sådana sidodokument reglera bebyggelsens utformning i exploateringsavtal bestäms primärt av 2 och 4 kap. PBL, dvs. de bestämmelser som är grunden för den bebyggelsereglering som kan ske genom detaljplan.

Av särskilt intresse är PBL:s bestämmelser om vad som är möjligt att reglera i en detaljplan (4 kap. 6–19 §§). I 4 kap. 32 § finns också bestämmelser att detaljplanen inte får göras mer detaljerad än vad som är nödvändigt för att uppfylla planens syfte. Det kan då bl.a. noteras att det inte torde vara möjligt att utan speciella skäl reglera upplåtelseformen för bostäder, dvs. om det ska vara ägande-, bostads- eller hyresrätt. Vanligtvis finns det således enligt PBL inget utrymme för kommunen att i ett exploateringsavtal kräva att en viss andel av lägenheterna ska upplåtas med hyresrätt, om exploitören har känt sig tvingad att gå med på detta för att kommunen ska anta detaljplanen. I specialmotiveringen till det ursprungliga lagförslaget anges följande (prop. 1985/86:1, s. 578).

Enligt sista meningen i punkt 3 kan bestämmelser meddelas om lägenhetssammansättningen i bostadshus. Med uttrycket storlek avses lägenheternas bruksarea, antal rumsenheter eller motsvarande. Med uttrycket lägenheter av olika slag avses ordinära familjelägenheter, studentlägenheter, servicelägenheter och olika lägenhetstyper för kollektivboende. Bestämmelser om lägenhetssammansättningen bör användas endast om det finns vägande sociala skäl eller bostadsförsörjningsskäl.

Vidare ger PBL kommunen möjlighet att ta ut avgifter för att täcka sina kostnader i samband med planläggning och bygglov m.m. (12 kap. 8 och 9 §§). Genom en s.k. planavgift får kommunen ta ut kostnader för program och andra åtgärder som behövs för att upprätta eller ändra detaljplaner (12 kap. 9 §). Planavgiften får högst motsvara kommunens genomsnittliga självkostnader för det aktuella planarbetet. Grunderna för planavgiften ska anges i en taxa, som beslutas av kommunfullmäktige (12 kap. 10 §).

När exploateringsavtal upprättas, får normala planläggnings- och utredningskostnader regleras i avtalet. Det är också vanligt att byggherren där åtar sig att själv utföra delar av planarbetet. För att undvika dubbelräkning, ska i sådana fall den taxebaserade planavgiften helt eller delvis reduceras (jfr RÅ 1997 ref. 109).

### **Huvudmannaskap och finansiering av allmänna platser och allmänna trafik- och va-anläggningar**

Kommunen ska vara huvudman för allmänna platser i detaljplan, såvida det inte finns särskilda skäl att överlåta ansvaret till någon annan (4 kap. 7 § PBL). Det är enligt förarbetena lämpligt t.ex. i fritidshusområden (prop. 1985/86:1, s. 656 f.). Vi har i kapitel 2 föreslagit att det bör ske en mer ändamålsenlig bedömning av kommunens möjligheter att överlåta huvudmannaskapet för allmän plats till någon annan.

Gator och andra allmänna platser ska vara utförda på ett ändamålsenligt sätt enligt ortens sed, vilket betyder att kommunen som huvudman är skyldig att hålla en godtagbar och etablerad gatustandard inom likartade detaljplaneområden (6 kap. 18 §).

När kommunen är huvudman för allmänna platser har kommunen rätt, som vi har redogjort för i kapitel 3, att täcka anläggningskostnader med gatukostnadsavgifter från fastighetsägarna (6 kap. 24 §). Till dessa gatukostnadsregler finns en komplette-



rande exploatörsparagraf, som innebär att byggherren kan åläggas att bekosta utförandet av gator och vägar under förutsättning att det är skäligen med hänsyn till den nytta som byggherren har av detaljplanen (6 kap. 8 §). Vi har i kapitel 3 även föreslagit att gällande gatukostnadsbestämmelser ersätts med en möjlighet för kommunen att täcka kostnader för anläggning och förbättring av gator och andra allmänna platser med en taxebaserad avgift.

Som ett komplement till allmänna platser är det vanligt att vägar som ska vara tillgängliga för allmänheten läggs på kvarteretsmark i en detaljplan. Det avser normalt vägar för gång- och cykeltrafik, som ofta brukar betecknas som x-områden i planen. Det kan också vara fråga om vägar för allmän fordonstrafik (z-områden). Ansvaret för dessa vägar har kommunen. Det förekommer även att detaljplaner redovisar s.k. gx-områden, dvs. gemensamhetsanläggningar som ska vara tillgängliga för allmänheten. Lagstödet för denna blandform har satts ifråga (se t.ex. SOU 2005:77 s. 561) och några lagregler om finansiering av x-områden via avgifter från fastighetsägare/byggherrar finns inte. Vägarna ska i princip betalas av kommunen via kommunalskatten.

Enligt vattentjänstlagen (LAV) är kommunen skyldig att tillse att en allmän va-anläggning kommer till stånd om det behövs för hälso- och miljöskyddet och att va-frågorna måste lösas i ett större sammanhang (6 § LAV). När kommunen bygger en allmän va-anläggning, ska s.k. förbindelsepunkter upprättas i fastigheternas omedelbara närhet (12 §). Dessa bestämmelser innebär alltså att det finns restriktioner för när kommunen kan avhända sig va-anläggningar till gemensamhetsanläggningar eller bostadsrättsföreningar.

Avgifter för kommunens va-anläggning får tas ut genom en taxa (34 §). Normalt är det samma taxa för alla detaljplaner inom kommunens s.k. va-verksamhetsområde. Taxan ska alltså bestämmas med hänsyn till de genomsnittliga självkostnaderna inom hela va-verksamhetsområdet. Det betyder att anläggningsavgifterna vid en enskild exploatering kan vara högre eller lägre än de faktiska anläggningskostnaderna. I det avseendet skiljer sig alltså va-avgifterna från dagens gatukostnadsavgifter, som kan motsvara de faktiska kostnaderna för att bygga gator m.m. i det enskilda exploateringsområdet. Det hindrar inte att enskilda kommuner avstår från att ta ut gatukostnader eller endast tar ut en del av kostnaderna<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Se t.ex. Fridh, *Gatukostnader. En undersökning av kommunernas tillämpning*, KTH Fastighetsvetenskap EX- 07-169, Stockholm 2007.

Även när det gäller va-anläggningar kan dock byggherren åläggas att stå för de faktiska anläggningskostnaderna i exploateringsområdet, om det är skäligt (6 kap. 8 § PBL). Bestämmelsen kan få ekonomisk betydelse, eftersom kommunens va-avgift och de faktiska kostnaderna inte behöver överensstämja. Det kan naturligtvis vara en betydande skillnad om byggherren betalar avgifter enligt va-taxan eller svarar för de faktiska kostnaderna. Det förekommer också att kommuner inte tar ut någon särskild anläggningsavgift eller subventionerar avgiften via kommunalskatten. Vid förhandlingar om exploateringsavtal torde denna bestämmelse innebära att kommunen kan välja den lösning som man finner ekonomiskt mest fördelaktig.

### Överlåtelse av mark för allmänna ändamål

För att genomföra en detaljplan krävs ofta att viss mark som ursprungligen ägs av byggherren överförs till kommunen.

Mark som ska användas för allmänna platser – för vilka kommunen är huvudman – har kommunen rätt att lösa in (6 kap. 13 § PBL). Kommunen ska då betala ersättning enligt bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen, ExL. Men om det är skäligt med hänsyn till den nytta som ägaren kan väntas få av planen och omständigheterna i övrigt, kan ägaren tvingas avstå marken utan ersättning (6 kap. 4 och 5 §§ PBL). Detta villkor är normalt uppfyllt vid exploateringar med professionella byggherrar. Regeringsrätten har belyst frågan om när bestämmelsen inte får användas (RÅ 1994 ref. 54).

Kvartersmark för annat än enskilt byggande (skolor, daghem m.m.) har kommunen rätt att lösa in (6 kap. 13 §). En förutsättning för kommunal inlösen är dock att markens användning inte kan anses säkerställd. Om marken ska användas för en allmän byggnad, kan ägaren tvingas avstå marken utan ersättning, om det är skäligt med hänsyn till ägarens nytta av detaljplanen (6 kap. 4 och 5 §§).

Denna bestämmelse får dock inte användas reflexmässigt vid upprättande av exploateringsavtal. Bl.a. var begreppet allmän byggnad lättare att definiera vid den tidpunkt bestämmelsen ursprungligen tillkom (70 § i 1947 års byggnadslag). Det rörde sig då vanligen om statliga eller kommunala byggnader. Men med den privatisering av offentlig verksamhet som skett under den senaste tjugoårsperioden är det inte längre lika självklart vad som egentligen är av renodlat allmänintresse.

I specialmotiveringen till förslaget om 6 kap. 4 § anfördes följande (prop. 2009/10:170 s. 452).

Paragrafen avser att reglera mark för allmän byggnad vilket i en detaljplan regleras som kvartersmark för allmänt ändamål. Av förarbetena till nuvarande lag (prop. 1985/86:1 s. 712) framgår att inom begreppet kvartersmark för allmänt ändamål ryms en rad skiftande verksamheter såsom skola, reningsverk, simhall, värmecentral m.m. All verksamhet som har ett offentligt organ som huvudman (stat, landsting och kommun) inkluderas i uttrycket. Dock inte offentligt ägda bolag, stiftelser m.fl. Sedan nuvarande lag infördes gäller att en användning för allmänt ändamål på kvartersmark alltid ska specificeras i en detaljplan.

Mark som reserverats för allmänna trafikanläggningar på kvartersmark i en detaljplan – vanligen gång- och cykelvägar (x-områden) – har kommunen rätt att lösa in. Det sker då normalt genom servitut enligt fastighetsbildningslagen (se 7 kap. och 5 kap. 8a § FBL). Markreservat i en detaljplan kan – förutom väg- och trafikanläggningar – avse energianläggningar, anordningar för elektroniska kommunikationsnät och ledningar som behövs för allmänna ändamål (4 kap. 6 § PBL).

Vid en formell tillämpning av lagstiftningen ska ersättning betalas och det finns alltså inte någon bestämmelse som gör det möjligt för kommunen att få rätt till marken utan ersättning.

### Övrigt lagstöd för exploateringsavtal

De lagbestämmelser som hittills har behandlats är sådana som vanligen brukar anges som lagstöd för exploateringsavtal. Därutöver finns en regel i expropriationslagen, ExL, som möjligen skulle kunna utgöra en grund för exploateringsavtal i vissa situationer. Det är bestämmelsen om s.k. värdestegringsexpropriation i 2 kap. 11 § ExL.

Skall genom statens, kommuns, landstings eller kommunalförbunds försorg inom visst område vidtagas byggnads- eller anläggningsåtgärder som kan föranleda expropriation enligt 1–10 §§ och kan med skäl antagas att åtgärden medför väsentligt ökat värde för fastighet i områdets omedelbara närhet eller avsevärt ökar möjligheterna att utnyttja sådan fastighet får fastigheten exproprieras av den som vidtar åtgärden, om det hänsyn till kostnaderna för åtgärden och övriga omständigheter är skäligt.

Syftet med bestämmelsen är alltså att fastigheter som stiger i värde genom offentliga investeringar kan exproprieras under vissa förutsättningar. När bestämmelsen skulle kunna bli aktuell att tillämpa framgår av följande citat<sup>13</sup>.

Ett exempel på när värdestegringsexpropriation skulle kunna komma i fråga är då en trafikled dras fram och marknadsvärdet på näraliggande fastigheter ökar till följd av detta. Expropriation kan även tänkas t.ex. då en bro byggs mellan fastlandet och en ö med en värdestegring som följd för de fastigheter som ligger i närheten av brofästena. Vidare kan en kommun utnyttja expropriationsmöjligheten om kommunen själv uppför en centrumbebyggelse och värdet till följd av detta stiger på intilliggande områden.

I princip skulle alltså värdestegringsexpropriation kunna användas när offentliga investeringar leder till värdestegring, samtidigt som det inte finns någon annan lagreglerad möjlighet att avgiftsfinansiera investeringen från fastighetsägare. Det kan exemplifieras med en statlig, allmän väg som gör det möjligt att bygga ut ett exploateringsområde. Det bör dock understrykas att den närmare innebörden av bestämmelsen är oklar, eftersom regeringen aldrig har prövat någon ansökan om värdestegringsexpropriation. Att paragrafen kan sättas i samband med exploateringsavtal och förhandlingar om ersättningen står dock klart enligt förarbetena<sup>14</sup>.

Det är visserligen möjligt att en regel om värdestegringsexpropriation inte kommer att tillämpas i någon större utsträckning. Regeln kan emellertid få avsevärd betydelse genom sin blotta existens som grundval för förhandlingar mellan det allmänna och fastighetsägaren. Denne bör kunna freda sig från expropriation genom att frivilligt ersätta samhället för den markvärdestegring som kan beräknas uppstå till följd av del allmännas insatser. En sådan lösning kan ofta förefalla lämplig exempelvis då en ny väg dras fram och betydande värdestegring därigenom uppkommer på kringliggande mark. Eftersom syftet med värdestegringsexpropriation endast skall vara att det allmänna skall tillgodogöras markvärdestegringen bör expropriation i regel kunna undvikas när fastighetsägaren har erbjudit sig att betala en skälig ersättning för den förmögenhetsökning som följer av det allmännas åtgärder. Det nu sagda innebär att bestämmelsen om värdestegrings-expropriation skulle få en funktion liknande reglerna för mark-exploatörsfall i 70 och 73 §§ BL (prop. 1971:122, s. 164)<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Dahlsjö, Hermansson & Sjödin, *Expropriationslagen. En kommentar*, Norstedts Juridik 2010.

<sup>14</sup> Bouvin & Stark, *Expropriationslagen: en kommentar*, Norstedts Juridik 1989.

<sup>15</sup> De exploatörsparagrafer som omnämns motsvaras i dag av 6 kap. 3-5 §§ samt 8 § PBL).

## Rättslig prövning av exploateringsavtal

Det finns bara en handfull rättsfall där lagstödet för villkor i exploateringsavtal har prövats enligt avtalslagens regel om oskäliga avtalsvillkor. Det anses bl.a. bero på att professionella exploatörer inte gärna vill stöta sig med kommunen, om de har för avsikt att bedriva byggverksamhet i samma kommun även efter det aktuella byggprojektet. För mindre byggherrar är det sannolikt andra skäl, inte minst ekonomiska, som hindrar dem från att ifrågasätta kommunens villkor för att avtal ska kunna tecknas. Två äldre rättsfall kan dock få exemplifiera villkor i exploateringsavtal som ansetts otillåtna.

I ett exploateringsavtal för fritidsbebyggelse krävde kommunen att byggherren skulle bidra med 400 kr per tomt till anläggningar för fritidsändamål som skulle vara öppna för allmänheten. Regeringsrätten fann att det inte fanns något lagstöd för ett sådant avgiftsuttag (RÅ 1968 ref. 8).

I ett annat fall hade byggherren förbundit sig att, vid kommande tomtförsäljningar, ålägga köparna att betala årliga avgifter till kommunen för en kommunal badplats. Detta avtalsvillkor undanröjdes, eftersom det saknas lagstöd för ett sådant avgiftssystem (RÅ 1975 Ab 487).

### 5.2.5 Tillämpning av exploateringsavtal i praktiken

I en rapport från KTH<sup>16</sup> har tillämpningen av exploateringsavtal i praktiken undersökts, exemplifierats och analyserats för att belysa om och i vilken utsträckning det finns avtalsvillkor som saknar det lagstöd som beskrivits i föregående avsnitt. Undersökningen baseras på 129 exploateringsavtal från åtta olika byggherrar. Avtalen avser i första hand detaljplaner för bostäder och har ingåtts under åren 2000–2007. I det följande redovisas ett urval av exemplen i rapporten.

### Huvudmannaskap och finansiering av allmänna platser

Kommunen får avsäga sig huvudmannaskapet för allmänna platser endast om det finns särskilda skäl (4 kap. 7 § PBL). Ett sådant särskilt skäl kan vara att detaljplanen avser fritidsbebyggelse (prop.

<sup>16</sup> Kalbro & Smith, *Exploateringsavtal. Lagstöd, tillämpning och förslag till nya principer*, KTH Arkitektur och samhällsbyggnad, TRITA-FAT Rapport 4:104, 2008.

1985/86:1, s. 656 f.). När det gäller permanentbostadsbebyggelse däremot får huvudmannskapet endast undantagsvis överlåtas till enskilda. I följande fall, ett detaljplaneområde med 125 egnahemsbostäder, kan det enligt rapporten ifrågasättas om kravet på särskilda skäl är uppfyllt.

Huvudman för gator och allmänna platser blir den samfällighetsförening som avses bildas. Ansvaret för framtida drift och underhåll av allmänna gator, gång- och cykelvägar, allmänna platser kommer att handhas av en samfällighetsförening som avses bildas. (Avtal 10, 2 §).

Kommunen kan ta ut avgifter – gatukostnadsersättning – från fastighetsägarna för allmänna platser med stöd av 6 kap. 24 § PBL. Enligt denna bestämmelse finns flera begränsningar för vilka åtgärder som får ingå i det s.k. kostnadsunderlaget. I exploatörsfallet kompletteras dock 24 § av 6 kap. 8 §. Bestämmelsen innebär att byggherren kan åläggas att bekosta utförandet av gator och vägar, under förutsättning att det är skäligt med hänsyn till byggherrens nytta av detaljplanen. Bestämmelsen torde ge större möjlighet för kommunen att ta ut kostnader än vad som är tillåtet enligt 24 §.

Följande avtalsvillkor kan få belysa gränsdragningsproblem mellan 6 kap. 8 och 24 §§.

Exploatören skall projektera, utföra och bekosta ombyggnad och utbyggnad av V-vägen inklusive gång- och cykelbana, belysning och busshållplatser. (Avtal 4, 7 §).

Den aktuella vägen låg dels utanför den detaljplan som skulle genomföras, dels var det fråga om en större trafikled. Mot den bakgrunden kan det enligt rapporten ifrågasättas om gatukostnadsersättning enligt 6 kap. 24 § skulle vara möjlig att ta ut. Men vad som är möjligt att avgiftsbelägga med stöd av 6 kap. 8 § är i avsaknad av rättspraxis mer oklart.

Även nästa avtalsvillkor är ett annat exempel på svårbedömbart villkor med hänsyn till 6 kap. 8 § PBL.

Exploatören skall, förutom samtliga anläggningar inom blivande kvartersmark, projektera, utföra och bekosta följande anläggningar inom exploateringsområdet: Ombyggnad av H-vägen enligt detaljplan (huvudgata), ombyggnad av L-vägen enligt detaljplan (lokalgata), anläggande av parkområde på ömse sidor om H-vägen, iordningställande av mark mellan den befintliga A-vägen, B-vägen och bullervallen (genomfart) som avses tillhöra vägområdet. (Avtal 14, 6 §).

Gatukostnadsavgifter för allmänna platser får maximalt täcka kommunens kostnader för byggande och standardförbättring, medan underhållskostnader måste finansieras med kommunala skattemedel. Gränsen mellan standardförbättring och underhåll är inte alltid klar, men exempel på förbättringar är breddning av en gata, separering av gång- och cykeltrafik från annan trafik samt asfaltering av en grusväg. Ett exempel på en underhållsåtgärd är asfaltering av en redan asfaltbelagd väg.

Nedan ges ett exempel där byggherren ska bekosta åtgärder som mot ovanstående bakgrund är att betrakta som underhållsåtgärder.

Exploatören skall enligt omfattningsbeskrivning utföra och bekosta ny toppbeläggning inom ombyggnadsområdet samt ny toppbeläggning på busshållplatsens angöringsyta. (Avtal 9, 9 §).

De vägar som åsyftas i detta villkor var redan belagda med asfalt. Det var således inte fråga om standardförbättringsåtgärder, utan om underhållsåtgärder, som inte höjde gatornas ursprungliga kvaliteter.

### Finansiering av x- och gx-områden

Kvartersmark kan i en detaljplan reserveras för gång- och cykeltrafik för allmänheten, som ofta har beteckningen x i detaljplanen. Huvudman för sådana x-områden ska vara kommunen och rätten till området kan säkerställas genom servitut, där en kommunägd fastighet blir härskande. Det finns, i motsats till allmänna platser, inte något lagstöd för att finansiera x-områden med avgifter från fastighetsägare och byggherrar. Att så sker är enligt rapporten ändå vanligt, vilket följande avtalsvillkor kan få exemplifiera.

Kommunen skall äga rätt att för allmän gångtrafik under dagtid nyttja det område inom kvarteret A som markerats med X på detaljplane-kartan. Bolaget skall utföra och bekosta anläggandet av områdena. (Avtal 1, 2 §).

Om x-området i stället hade redovisats som allmän plats i detaljplanen, skulle det i princip ha varit möjligt att låta byggherren betala anläggningskostnaden med stöd av 6 kap. 8 § PBL.

I vissa fall överlåter kommunen ansvaret för drift och underhåll av x-områden på byggherren och sedermera de boende, vilket följande två avtalsvillkor exemplifierar.

Bolaget ansvarar för drift och underhåll av områdena betecknade med X på detaljplanen. (Avtal 1, 2 §).

Exploatören upplåter i exploateringsfastigheten servitut till förmån för kommunens fastighet innebärande rätt att för allmän gångtrafik använda det med X på plankartan betecknade området. Anläggningarna inom x-området skall bekostas och underhållas av exploatören. (Avtal 4, 10 §).

Det finns enligt rapporten inte något rättsligt stöd för att överlåta drift- och underhållsansvaret för x-områden på byggherren. Någon möjlighet att ta ut dessa kostnader finns heller inte om alternativförfarandet med allmän plats skulle ha tillämpats. De ekonomiska konsekvenserna av denna typ av villkor torde i allmänhet vara begränsade för byggherren. Däremot kommer de boende, efter det att t.ex. bostadsrätter försålts av byggherren, att få svara för de framtida drift- och underhållskostnaderna. Därutöver skulle de boende kunna bli ansvariga om någon person skadar sig inom området på grund av bristande underhåll.

X-områden har kommunen rätt att lösa in enligt PBL. Om markägaren begär det, är kommunen skyldig att lösa in marken enligt 14 kap. 18 §. Vid en formell tillämpning av lagstiftningen ska ersättning betalas. Det finns alltså inte någon bestämmelse som motsvarar 6 kap. 3–4 §§ och som gör det möjligt att för kommunen att erhålla marken utan ersättning.

Följande avtalsvillkor exemplifierar en avvikelse från lagstiftningens ersättningsbestämmelser.

Exploatören medger kommunen rätt att inom Exploateringsområdet utan ersättning för all framtid för allmän gång- och cykeltrafik nyttja, underhålla och ombygga gång- och cykelväg med därtill hörande anordningar inom det område, som angivits med x på bilagda detaljplanekarta. (Avtal 2, 2 §).

Servitutsområdet (x-området) upplåtes utan ersättning. (Avtal 4, 10 §).

X-områden och servitut upplåts alltså utan ersättning. De ekonomiska konsekvenserna av sådana villkor torde kunna skilja sig relativt mycket beroende på områdets omfattning.

I vissa fall bildas också s.k. gx-områden i detaljplaner, dvs. en kombination av en gemensamhetsanläggning och x-område. Syftet är att trygga allmänhetens tillgång till en väg, som utgör gemensamhetsanläggning. Lantmäteriet har följande syn på denna blandform mellan enskilt och allmänt (SOU 2005:77 s. 551).



Från Lantmäteriets sida har det sedan lång tid tillbaka framförts som en grundprincip att gemensamhetsanläggningar måste anses vara enskilda (privata). Denna ståndpunkt bygger bl.a. på att det inte står i överensstämmelse med skyddet för enskild egendom att några fastighetsägare bygger, bekostar och sköter anläggningar som sedan ska användas och slitas ner av allmänheten.

Ett exempel på överlappning av g- och x-områden är följande avtal, där villkoret avsåg ett område som i detaljplanen var avsett som gemensamhetsanläggning för tre bostadsrättsföreningar.

Kommunen skall äga rätt att för allmän gång- och cykeltrafik nyttja de områden som markerats med x i detaljplanen. Rättigheten skall säkerställas som servitut. (Avtal 16, 3 §).

Denna typ av avtalsvillkor får enligt rapporten samma konsekvenser som en överlåtelse av underhållsansvaret för x-områden.

### **Finansiering av allmänna va-anläggningar och övrig infrastruktur**

Kommunen ska säkerställa att vattenförsörjning och avlopp ordnas i ett större sammanhang för befintlig eller blivande bebyggelse, om det är nödvändigt med hänsyn till kraven på hälso- och miljöskydd (6 § LAV). Kommunen tar sitt ansvar genom att bestämma ett verksamhetsområde där det finns behov av en allmän va-anläggning. Kommunen fullgör sedan sin skyldighet mot fastighetsägare genom att upprätta en förbindelsepunkt, där fastighetens egna ledningar kan anslutas till det kommunala systemet. Förbindelsepunkten ska ligga i fastighetens omedelbara närhet (12 §).

I ett avtal, som omfattade cirka 75 fastigheter (Avtal 13), skulle exploatören ansluta sina fastigheter till en av kommunen upprättad förbindelsepunkt för va som låg cirka 2 km ifrån exploatörens fastighetsgräns.

Rapportförfattarna har antagit att planområdet låg utanför kommunens va-verksamhetsområde. Det kan då diskuteras om inte verksamhetsområdet borde ha utökats och förbindelsepunkten upprättats i närmare anslutning till planområdet. Avtalsvillkoret torde kunna medföra relativt stora ekonomiska konsekvenser för byggherren.

Avslutningsvis ges i rapporten exempel på avtalsvillkor som innebär att byggherren ska finansiera infrastruktur som ligger

utanför vad som behandlats tidigare. I ett avtal reglerades byggherrens kostnader för dels allmänna platser och vägar, dels va-anslutningsavgifter på följande sätt.

Exploatören skall, förutom samtliga anläggningar inom kvartermark, projektera, utföra och bekosta ombyggnad av huvudgata, lokalgata och anordnande av parkområde. (Avtal 14, 6 §).

Exploatören skall erlägga anslutningsavgifter för vatten och avlopp till kommunen enligt vid anslutningstillfället gällande taxor och bestämmelser. (Avtal 14, 11 §).

Därutöver skulle byggherren erlägga ett exploateringsbidrag för kommunala infrastrukturinvesteringar baserat på antalet bildade tomter.

Som ersättning motsvarande värdet för Exploatören av kommunala infrastrukturinvesteringar skall Exploatören till Kommunen erlägga ersättning för kostnader med 87 500 kr per bildad tomt inom exploateringsområdet, totalt 1 925 000 kr. (Avtal 14, 13 §).

I rapporten har detta exploateringsbidrag betraktats som ett villkor som saknar lagstöd och medför större ekonomiska konsekvenser för byggherren.

Detsamma gäller ett annat avtal med villkor om att exploatören skulle rusta upp ett allmänt badhus för 4,5 mnkr, som sedan överläts till en förening för 1 kr. Vidare ålades exploatören att bekosta och anlägga ett hamnkontor för 1 mnkr, som sedan utan ersättning överläts till föreningen.

Slutligen ett avtal som närmast är ett uttryck för en beskattning av byggherrens verksamhet utan krav på motprestationer från kommunens sida. Byggherrens ekonomiska bidrag till kommunen är då relaterat till värdet av s.k. överbyggrätter.

Totala byggrätter i exploateringen har redovisats i § 2. Avsikten är att den utökning av byggrätter som arbetets fram skall generera medel för att finansiera infrastrukturinvesteringarna enligt § 3 och projektkostnader i form av alternativvärde i pågående markanvändning. Mellan parterna har dock överenskommit att det i planförslaget med byggrätter enligt § 2 har tillkommit sådana volymer i jämförelse med utgångspunkten vid projektets start (överbyggrätter) att Exploatören till Kommunen skall erlägga ett belopp om 3,5 mnkr. Ersättningen erläggs vid tillträdet. Erlagt belopp för överbyggrätten skall inte bidra till infrastrukturinvesteringar i detta projekt. (Avtal 17, 6 §).

### Kvantitativ analys av avtal och avtalsvillkor

I rapporten redovisas även en kvantitativ analys av de 129 undersökta exploateringsavtalen. Syftet är att ge en grov bild av i vilken omfattning olika avtalsvillkor förekommer i undersökningsmaterialet. I 45 procent av avtalen ligger samtliga villkor inom lagens ramar. 30 procent av avtalen innehåller ett eller flera villkor som är svårbedömbara. Huvudsakligen är det då fråga om åtgärder som inte kan finansieras med gatukostnadsavgifter enligt 6 kap. 24 § PBL, men som eventuellt skulle kunna tänkas falla under 6 kap. 8 §.

När det gäller avtal som har bedömts sakna lagstöd är det i 30 procent av avtalen fråga om ett eller flera villkor som har mindre ekonomiska konsekvenser för byggherren. Dessa villkor avser huvudsakligen byggande av x-områden och upplåtelse av mark utan ersättning för dessa områden.

I cirka en femtedel av avtalen finns ett eller flera villkor utan lagstöd som har större ekonomiska konsekvenser. Vanligast i denna kategori är finansiering av underhållskostnader för x-områden, vilket förekommer i drygt hälften av dessa avtal. Sedan finns det avtalsvillkor som förekommer i några få procent av avtalen, t.ex. reglering av upplåtelseformer till bostäder och finansiering av underhållskostnader för allmänna platser. Slutligen är det några avtal som innehåller villkor om finansiering av övrig infrastruktur eller anläggningar som det helt saknas lagstöd för.

### 5.3 Förslag från Exploateringsgruppen i Syd om nya principer för exploateringsavtal

Exploateringsavtalsgruppen i Syd (se avsnitt 5.2.2) har presenterat en idéskiss med principer för exploateringsavtal som den anser vara bättre anpassade till det marknadsorienterade byggande som sker i dag<sup>17</sup>. Gruppen menar då att det finns vissa huvudfrågor som bör analyseras och diskuteras.

- Var ska gränserna gå för kommunalt respektive enskilt ansvar/huvudmannaskap för olika typer av anläggningar såsom vägar, va-ledningar m.m.?

---

<sup>17</sup> Kalbro & Smith, *Exploateringsavtal. Lagstöd, tillämpning och förslag till nya principer*, KTH Arkitektur och samhällsbyggnad, TRITA-FAT Rapport 4:104, 2008.

- Vem ska finansiera olika typer av infrastruktur? Hur bör fördelningen ske mellan kommun och byggherre?
- När ska byggherren tvingas avstå mark för allmänna byggnader utan ersättning?
- Ska exploateringsavtalen, utöver bestämmelserna i PBL, kunna reglera bebyggelsens utformning?
- Bör kommunen offentliggöra de förutsättningar som gäller för exploateringsavtal i framtida byggprojekt med syfte att skapa förutsägbarhet? Hur och i vilka former bör detta klargöras?

En fråga som också berör exploateringsavtalen är hur administrativa kostnader i samband med detaljplanering ska fördelas mellan parterna. Ett särskilt problem är vem som ska stå riskerna för s.k. förgävesprojektering. Gruppen har dock inte närmare behandlat dessa frågor.

Efterrättelsen av principerna för exploateringsavtal anser gruppen vara en central fråga. Vilka möjligheter finns det att på ett bättre sätt än i dag säkerställa att reglerna följs? Slutligen, behövs det någon form av övergångsregler, om nya principer och lagregler skulle införas? Gruppens diskussioner och förslag redovisas i det följande.

### 5.3.1 Ansvar för finansiering av infrastrukturen

Ansvar för och finansiering av kommunal väghållning har varit föremål för utredningar i flera omgångar, bl.a. av Plan- och byggutredningen (SOU 1996:168). Även Plan- och byggkommittén (SOU 2005:77) tog upp frågan och föreslog att huvudmannaskapet för allmänna platser i en detaljplan ska kunna delas mellan kommunen och de berörda fastighetsägare som har nytta av gatorna.

PBL-kommittén konstaterade också, liksom PBL-utredningen gjorde 1996, att det är finansieringsfrågan som är grunden till de problem som finns, dvs. att det sker en övervältring av lagstadgat kommunalt ansvar på enskilda samfällighets- och bostadsrättsföreningar. Exploateringsavtalsgruppen menar att ansvaret för gator och vägar för allmänheten ska ligga på kommunen., men att finansieringsfrågorna måste lösas på ett mer ändamålsenligt sätt. Detta skulle lyfta bort en stor del av de problem som i dag är förknippade med exploateringsavtalen.

Med den tillämpning exploateringsavtalen har fått i dag berörs inte bara vägar och va-system. Det förekommer även att anläggningar som kan karaktäriseras som social infrastruktur – t.ex. skolor, daghem, idrottsanläggningar m.m. för allmänt utnyttjande – finansieras via exploateringsverksamheten. Byggherrefinansiering av denna typ av anläggningar ligger utanför lagstiftningens ramar. Frågan är om dessa ramar ska gälla även fortsättningsvis.

En exploatering för exempelvis bostäder kan ge upphov till kommunala följdinvesteringar av nämnda anläggningar, dvs. kommunen åsamkas kostnader som beror på att exploateringen genomförs. Är det då skäligt att byggherren bidrar till dessa kostnader? Exploateringsavtalsgruppen menar att det – under vissa förutsättningar – kan vara rimligt att det sker en medfinansiering från byggherrens sida. Motivet för detta ställningstagande är följande.

Det är uppenbart att finansieringsbidrag från byggherrar ter sig attraktivt för kommunerna. Men också från byggherrens perspektiv kan det förväntas fördelar av ett sådant system, genom att kommunernas ekonomiska incitament för att ta fram nya detaljplaner ökar. För att kommunen ska kunna kräva exploatörsbidrag måste det dock finnas restriktioner. Exploateringsavtalsgruppen menar att följande kriterier måste vara uppfyllda.

- Finansieringsbidrag från byggherren bör begränsas till sådana anläggningar/verksamheter för vilka kommunen har ett lagstadgat ansvar. I första hand är det då fråga om kommunens ansvar för skolverksamheten. Det betyder t.ex. att idrottsanläggningar inte ska kunna finansieras genom bostadsexploateringar, även om anläggningarna skulle vara angelägna från kommunal synpunkt.
- Vidare ska den aktuella anläggningen vara nödvändig för planområdets funktion. Anläggningen måste alltså utföras för att exploateringen ska kunna genomföras. Det kan exemplifieras med en bebyggelseexploatering som medför att kapaciteten för barnomsorgen måste utökas. Däremot bör det inte vara möjligt att ställa krav på byggherren att medverka till finansiering av anläggningar som är oberoende av exploateringen även om de är önskvärda från allmän synpunkt, t.ex. de ovan nämnda idrottsanläggningarna. Exploateringsverksamheten bör inte användas som inkomstkälla för att finansiera åtaganden för kommunala anläggningar.

- De åtgärder eller kostnader som byggherren ska svara för måste vara skäligen med hänsyn till exploateringsens art och omfattning samt den nytta byggherren har av exploateringen.
- De åtgärder eller kostnader som byggherren förväntas bidra med måste vara förutsägbara.

Dessa fyra kriterier bör enligt Exploateringsavtalsgruppen gälla då kommunen, med stöd av planmonopolet, ställer upp sådana villkor för exploateringen som byggherren inte har något eget intresse av att uppfylla. Det är alltså sådana fall där byggherren kan känna sig tvingad att gå med på vissa villkor för att kommunen ska besluta om att anta en detaljplan.

Samtidigt finns det situationer där kommunen och byggherren har sammanfallande intressen. Anläggningar eller åtgärder som är önskvärda från kommunal synpunkt kan också enligt gruppen vara värdehöjande för den bebyggelse som ska uppföras. I sådana fall bör det naturligtvis inte finnas några hinder för en – i verklig mening – frivillig överenskommelse mellan parterna som frångår ovanstående kriterier. Ett exempel kan vara när byggherren vill utföra anläggningar eller åtgärder som är helt oberoende av om kommunen har önskemål om dessa. Huruvida byggherren frivilligt går med på vissa åtaganden är dock inte alltid enkelt att avgöra. För att lösa frågan i praktiken bör enligt gruppen skäligheten av olika avtalsvillkor kunna bli föremål för en objektiv prövning.

Med stöd av exploateringsavtal får byggherren normalt sett avstå mark till kommunen utan ersättning för dels allmänna platser, dels mark för allmänna byggnader på kvartersmark. Grunden för detta är 6 kap. 8 § PBL, som gör det möjligt att förordna att ersättning inte ska utgå om det är skäligt med hänsyn till den nytta byggherren har av detaljplanen. Sådana villkor i exploateringsavtalen torde enligt gruppen vanligtvis vara relativt okontroversiella. Markens värde är ofta lågt och byggherrens nytta är obestridlig.

Möjligheterna att reglera bebyggelsens utformning – genom detaljplan och bygglov – bestäms i grunden av 4 och 9 kap. PBL. Exploateringsavtalsgruppen menar att syftet med exploateringsavtal – genom kompletterande kvalitets-, gestaltnings- eller miljöprogram – inte bör vara att åstadkomma en högre detaljreglering av bebyggelsen än vad som är möjlig att åstadkomma med detaljplan och bygglov.

Om finansiering av såväl kommunala vägar som va-system i framtiden kommer att bygga på förutbestämda taxor, är förutsägbarheten av naturliga skäl god. Då kommer byggherren att i förväg kunna bedöma vilka kostnader som kommer att uppstå i samband med en exploatering.

Frågan om förutsägbarhet uppstår främst om byggherren ska bidra till finansiering av infrastruktur som inte utgör vägar eller vatten och avlopp. I dessa fall är det nödvändigt att kommunen, på något sätt, offentliggör vilka krav som ställs på en byggherre som vill genomföra en viss exploatering. Det bör alltså inte dyka upp överraskningar under själva detaljplaneprocessen.

Enligt Exploateringsavtalsgruppens mening bör kommunen – om infrastruktur utöver gator och va ska finansieras av byggherren – klargöra detta genom någon form av beslut innan exploateringen initieras. En möjlighet är att kommunen i översiktsplanen redovisar riktlinjer för finansieringen av den infrastruktur som behövs för en viss bebyggelseexploatering.

### 5.3.2 Prövning av reglernas efterrättelse

Som framgått av avsnitt 5.2 förekommer det att dagens indirekta lagstöd för exploateringsavtal inte är tillräckligt. Exploateringsavtalsgruppen anser att med de förslag gruppen skisserar torde problemen med bristande efterlevnad kunna minska. Inte minst torde en reformerad finansiering av den kommunala väghållningen bidra till detta.

Samtidigt går det enligt gruppen inte att bortse från att det kan finnas frestelser att tänja på finansieringen av sådan kommunal infrastruktur som inte grundas på en kommunal taxa. För detta senare fall bör möjligheten att få exploateringsavtalens principer och innehåll överprövade i någon form.

Exploateringsavtalsgruppen föreslår att parterna ska kunna få ett exploateringsavtal prövat av en rådgivande nämnd med representanter från kommuner och byggherrar i ett tidigt skede av detaljplaneprocessen. Utgångspunkten bör vara att prövningen ska göras senast under samrådsförfarandet kring detaljplanen. Syftet med prövningen är alltså inte att granska exploateringsavtalets slutliga detaljutformning i samband med planantagandet. Nämndens uppgift bör i stället vara att ge rekommendationer om principer

och riktlinjer för avtalets utformning, dvs. det är ett utkast till avtal som bör vara föremål för prövning.

## 5.4 Exploateringsavtal i några andra länder

Flera länder i Sveriges närområde har under 2000-talet reglerat frågan om användningen av genomförandeavtal i sin lagstiftning. Inte minst har samhällsbyggandets utveckling liksom framväxten av nya EU-bestämmelser och tillämpning av EG-rätten på detta område påskyndat en sådan utveckling. I det följande beskrivs förekomsten av exploateringsavtal eller dess motsvarighet i några andra länders lagstiftning. Framställningen bygger dels på en rapport framtagen vid KTH<sup>18</sup>, dels på presentationer vid ett seminarium som utredningen arrangerat med deltagare bl. a. från ministerier, forskningsinstitutioner och kommuner i Danmark, Finland och Norge.

### 5.4.1 Danmark

Danmark har en ny lagstiftning om s.k. *udbygningsaftaler* från 2007 (kap. 5 a, § 21 b, planloven). Avsikten med den nya lagstiftningen är inte att ändra på den grundläggande ansvarsfördelningen mellan kommun och byggherre. I princip ska det även fortsättningsvis främst vara en kommunal uppgift att svara för infrastrukturutbyggnad i nya exploateringsområden. Lagstiftningen öppnar dock möjlighet för byggherren att ta initiativ till överenskommelser och avtal med kommunen.

§ 21 b. På opfordring fra en grundejer kan kommunalbestyrelsen indgå en udbygningsaftale med grundejeren for områder, der i kommuneplanen er udlagt til byzone.

Lagen anger tre situationer, där byggherren kan tänkas ha ett incitament för att frivilligt vilja ingå ett avtal med kommunen.

- Från marknadsmässiga synpunkter kan det vara önskvärt att uppnå en högre kvalitet och standard på infrastrukturen än vad kommunen normalt tillhandahåller.

---

<sup>18</sup> Kalbro, *Finansiering av infrastruktur. Svenska exploateringsavtal i jämförelse med Danmark, Finland, Nederländerna, Norge, Storbritannien, Tyskland och USA*, KTH Arkitektur och samhällsbyggnad TRITA-FAT Rapport 4:110, 2009.



- I kommunplanen, med en planeringshorisont på 12 år, finns tidsplaner för när olika områden ska detaljplaneras och byggas ut. Dessa tidsplaner styrs bl.a. av kommunens ekonomiska möjligheter att bygga infrastruktur. Genom avtalsreglerad byggherrefinansiering av infrastruktur kan det skapas förutsättningar för att bebyggelseprojekt kan tidigareläggas.
- I vissa fall kan en förbättring av kommunens infrastrukturplaner skapa förutsättningar för att öka byggrätten i ett bebyggelseprojekt.

### Innehållet i utbyggnadsavtal

I planloven finns en allmän definition av vilken infrastruktur som kan finansieras av byggherren genom avtalen. Det är fråga om fysisk infrastruktur inom och utom exploateringsområdet, som behövs för att genomföra detaljplanen.

§ 21 b, stk. 3. Udbygningsaftalen kan kun indeholde bestemmelser om, at grundejeren helt eller delvis skal udføre eller afholde udgifterne til de fysiske infrastrukturanlæg, som skal etableres i eller uden for området for at virkeliggøre planlægningen.

Eftersom lagstiftningen är ny, finns det relativt lite erfarenhet av den praktiska avtallämpningen. Det danska miljöministeriet ger dock i sin vägledning exempel på vilka anläggningar som kan finansieras av byggherren<sup>19</sup>.

Inom lokalplanen eller detaljplanen kan det röra sig om byggande, ändring eller uppgradering av vägar, ledningar, torg, parker och grönområden samt hållplatser för kollektivtrafik.

Anläggningar utanför lokalplanen exemplifieras med byggande och omläggning av kommunala huvudvägar, tillfartsvägar till området, spårområden och hållplatser, som måste anordnas som en följd av den nya bebyggelsen. Vidare kan det vara nödvändigt att bygga eller uppgradera reningsverk, huvudledningar för vatten, avlopp, värme, el och telekommunikationer.

Vi har uppfattat den danska beskrivningen av bestämmelsernas tillämpning som att möjligheten till byggherrefinansiering utnyttjas tämligen flitigt, särskilt inom lokalplanen. Skolor och andra offent-

---

<sup>19</sup> Miljöministeriet By- og Landskabsstyrelsen, *Vejledning om lokalplanlægning. Indhold, tilvejebringelse og retsvirksomhed*, Köpenhamn 2009.

liga anläggningar är däremot en kommunal angelägenhet som inte kan omfattas av utbyggnadsavtal.

### Offentlighet och insyn

Information om att det finns ett utkast till utbyggnadsavtal ska offentliggöras samtidigt som att förslaget till lokalplan offentliggörs. Kommunen ska ingå utbyggnadsavtal i samband med beslutet om lokalplan. Att kommunen ingår avtal ska kungöras och avtalets innehåll ska vara offentligt.

#### 5.4.2 Finland

Regler om exploateringsavtal, s.k. *markanvändningsavtal*, för att genomföra detaljplaner infördes 2003. Dessa regler är huvudsakligen samlade i markanvändnings- och bygglagens kap. 12 a, § 91 a-p. Där sägs uttryckligen att fastighetsägares skyldighet att bidra till kostnader för samhällsbyggande i första hand ska regleras genom avtal mellan kommunen och fastighetsägaren.

§ 91 a. De markägare inom ett område som detaljplaneras, vilka har avsevärd nytta av detaljplanen är skyldiga att på det sätt som anges nedan delta i kommunens kostnader för samhällsbyggande. Strävan skall vara att avtala med markägaren om dennes deltagande i kostnaderna.

I den efterföljande paragrafen ges en definition av dessa markanvändningsavtal.

§ 91 b. En kommun kan ingå avtal om planläggning och om genomförandet av planerna (markanvändningsavtal). I markanvändningsavtalen kan dock inte med bindande verkan avtalas om innehållet i planerna.

Ett markanvändningsavtal kan ingås med bindande verkan för parterna först när ett utkast eller förslag till plan har varit offentligt framlagt. Detta gäller inte avtal om att inleda planläggning.

## Utvecklingskostnadsersättning

En grund för överenskommelser om markanvändningsavtal är bestämmelserna om s.k. *utvecklingskostnadsersättning*, som kan tillämpas om överenskommelser inte kan uppnås. Enligt dessa bestämmelser kan kommunen täcka kostnader för samhällsbyggnadsåtgärder som betjänar en detaljplan. Om det finns flera fastighetsägare inom planområdet, ska kostnader fördelas mellan ägarna.

Från utvecklingskostnadsersättningen ska det göras avdrag för värdet på gatuområden som överlåts utan ersättning och för ersättning för ett gatuområde som tas ut hos markägaren, enligt särskilda bestämmelser i 104 respektive 105 §, markanvändnings- och bygglagen.

Grunden för uttag och fördelning av kostnader är den värdestegring som uppstår på fastigheterna genom ny bygggrätt, utökad bygggrätt eller ändrade användningsmöjligheter som detaljplanen ger. Värdestegringen ska beräknas enligt grunder i inlösningslagen.

De kostnader som kommunen kan ta ut som utvecklingskostnadsersättning är följande.

- Anskaffnings-, planerings- och byggnadskostnader för gator, parker och andra allmänna områden som i avsevärd grad betjänar planområdet, oberoende om de är belägna inom eller utanför planområdet,
- Kostnader för uppförande av allmänna byggnader som i avsevärd grad betjänar planområdet (i förhållande till den nytta byggnaderna har för området),
- Kostnader för att iståndsätta marken och utföra nödvändig bullerbekämpning på planområdet samt
- Planläggningskostnader.

Nämnda kostnader kan både avse framtida, uppskattade kostnader för att genomföra planen och kostnader för åtgärder som redan har vidtagits för genomförandet av planen. Enligt 91 d §, markanvändnings- och bygglagen, ska kommunen färdigställa anläggningar inom tio år från det att beslutet om utvecklingskostnader har vunnit laga kraft.

En förutsättning för att utvecklingskostnader ska kunna debiteras byggherren är att kostnaderna är skäliga med avseende på områdets karaktär och förhållanden. I lagstiftningen finns dess-

utom en regel som begränsar de kostnader som kan tas ut av byggherren till 60 procent av den värdestegring som detaljplanen medför. Kommunfullmäktige kan också bestämma att ett lägre maximibelopp ska tillämpas.

### Utvecklingskostnadsersättning eller markanvändningsavtal?

Även om reglerna för utvecklingskostnadsersättning utgör en grund för markanvändningsavtal, så ger avtalssituationen större frihetsgrader.

§ 91 b. Genom markanvändningsavtal kan det utan hinder av bestämmelserna om utvecklingskostnadsersättning i detta kapitel även ingås mer utförliga överenskommelser om parternas inbördes rättigheter och skyldigheter.

I den praktiska tillämpningen av markanvändningsavtal finns några olika varianter, beroende på den aktuella exploateringssituationen. Innehållet i avtalen är inte reglerat. Byggherren kan helt eller delvis stå för de direkta kostnaderna för planering och infrastruktur (gator, parker, daghem, skolor etc.). En annan variant är att en del av detaljplanens markvärdestegring betalas till kommunen (en hälftendelning av värdestegringen mellan kommun och byggherre är inte ovanlig). Det förekommer också att byggherren betalar ett visst belopp per kvadratmeter ny byggrätt. Många kommuner i Finland tillämpar en aktiv markpolitik genom att förvärva den mark som ska exploateras i stället för att teckna markanvändningsavtal med markägaren.

### Offentlighet och insyn

Information om markanvändningsavtal ska ges i samband med att en detaljplan utarbetas. Avsikten att ingå ett markanvändningsavtal ska normalt framgå av ett detaljplaneprogram. Om behovet av avtal skulle framkomma i ett senare skede, ska information ges när planen utarbetas på ett sätt som är "lämpligt med hänsyn till intressenternas tillgång till information" (91 b §, markanvändnings- och bygglagen).

### 5.4.3 Nederländerna

Nederländerna införde 2008 som ett tillägg till den reformerade plan- och byggnadslagen en ny lagstiftning – *Grondexploitatiewet* (markexploateringslagen) – där syftet är att stärka kommunernas möjlighet att täcka sina kostnader i samband med bebyggelseexploateringar. Ett centralt motiv för den nya lagstiftningen var att exploateringsverksamheten förändrades i början på 1990-talet. Fram till dess var verksamheten huvudsakligen styrd av den offentliga sektorn genom en aktiv markpolitik. Därefter har privata exploatörer fått en alltmer ökad betydelse.

#### Plan- och tillståndssystemet

Till ledning för bebyggelseexploateringar finns strategiska riktlinjer och planer – *structuurvisie* – på såväl nationell, regional och kommunal nivå. Därunder finns en kommunal markanvändningsplan – *bestemmingsplan* – som i princip är rättsligt bindande för efterföljande byggtillstånd. Den anger bl.a. markanvändning och tillåten exploateringsgrad. Från ett svenskt perspektiv skulle planen grovt kunna karaktäriseras som ett mellanting mellan vår översiktsplan och detaljplan med en planeringshorisont på cirka tio år.

Den väsentliga nyheten i 2008 års lagreform var att kommunerna gavs möjlighet att upprätta en markexploateringsplan – *grondexploitatieplan* – när ett byggprojekt förutsätter att (delar av) en markanvändningsplan måste ändras. Genom denna markexploateringsplan kan kommunen kräva exploateringsbidrag från byggherren. Det slutliga byggtillståndet – *bouwvergunning* – ska inte beviljas, om inte byggherren inte har uppfyllt de finansieringskrav som ställs upp i planen.

#### Markexploateringsplanen

Utgångspunkten i det nederländska systemet är att byggherren enbart ska bidra till kostnader för offentlig infrastruktur. Det är alltså inte fråga om att kommunerna ska få beskatta exploateringsvinster. Vidare begränsas byggherrens finansieringsskyldighet till investeringskostnader, dvs. framtida drift- och underhållskostnader är inte möjliga att avgiftsfinansiera. Vilka typer av åtgärder och anläggningar som får avgiftsfinansieras finns uppräknade i en lista i

lagen, som i grova drag redovisar plan- och utredningskostnader, marksanering eller andra åtgärder som är nödvändiga för att marken ska kunna bebyggas, grön- och vattenområden samt offentlig teknisk infrastruktur.

Även anläggningar utanför området får avgiftsfinansieras, om det är till nytta för området. Det kan gälla trafikanläggningar. Om exploateringen t.ex. medför att grönområden går förlorade, kan byggherren också tvingas att stå för kostnaderna att iordningställa ett grönområde på annan plats. Avgiftsuttag för social infrastruktur som skolor, daghem m.m. är dock inte möjliga att reglera med markexploateringsplanen.

## Exploateringsavtal

Markexploateringsplanen är inte obligatorisk. Den ska bara upprättas om det inte går att få till stånd överenskommelser om kostnadsbidrag genom exploateringsavtal – *exploitatieovereenkomst*. Överenskommelser kan t.ex. vara svåra att uppnå då exploateringsområdet består av flera byggherrar. För att undvika s.k. fripassagerare kan alltså kommunen genom markexploateringsplanen fatta ett rättsligt bindande beslut om kostnadsfördelning mellan byggherrarna.

Vid överenskommelser mellan kommun och byggherre finns få begränsningar när det gäller vilka kostnader och anläggningar som byggherren ska bekosta. Överenskommelserna kan avse både teknisk och social infrastruktur, såväl inom som utom exploateringsområdet. Det finns dock en viktig restriktion. För att kostnader för kommunala/regionala anläggningar utanför exploateringsområdet ska kunna tas ut, måste anläggningarna vara intagna i den strategiska planen.

Eftersom det finns få legala begränsningar av vad exploateringsavtalen får reglera, kan byggherrens möjligheter att förutse vilka kostnader som kommer att belasta byggprojektet vara begränsade. Vilka kostnader som ska belasta byggherren blir alltså en förhandlingsfråga i samband med ändring av markanvändningsplanen.

## Offentlighet och insyn

Ett syfte med den nya lagstiftningen är att komma tillrätta med fripassagerare, dvs. att få ett mer rättvist kostnadsfördelningssystem. Ett annat syfte är att öka tydligheten och insynen i vilka kostnader som avgiftsfinansieras och hur kostnaderna ska fördelas. Markexploateringsplanen är därför ett offentligt dokument, som är öppet för allmänhetens medverkan och synpunkter.

### 5.4.4 Norge

För att genomföra detaljplaner i Norge – *reguleringsplan* och *bebyggelsesplan* – används s.k. *utbyggingsavtaler* mellan kommunen och byggherren. Sedan 2006 finns en lagreglering av dessa avtal (plan- och bygningsloven, kap. 17). De övergripande motiven för denna lagreglering framgår av följande uttalande.<sup>20</sup>

Utbyggingsavtaler lovreguleres for å hindre at det inngås urimelige avtaler, og i verste fall at kommunens myndighet misbrukes. Reglene skal beskytte utbygger/grunneier mot avtaler som er urimelig fordyrende. Andre berørte som naboer, grendelag, interesseorganisasjoner og konkurrenter beskyttes mot at avtalene påvirker planenes utforming og gjennomføring på en uheldig måte. Det er viktig at prosessen er gjennomiktig, slik at det ikke oppstår mistanke om at viktige hensyn i planleggingen blir skadelidende på grunn av avtalene.

### Innehållet i utbyggnadsavtal

I lagtexten ges generella begränsningar av vad som får regleras i avtalen (§ 17–3, plan- och bygningsloven). De åtgärder som byggherren kan åläggas att bekosta, helt eller delvis, måste vara ”nødvendige for gjennomføringen av planvedtak”. Vidare ska åtgärderna stå i ”rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen”. Inom dessa ramar kan avtalen, beroende på exploateringssituationen, omfatta följande huvudpunkter.

- Teknisk infrastruktur och grönområden, som följer av regler i plan- och bygglagen. Det gäller i princip lokala vägar, gång- och cykelvägar, va-system, grönområden och lekplatser.

---

<sup>20</sup> Kommunal- og Regionaldepartementet, *Veileder utbyggingsavtaler*, Oslo 2006.

- Byggnaders utformning m.m., som går utöver vad som är möjligt att reglera genom plan- och bygglagen. Hit hör bl.a. storlek och fördelning av lägenheter och olika typer av miljökrav på byggnaders utformning. Det går också att avtala om att vissa grupper, eller kommunen, ska ha förköpsrätt till lägenheter till marknadspris.
- Andra åtgärder som är nödvändiga. Det kan då vara fråga om externa trafikanläggningar och va-system utanför exploateringsområdet som förorsakas av den nya bebyggelsen, eller särskilda miljö- och kvalitetsåtgärder för t.ex. torg och parker. Även utbyggnadstakten kan regleras i avtalen.

Viktigt att notera är att regeringens föreskrifter efter särskilt beslut i stortingsuttryckligen förbjuder att avtalen reglerar byggherrefinansierad utbyggnad av social infrastruktur som skolor, daghem, anläggningar för sjukvård m.m., där det offentliga har ett lagstadgat ansvar för att tillhandahålla dessa tjänster.

Det kan slutligen nämnas att lagstiftningen tillåter att byggherren förskotterar kommunala utgifter. Däremot kan inte ersättning krävas i efterhand för redan gjorda investeringar.

För att kommunen ska kunna inleda förhandlingar om utbyggnadsavtal måste den ha fattat ett formellt beslut, som anger förutsättningarna för avtal i det aktuella exploateringsprojektet (§ 17-2, plan- och bygningsloven). Syftet med detta beslut är att öka förutsägbarheten för byggherrar och fastighetsägare om de krav som kommunen ställer. Normalt bör det kommunala beslutet knytas till *kommuneplanen* eller *kommunedelplan* (motsvarar i princip svenska översiktsplaner och fördjupade översiktsplaner). Kommunens beslut ska ange när avtal är en förutsättning för exploatering.<sup>21</sup>

Det sentrale er at grunneier/utbygger får en klar forståelse av at fremforhandling av en avtale med kommunen vil være nødvendig for gjennomføring av et utbyggingsprosjekt.

Kommunens beslut ska vidare klargöra kommunens förväntningar på avtalen.

Grunneier/utbygger og andre skal få et inntrykk av vilke elementer kommunen forventer att avtalen skal inneholde. Konkrete kostnadstilltrenger ikke inngå, men grunnlaget bør være konkret nok til å gi grunneiere og utbyggere et bilde av rammene for utbyggingen.

---

<sup>21</sup> Kommunal- og Regionaldepartementet, *Veileder utbyggingsavtaler*, Oslo 2006.



## Offentlighet och insyn

Ett syfte med den norska lagstiftningen är att tillgodose att utomstående intressen blir beaktade, utöver kommunens och byggherrens. Det finns därför en bestämmelse om hur avtalen ska behandlas och offentliggöras i § 17–4, plan- och bygningsloven.

Reglerna innebär, att när förhandlingar om avtal inleds ska det kungöras. Förslaget till avtal ska vidare läggas ut till offentlig insyn i 30 dagar, i det fall avtalet innehåller byggherreåtaganden som går utöver vad kommunen kan kräva utan avtal med stöd av bestämmelser i plan- och bygglagen. Det betyder att avtalen ska ställas ut för granskning, om de innehåller villkor som rör bebyggelseutformning och andra åtgärder som är nödvändiga för exploateringen.<sup>22</sup>

Dette er viktig for å hindre mistanke om en manglende balanse i kommunestyrets vurdering der avtalen går langt i å gi kommunen bidrag, samtidig som plan gir en svært høy utnyttelse.

## Utvärdering av lagstiftningens tillämpning

Kommunal- och regionaldepartementet i Norge engagerade 2009 ett konsultföretag för att genom en intervjuundersökning följa upp och utvärdera de lagstiftningsförändringar gällande utbyggnadsavtal som genomfördes 2006. I rapporten sammanfattades undersökningen bl.a. på följande sätt<sup>23</sup>.

Undersökningen omfattade intervjuer med 18 kommuner och 25 byggherrar i större och mindre företag fördelade på 13 fylken. Sammantaget hade dessa kommuner och byggherrar ingått över 200 utbyggnadsavtal efter det att lagstiftningen trädde i kraft 2006.

Undersökningen bekräftade att utbyggnadsavtal ansågs vara ett viktigt och flexibelt verktyg för att genomföra detaljplaner. Omfattningen och användningen av utbyggnadsavtal var betydande och användes både av stora och små kommuner i hela landet där det förekom privat exploatering.

Kommunerna var enligt rapporten en stark förhandlingspart genom sin roll som planmyndighet och samhällsaktör i övrigt. Undersökningen visade att förhandlingarna om utbyggnadsavtal i de flesta fall inte var en förhandling mellan två jämställda parter.

---

<sup>22</sup> Kommunal- og Regionaldepartementet, *Veileder utbyggingsavtaler*, Oslo 2006.

<sup>23</sup> Asplan Viak AS, *Undersøkelse om, og evaluering av lov, forskrift og veiledning om utbyggingsavtaler*, Rapport för Kommunal- og Regionaldepartementet, Oslo 2009.

Byggherrarna hade en svagare förhandlingsposition. De var beroende av att varje steg i projekten fick nödvändiga godkännanden av kommunen. De var dessutom beroende av att ha ett generellt gott förhållande till kommunen. Det gör att kommunerna har ett särskilt ansvar för att följa upp lagbestämmelsernas krav på balanserade avtal.

TVå tredjedelar av byggherrarna menade att de hade ingått avtal som var orimligt betungande. De hade ändå valt att ingå avtal för att få genomföra utbyggnadsprojekten och för att de ekonomiska bidragen fortfarande låg inom vad projektekonomi tålde. Likväl angav 80 procent av byggherrarna att utbyggnadsavtal var ett användbart verktyg för att genomföra detaljplaner.

Undersökningen visade sammantaget att det inte fanns behov av ändringar i lagstiftningen, men att tillämpningen behövde följas upp genom vägledning och föreskrifter på några punkter. Lagstiftningen hade bidragit till en mer ordnad användning av utbyggnadsavtal. Undersökningen visade emellertid att det i en del avtals-situationer var en speciell utmaning att säkra att avtalen blev balanserade i förhållande till de ekonomiska bördor som belastade byggherrarna. Det borde därför enligt rapporten finnas en vägledning om hur lagens bestämmelser om proportionalitet skulle tillämpas.

Förutsägbarhetskravet i 17 § har bidragit till att klargöra mandatet för förhandling om utbyggnadsavtal i en del kommuner. Det har däremot inte gett byggherrarna den förutsägbarhet som det var tänkt med hänsyn till den kostnadsbelastning de måste räkna med i avtalsförhandlingarna.

Det är enligt undersökningen krävande för kommunerna att öka förutsägbarheten för byggherrarna om de kostnader till följd av överordnad planering som de skulle komma att belastas med vid exploatering. Till exempel kommer krav på åtgärder på vägnätet fram först när detaljplanen utarbetas och remissbehandlas. Det är ett tydligt behov av att kommunernas överordnade planläggning inte bara fastlägger ramarna för markanvändningen utan i större utsträckning även klargör behovet av offentlig infrastruktur för att göra områden klara att bebygga. Om det inte finns anslag till kritisk infrastruktur, måste frågan ställas om det aktuella området är färdigt att bebygga. Detta bör enligt rapporten tydliggöras i överordnade planer eller i styrdokument för utbyggnadspolitiken, som bör vara kopplade till kommunens beslut om förutsägbarhet.

Undersökningen visade att utbyggnadsavtal i stor utsträckning förhandlas parallellt med att planen tas fram. Detta ger en bättre samordning mellan planens innehåll och dess genomförandeavsikter, än om utbyggnadsavtalet förhandlas i efterhand. Den utvecklingen bör enligt rapporten därför stimuleras.

Undersökningen visade också att det i några avtalssituationer finns en risk för att byggherrar och kommuner ingår olagliga utbyggnadsavtal. Byggherrar påtar sig i dessa alltför stora kostnader för gemensamma åtgärder för att projektekonomin kan tåla det vid avtalstidpunkten. Detta kan leda till att den ekonomiska risken ökar särskilt för kommunen, om det i efterhand kommer ett rättsavgörande om att utbyggnadsavtalet är olagligt. En sådan utveckling kan försvaga utbyggnadsavtalet som flexibelt genomförandeinstrument. Kommuner, byggherrar och lagstiftare skulle därför vara betjänta av ett förtydligande om hur proportionalitet kan värderas i anslutning till konkreta avtalssituationer.

En tydligare praxis till lagbestämmelserna om proportionalitet kan i några plan- och genomförandesituationer innebära att byggherrar och kommuner kan bli eniga om förskotteringslösningar, när det inte finns offentliga anslag tillgängliga och byggherren önskar att forcera utbyggnationen. I några situationer kommer förskotteringslösningar också att kunna involvera statens vägväsen eller landstingskommunerna, som övertagit riksvägnätet från 2010. Undersökningen visar att det finns ett behov av större klarhet om hur förskotteringslösningar som involverar andra än kommunen och byggherren kan tillämpas.

Kommunerna har ett särskilt ansvar för att säkra balanserade avtal och en god praxis i förhållande till lagstiftningen. Departementet bör också enligt rapporten genomföra åtgärder t.ex. genom vägledning eller på annat sätt för att klargöra hur lagstiftningen kan hanteras i konkreta förhandlingssituationer. Utbyggnadsavtal är ett flexibelt och användbart genomförandeverktyg och ingen är betjänt av att detta försvagas genom en praxis som lagstiftaren inte har avsett.

### 5.4.5 Tyskland

Den tyska plan- och bygglagen – *Baugesetzbuch* – reformerades 1998. Då infördes en bestämmelse som anger i vilka situationer stadsbyggnadsavtal – *Städtebaulicher Vertrag* – mellan kommun och byggherre kan användas för att genomföra en detaljplan – *Bebauungsplan*. Av bestämmelsen framgår bl.a. att avtal kan ingås för att reglera dels vilka åtgärder byggherren ska utföra, dels vilka kostnader som byggherren ska bära (11 §, *Baugesetzbuch*).

Det finns två typer av avtal som är av störst intresse för finansiering av infrastruktur – *Erschließungsvertrag* och *Folgekostenvertrag*. Innehållet i dessa två avtalsformer ska kort belysas.

#### Erschließung

Begreppet *Erschließung* kan närmast översättas med nyetablering av ett bebyggelseområde, dvs. iordningställande av mark och byggande av infrastruktur för att bebyggelse ska kunna uppföras.

*Erschließung* är i grunden en skyldighet för kommunen (die Gemeinde, 123 § *Baugesetzbuch*). Det är alltså kommunen som är ansvarig för att nödvändig infrastruktur som lokalvägar, gång- och cykelvägar, lekplatser, grönområden och ledningar byggs ut. Kostnader för infrastrukturen får dock täckas med avgifter från fastighetsägarna. Vilka anläggningar som får avgiftsfinansieras framgår av 127–128 §§, *Baugesetzbuch*. Grovt kan man jämföra de tyska reglerna med vad som gäller i Sverige med gatukostnadsersättning och anslutningsavgifter för va, el- och telekommunikationer etc. Bestämmelserna om *Erschließung* finns i ett eget avsnitt i *Baugesetzbuch* (123–135 §§).

När det gäller avgiftsuttaget från fastighetsägare finns en bestämmelse som är principiellt intressant. Kommunen har inte rätt att få full täckning för sina kostnader. Minst 10 procent av kostnaderna måste kommunen svara för. Ett motiv för denna bestämmelse är att kommunen i planeringen ska få ett incitament att hålla kostnaderna nere och undvika ”överstandard” på anläggningarna.

### Erschließungsvertrag - Folgekostenvertrag

Bestämmelserna om Erschließung är främst tillämpliga när ett område med flera vanliga fastighetsägare ska byggas ut. När det är fråga om professionella byggherrar som äger hela plan- eller exploateringsområdet, ingås ofta exploateringsavtal – *Erschließungsvertrag* – mellan kommunen och byggherren (129 §, Baugesetzbuch). Enligt dessa avtal kan byggherren då åta sig att utföra och/eller finansiera kommunala anläggningar inom området. Genom avtalen kan byggherren bli skyldig att även betala anläggningar som inte är avgiftspliktiga enligt huvudreglerna om Erschließung, t.ex. daghem. I det fallet kommunen svarar för anläggningsarbeten kan byggherren betala förskott på kostnaderna, vilket då kan regleras i ett s.k. *Vorfinanzierungsvertrag*.

Begreppet *Folgekostenvertrag* används när byggherren genom avtal förbinder sig att, helt eller delvis, svara för finansiering av anläggningar, som ligger utanför själva exploateringsområdet. Det är alltså fråga om rena finansieringsavtal, som inte reglerar att byggherren ska utföra infrastruktur-anläggningar. Det kan exempelvis vara större vägar, reningsverk, skolor och annan social infrastruktur.

De anläggningar som byggherren åläggs att bygga och finansiera genom Erschließungsvertrag måste vara anpassade efter omständigheterna och ha ett sakligt samband med exploateringen (§ 124, Baugesetzbuch). Det betyder dels att byggherrens skyldigheter måste stå i proportion till anläggningarnas nytta och projektets värde, dels att det verkligen finns en direkt koppling mellan exploateringen och de anläggningar som ska utföras. Ovanstående begränsningar är tillämpliga även på Folgekostenvertrag. De anläggningar som byggherren ska finansiera måste vara en förutsättning för eller följd av – Voraussetzung oder Folge – exploateringen (§ 11, pkt. 3. Baugesetzbuch).

### Offentlighet och insyn

Allmänheten informeras om att ett avtal har ingåtts mellan en kommun och byggherre vid olika offentliga möten i processen för att upprätta och besluta om en Bebauungsplan. De fullständiga, kompletta avtalen redovisas dock normalt inte. Det är bara information som har betydelse för planutformningen som presenteras i

sammandrag. Uppgifter som kan betecknas som företagshemligheter får inte offentliggöras.

## 5.5 EU-rättsliga aspekter på bestämmelser om exploateringsavtal

Vi ska inom ramen för vårt uppdrag analysera och redovisa hur EU-rättens regler om statsstöd och offentlig upphandling har beaktats vid utformningen av våra förslag. I samband därmed ska vi beakta domar från EU-domstolen, däribland C-306/08, C-220/05 och C-399/98. I direktiven anförs att förfarandet när exploateringsavtal tecknas liksom innehållet i avtalen har ifrågasatts bl.a. med utgångspunkt i regelsystemet kring offentlig upphandling och statsstöd. Avtalen har i vissa fall ansetts innehålla bestämmelser som står i strid med EU-rätten. Vi har emellertid av skäl som vi senare återkommer till även anledning att redovisa hur konkurrensrättens regler har påverkat förslagen.

EU:s konkurrenslagstiftning syftar till att på den inre marknaden förebygga en konkurrensnedvridning antingen orsakad av företag genom avtalade konkurrensbegränsande samarbeten, företagskoncentrationer och missbruk av dominerande ställning (EUF-fördraget<sup>24</sup>, artikel 101–106) eller orsakad av medlemsstater genom statliga stöd till företag (artikel 107–109). Även EU:s direktiv om offentlig upphandling har ett samband med EU:s konkurrenslagstiftning genom att s.k. upphandlande myndigheter och enheter ska främja konkurrensen i samband med upphandling av varor och tjänster. Vi inleder detta avsnitt med att redogöra för huvuddragen i de konkurrensrättsliga reglerna, i statsstödsreglerna och i de svenska bestämmelserna om offentlig upphandling föranledda av EU-rättens regler.

---

<sup>24</sup> Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) är ett av Europeiska unionens fördrag mellan dess medlemsstater som undertecknades 1957 i Rom. Fördraget hette ursprungligen fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG-fördraget), men bytte genom fördraget om Europeiska unionen 1993 namn till fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG). Genom Lissabonfördraget 2009 ändrades namnet till det nuvarande EUF-fördraget.

### 5.5.1 Konkurrensrättsliga regler

De konkurrensrättsliga reglerna återfinns således i artiklarna 101–106 i EUF-fördraget (tidigare artiklarna 81–86 i EG-fördraget). I artiklarna 101 och 102 behandlas konkurrensbegränsande samverkan mellan företag respektive missbruk av dominerande ställning.

Artikel 102 innehåller ett förbud mot missbruk av dominerande ställning, som har följande lydelse.

Ett eller flera företags missbruk av en dominerande ställning på den inre marknaden eller inom en väsentlig del av denna är, i den mån det kan påverka handeln mellan medlemsstater, oförenligt med den inre marknaden och förbjudet.

Sådant missbruk kan särskilt bestå i att

- a) direkt eller indirekt påtvinga någon oskäliga inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäliga affärsvillkor,
- b) begränsa produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna,
- c) tillämpa olika villkor för likvärdiga transaktioner med vissa handelspartner, varigenom dessa får en konkurrensnackdel,
- d) ställa som villkor för att ingå avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.

Liksom EU:s övriga konkurrenslagstiftning är de konkurrensrättsliga reglerna tillämpliga på *företag*, såväl privata som offentliga. Med begreppet företag menas enligt rättspraxis varje enhet – oavsett juridisk form – som med eller utan vinstsyfte bedriver ekonomisk verksamhet, dvs. bjuder ut varor eller tjänster på en given marknad. Detta innebär att även icke-vinstdrivande företag eller ideella föreningar omfattas av statsstödsreglerna om de bedriver någon form av ekonomisk aktivitet där det finns kommersiella konkurrenter.

Enligt denna bestämmelse är alltså missbruket av dominerande ställning förbjudet under vissa förutsättningar. Till skillnad från vad som är fallet när det gäller bestämmelserna om konkurrensbegränsande samverkan, framgår det inte uttryckligen att såväl åtgärder som har till syfte att begränsa konkurrensen som åtgärder som har sådant resultat är förbjudet. EU-domstolen har emellertid i en dom<sup>25</sup> slagit fast att missbruksbegreppet är ett objektiva be-

---

<sup>25</sup> EU-domstolens dom i mål 85/76, Hoffman-La Roche mot kommissionen, REG 1979, s. 461.

grepp. Ett dominerande företag kan således göra sig skyldigt till missbruk i strid med artikel 102 utan att ha ett sådant syfte.

Vi vill i sammanhanget understryka att vårt syfte i första hand är att analysera om EU-rätten i något avseende påverkar de lagförslag vi lämnar. Artiklarna 101 och 102 avser företags agerande och inte lagstiftning och bestämmelserna är därför sedda för sig själva inte relevanta. Enligt domstolens praxis kan artikeln emellertid tillämpas tillsammans med artiklarna 3.1 g och 10 i dåvarande EG-fördraget (i nuvarande EUF-fördraget har dessa artiklar omarbetats). I artikel 10.2 föreskrevs att medlemsstaterna ska avstå från varje åtgärd som kan äventyra att fördragets mål uppnås. Samtidigt gällde enligt artikel 3.1 g att gemenskapens verksamhet ska innefatta en ordning som säkerställer att konkurrensen inom den inre marknaden inte snedvrids. Domstolen har i en dom uttalat följande<sup>26</sup>.

Det ska härvid erinras om att artiklarna [81] och [82] i fördraget i sig endast berör företags beteende och inte avser medlemsstaternas lagstiftningsåtgärder. Av domstolens fasta rättspraxis framgår emellertid att artiklarna [81] och [82] i förening med artikel [10] i fördraget ålägger medlemsstaterna att inte vidta eller upprätthålla åtgärder, inte ens i form av lag eller annan författning, som kan förta den ändamålsenliga verkan av konkurrensregler som är tillämpliga på företag.

När det gäller räckvidden av nuvarande artikel 102 i övrigt, förutsätter ett konkurrensbegränsande beteende i strid med artikeln således att ett eller flera företag har en dominerande ställning. Domstolen har i en dom definierat *dominerande ställning* på följande sätt<sup>27</sup>.

Med begreppet dominerande ställning i artikel [82] avses den situationen att ett företag har en sådan ekonomisk maktställning att det får möjlighet att hindra en effektiv konkurrens på den relevanta marknaden genom att företagets ställning tillåter det att i betydande omfattning agera oberoende i förhållande till sina konkurrenter, kunder och, i sista hand, konsumenter.

Domstolen har i andra sammanhang uttalat att mycket stora marknadsandelar i sig är bevis på att det föreligger en dominerande ställning och att det är fallet vid en marknadsandel på 50 procent. En dominerande ställning kan föreligga även för ett företag som inte når upp till en sådan marknadsandel. Andra relevanta faktorer är närmast största företags marknadsandel, det aktuella företags

<sup>26</sup> EU-domstolens dom i mål 267/86, Van Eycke, mot kommissionen, REG 1988, s. 4769.

<sup>27</sup> EU-domstolens dom i mål 27/76, United Brands mot kommissionen, REG 1987, s. 207.



storlek och styrka, konkurrenternas storlek och styrka, hinder för marknadsinträde och tillgång till kapital.

För att artikel 102 ska vara tillämplig krävs vidare *missbruk av en dominerande ställning på den inre marknaden eller inom en väsentlig del av denna*. Bedömningen av om en viss marknad utgör en väsentlig del av den inre marknaden ska inte göras enbart utifrån den yta som marknaden täcker. Hänsyn ska tas både till den relevanta produktmarknaden och till den relevanta geografiska marknaden. Kommissionen har utfärdat ett tillkännagivande om definitionen av relevant marknad i konkurrenslagstiftningen<sup>28</sup>, där den på grundval av EU-domstolens och Europeiska unionens förstainstansrätts (i fortsättningen EU-tribunalen) rättspraxis, liksom sin egen, definierar *relevant produktmarknad* på följande sätt.

En relevant produktmarknad omfattar alla varor eller tjänster som på grund av sina egenskaper, sitt pris och den tilltänkta användningen av konsumenterna betraktas som utbytbara.

I tillkännagivandet definieras *relevanta geografiska marknader* på följande sätt.

Den relevanta geografiska marknaden omfattar det område inom vilket de berörda företagen tillhandahåller de relevanta produkterna eller tjänsterna, inom vilken konkurrensvillkoren är tillräckligt likartade och som kan skiljas från angränsande geografiska områden framför allt på grund av väsentliga skillnader i konkurrensvillkoren.

För att missbruk av dominerande ställning ska vara förbjudet, krävs också att det kan *påverka handeln mellan medlemsstaterna*. EU-domstolen och EU-tribunalen har i åtskilliga domar utvecklat vad som krävs för att sådan påverkan ska föreligga. Kommissionen har i ett tillkännagivande<sup>29</sup> med riktlinjer om begreppet påverkan på handeln i fördraget redovisat de principer som har utarbetats av domstolarna beträffande tolkningen av begreppet. Enligt EU-domstolen innebär begreppet *kan påverka* att det måste vara möjligt att med en tillräcklig grad av sannolikhet på grundval av ett antal objektiva rättsliga eller faktiska omständigheter förutse att avtalet eller förfarandet i fråga kan påverka, direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, handelsmönstret mellan medlemsstater.

I nämnda riktlinjer uttalar kommissionen att begreppet *handel* inte är begränsat till traditionell handel med varor och tjänster över

<sup>28</sup> EU-kommissionens tillkännagivande EGT C 372, 9.12.1997, s. 5.

<sup>29</sup> EU-kommissionens tillkännagivande EUT C 101, 27.4.2004, s. 81.

gränserna samt att det är ett vidare begrepp som täcker all gränsöverskridande ekonomisk verksamhet inklusive etablering. Kommissionen hänvisar i det sammanhanget till en rad domar från domstolen. I frågan om inverkan på handeln mellan medlemsstaterna har domstolen uttalat att tolkningen och tillämpningen av rekvisitet avseende inverkan på handeln mellan medlemsstaterna i dåvarande artiklarna 81 och 82 ska grundas på syftet med detta rekvisit. Det är att definiera gränsen mellan de områden som omfattas av gemenskapens konkurrensrätt respektive konkurrenslagstiftningen i medlemsstaterna.

Enligt domstolen omfattar konkurrensrätten alla avtal och förfaranden som kan utgöra ett hot mot den fria handeln mellan medlemsstaterna på ett sätt som kan skada förverkligandet av den inre marknaden. Det gäller i synnerhet genom att dela upp de nationella marknaderna eller genom att påverka konkurrensstrukturen på den inre marknaden. Domstolen har även uttalat att handeln mellan medlemsstaterna kan påverkas av en åtgärd som hindrar ett företag från att etablera sig i en annan medlemsstat och där tillhandahålla tjänster på den aktuella marknaden.

När det gäller resterande artiklar i EU:s konkurrensrättsliga bestämmelser innehåller artiklarna 103–106 en del förfaranderegler avseende artiklarna 101 och 102. Det finns anledning att särskilt belysa artikel 106.1.

Medlemsstaterna skall beträffande offentliga företag och företag som de beviljar särskilda eller exklusiva rättigheter inte vidta och inte heller bibehålla någon åtgärd som strider mot reglerna i fördragen, i synnerhet reglerna i artiklarna 18 samt 101–109.

För att artikel 106.1 ska vara tillämplig krävs bland annat att det är fråga om offentliga företag eller företag som en medlemsstat beviljat särskilda eller exklusiva rättigheter. Begreppet *företag* har i denna artikel samma betydelse som i artiklarna 101 och 102. Vad som avses med offentliga företag framgår inte av fördraget, men ledning kan fås i det s.k. transparensdirektivet<sup>30</sup>. I detta direktiv anges i artikel 2.1 b följande definition på offentliga företag.

Varje företag, över vilket de offentliga myndigheterna direkt eller indirekt kan utöva ett dominerande inflytande till följd av ägarskap, finansiell medverkan eller gällande regler.

<sup>30</sup> Kommissionens direktiv 80/723/EEG av den 25 juni 1980 om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska verksamhet – i dess lydelse enligt kommissionens direktiv 2000/52/EG av den 26 juli 2000 (EGT L 193, 29.7.2000, s. 75).

Innebörden av dominerande inflytande förtydligas i artikel 2.2 i direktivet på följande sätt.

Ett dominerande inflytande skall anses föreligga, när de offentliga myndigheterna direkt eller indirekt

- a) äger majoriteten av företagets tecknade egenkapital,
- b) kontrollerar majoriteten av röstetalet för bolagets samtliga aktier, eller
- c) har rätt att utse fler än hälften av medlemmarna i företagets administrativa eller verkställande ledning eller i dess styrelse.

I transparensdirektivet definieras även begreppen exklusiva rättigheter och särskilda rättigheter.

När det gäller sådana företag som nämns i artikel 106.1 är medlemsstaterna således skyldiga att avstå från att vidta konkurrensbegränsande åtgärder. Om ett offentligt företag gör sig skyldigt till ett konkurrensbegränsande beteende i strid med artikel 102 på grund av en statlig åtgärd, är det staten som är ansvarig och inte företaget.

EU-domstolen har förklarat detta i en dom på följande sätt<sup>31</sup>.

Artiklarna [81] och [82] i fördraget avser [...] enbart sådant konkurrensbegränsande agerande som företagen på eget initiativ har medverkat till [...]. Om företagen åläggs att agera på ett konkurrensbegränsande sätt i nationell lagstiftning eller om denna lagstiftning ger upphov till ett rättsligt ramverk som omöjliggör ett konkurrensmässigt agerande från företagets sida, är artiklarna [81] och [82] inte tillämpliga. Som framgår av dessa bestämmelser orsakas inte konkurrensbegränsningen i en sådan situation av företagets eget agerande [...].

Däremot kan artiklarna [81] och [82] tillämpas om det visar sig att den nationella lagstiftningen lämnar rum för en konkurrens som kan hindras, begränsas eller snedvridas genom företagets eget agerande [...].

Inom ramen för kommissionens undersökning av om artiklarna [81] och [82] i fördraget är tillämpliga på företagets agerande är således en föregående undersökning av om den nationella lagstiftningen har inverkat på detta agerande endast av betydelse för frågan om denna lagstiftning lämnar rum för en konkurrens som kan hindras, begränsas eller snedvridas genom företagets eget agerande.

---

<sup>31</sup> EU-domstolens dom i de förenade målen C-359/95 P och C-379/95 P, kommissionen och Frankrike mot Ladbroke Racing (REG 1997, s. I-6265).

### 5.5.2 Statsstödsregler

Den centrala bestämmelsen om statligt stöd finns i artikel 107.1 i EUF-fördraget, som har följande lydelse.

Om inte annat föreskrivs i detta fördrag, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

EU-domstolen har uttalat att artikeln (tidigare artikel 87.1 i EG-fördraget) inte tar hänsyn till orsaken eller syftena med de aktuella åtgärderna som en medlemsstat vidtar utan definierar dem i förhållande till deras verkningar<sup>32</sup>. Statsstöd är således ett objektiva begrepp som ska definieras i relation till stödets effekt och inte dess syfte.

Av artikel 107.1 framgår således att för att det ska vara fråga om statligt stöd krävs att

- stödet ges av en medlemsstat eller med statliga/offentliga medel,
- stödet snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att ge mottagande företag ekonomiska fördelar,
- stödet är selektivt genom att gynna vissa företag eller viss produktion samt att
- stödet påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Begreppet *stöd* har inte definierats i fördragen. EU-domstolen har dock slagit fast att begreppet inte bara omfattar konkreta förmåner. Det omfattar även ingripanden som på olika sätt minskar de kostnader som normalt belastar ett företags budget och som därigenom, utan att utgöra en subvention, får samma effekt<sup>33</sup>. Exempel på åtgärder som anses som stöd är direkta bidrag, räntesubventioner, upplåtande av mark eller byggnader gratis eller till ett pris understigande gällande marknadspriser eller till särskilt förmånliga villkor, kapitaltillskott, avstående från fordringar, skattelättnader,

<sup>32</sup> EU-domstolens dom i mål 173/73, Italien mot kommissionen, REG 1974, s. 709.

<sup>33</sup> EU-domstolens dom i mål 30/59 De Gexamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mot Europeiska kol- och stålgemenskapernas höga myndighet, REG 1961, s.69.

garanterad utdelning och offentlig upphandling som genomförs på ett oegentligt sätt (SOU 2008:38, s. 189<sup>34</sup>).

För att en åtgärd ska utgöra statligt stöd krävs inledningsvis att stödet ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga eller andra offentliga medel. Med medlemsstat avses inte enbart staten på central nivå utan även regionala och lokala offentliga organ. Stödet behöver inte lämnas direkt av en stat utan kan även ges genom privata eller offentliga organ som utsetts av staten<sup>35</sup>. Allt stöd som kommer från offentliga organ som stat, kommuner, landsting, offentligt ägda bolag eller stiftelser, eller privata bolag som hanterar offentliga medel, omfattas således av begreppet. Förenklat uttryckt innefattar begreppet därmed också tillgångar och medel som dessa organ svarar för<sup>36</sup>.

Bedömningen av om ett stöd har lämnats görs på olika sätt beroende på om staten agerar som myndighet (lagstiftare) eller som en aktör på marknaden<sup>37</sup>. I det senare fallet har man att jämföra statens agerande med hur andra investerare rent hypotetiskt skulle ha agerat i motsvarande situation, vilket brukar betecknas som principen om *den marknadsekonomiske investeraren*<sup>38</sup>. Exempelvis ska vid en försäljning av en fastighet en jämförelse göras mellan det aktuella försäljningspriset och det pris som en hypotetisk privat säljare, som – i den mån det är möjligt – befinner sig i samma situation som den faktiske säljaren, skulle ha begärt för transaktionen<sup>39</sup>. I det förra fallet behöver inte någon sådan jämförelse göras. I stället undersöks om lagstiftningen ifråga skapar fördelar för vissa företag eller viss produktion.

För att en åtgärd som företas av staten med statliga medel ska innefatta statligt stöd, krävs vidare att åtgärden gynnar vissa företag eller viss produktion. I uttrycket *gynnar* ligger att stödet ska vara direkt eller indirekt selektivt. Såväl selektiva bestämmelser som selektiv tillämpning av en bestämmelse inbegrips alltså i detta kriterium. För att kunna bedöma om en åtgärd är *selektiv* ska det undersökas om den, inom ramen för en viss rättslig reglering, utgör

---

<sup>34</sup> EU, *allmännyttan och byrorna*, Betänkande av Utredningen om allmännyttans villkor.

<sup>35</sup> Se t.ex. EU-domstolens dom C-379/98 Preussen Elektra AG mot Schleswag AG, ECR I-2099, punkt 58.

<sup>36</sup> Indén, *EU:s statsstödsrätt – En introduktion*, s. 40.

<sup>37</sup> SOU 2008:38, s. 190 och Indén, s. 24.

<sup>38</sup> Principen har utvecklats i ett meddelande från kommissionen till medlemsstaterna, EGT C 307, 13.11.1993, s. 3, vilket anses tillämpligt även inom andra sektorer än det som meddelandet avser, se SOU 2008:38, s. 191.

<sup>39</sup> Tribunalens dom den 13 december 2011 i mål T-244/08, Konsum Nord ekonomisk förening mot kommissionen, punkt 62, det s.k. Åre-målet.

en fördel för vissa företag i jämförelse med andra företag som i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i en jämförbar situation<sup>40</sup>. EU-domstolen har också slagit fast att en statlig åtgärd som utan åtskillnad gynnar alla företag som är etablerade i landet inte kan utgöra statligt stöd<sup>41</sup>. Generellt stöd, som ges automatiskt till alla företag utan skönsmässig prövning, t.ex. vissa åtgärder inom skatteområdet, utgör inte statligt stöd i EUF-fördragets mening. Enligt rättspraxis är dock nästan allt selektivt stöd konkurrens-snedvridande, oavsett omfattning eller stödmottagarens marknadsandelar. Åtgärder som är begränsade branschvis eller geografiskt eller är förbehållna en viss kategori av företag är selektiva<sup>42</sup>.

För att en åtgärd ska utgöra otillåtet statsstöd krävs även att åtgärden dels *snedvrider eller hotar att snedvrída konkurrensen* genom att ge mottagande företag *ekonomiska fördelar*, dels *påverkar handeln mellan medlemsstaterna*.

När det gäller frågan om en åtgärd innebär en ekonomisk fördel har dåvarande EG-domstolen slagit fast att det, för att det ska kunna bedömas om en statlig åtgärd utgör stöd, måste avgöras om det mottagande företaget får ekonomiska fördelar som det inte skulle ha erhållit under normala marknadsvillkor<sup>43</sup>. Även Europeiska kommissionen har i olika sammanhang förklarat vid vilka förhållanden vissa åtgärder enligt dess uppfattning innebär ekonomiska fördelar. Exempelvis har den i sitt tillkännagivande om tillämpningen av artikel 87 och 88 i EG-fördraget (motsvarar artikel 107 och 108 i EUF-fördraget) på statligt stöd i form av garantier gett vägledning för hur frågan om ekonomiska fördelar av borgensåtaganden och andra kreditgarantier ska bedömas<sup>44</sup>.

Beträffande påverkan på handeln förefaller det räcka med att konstatera att stödmottagaren bedriver handel i konkurrens med andra europeiska aktörer för att detta kriterium ska anses vara uppfyllt. EU-domstolen har bl.a. uttalat att om ett statligt finansiellt stöd förstärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln inom gemenskapen ska denna handel anses bli påverkad av detta stöd<sup>45</sup>.

---

<sup>40</sup> EU-domstolens dom i mål C-88/03, Portugisiska republiken mot kommissionen.

<sup>41</sup> EU-domstolens dom i mål C-143/99, Adria-Wien Pipeline och Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, REG 2001, s. I-8365, punkt 35.

<sup>42</sup> EU-domstolens dom i mål C-241/94, Frankrike mot kommissionen, REG 1996, s. I-4551, punkt 22.

<sup>43</sup> EU-domstolens dom i mål C-156/98, Tyskland mot kommissionen, punkt 30.

<sup>44</sup> Europeiska kommissionens tillkännagivande EUT C 155, 20.6.2008, s. 10-22.

<sup>45</sup> EU-domstolens dom i mål 730/79, Philip Morris Holland mot kommissionen, REG 1980, s. 2671, punkt 11.

De s.k. statsstödsreglerna tillåter således inte ekonomiskt stöd från staten, landstingen och kommunerna som kan anses konkurrensbegränsande. Exempel på otillåtet stöd är försäljning av kommunal mark till ett pris som understiger marknadspriser, om det kan snedvrída konkurrensen. Europeiska kommissionen har i ett meddelande om inslag av stöd vid statliga (och andra) myndigheters försäljning av mark och byggnader utarbetat en allmän vägledning till medlemsstaterna vid sådana överlåtelser<sup>46</sup>.

Av vägledningen framgår att det mest önskvärda alternativet är att en överlåtelse av mark och byggnader äger rum efter ett vederbörligen offentliggjort, öppet och villkorslöst anbudsförfarande – av s.k. auktionstyp – till ett brett urval av tänkbara köpare, där det bästa eller det enda anbudet antas. Per definition utgör detta en försäljning till marknadspris och därför innebär det inte heller något statligt stöd. Som ett alternativ till överlåtelse utan villkorslöst anbudsförfarande, anför kommissionen att en oberoende expertvärdering genomförs av en eller flera oberoende värderingsmän före förhandlingarna om överlåtelser. Syftet ska vara att fastställa ett marknadsvärde på grundval av allmänt accepterade marknadsindikatorer och värderingsstandarder. Det fastställda priset anses då vara det lägsta försäljningspris som kan avtalas utan att det kan anses föreligga någon form av statligt stöd.

Med anledning av EU-kommissionens vägledning har Sveriges Kommuner och Landsting gett ut rekommendationer om hur kommuner bör agera vid försäljning och köp av mark och byggnader<sup>47</sup>. Av dessa rekommendationer framgår bl.a. följande.

I fråga om kommunala försäljningar och köp som görs i samband med nyexploateringar av områden, där kommunen är med som aktör i egenskap av såväl markägare som planläggande myndighet och huvudman för gator och allmänna platser samt va- anläggningar, torde försäljningar och förvärv i de flesta fall ske till uppskattade marknadsvärden, men på grund av den komplexitet som ofta kännetecknar exploateringsavtal kan svårigheter uppstå att tillämpa EU-kommissionens principer. I dessa fall rekommenderas, mot bakgrund av ovanstående redovisning, att en oberoende expertvärdering görs; i vart fall vid större projekt, i de fall där misstanke om stöd kan antas uppkomma samt i fall där motstridiga exploateringsintressen kan antas föreligga.

<sup>46</sup> Kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader. EGT 97/C 209/03, 10.07.1997.

<sup>47</sup> Sveriges Kommuner och Landsting, *Tillämpning av EG-rättens statsstödsregler vid kommuners och landstings försäljning och köp av mark och byggnader*, Cirkulär 2007:8.

## Bestämmelser om förfarandet

Statsstödsreglerna bygger på ett system med förhandsgranskning. Medlemsstater som vill lämna stöd i fördragets mening måste anmäla planerna på sådant stöd i förväg till EU-kommissionen så att den kan ta ställning till om stödet är förenligt med den inre marknaden. Under tiden som granskning pågår, råder ett förbud mot att genomföra den planerade åtgärden. Kommissionen ska också fortlöpande granska alla stödprogram som förekommer i medlemsstaterna. Finner kommissionen att ett stöd som lämnas av en stat eller med statliga medel inte är förenligt med artikel 107 i EUF-fördraget, eller att ett sådant stöd missbrukas, ska den besluta om att staten i fråga ska upphäva eller ändra stödåtgärderna.

Kommissionens uppgifter regleras i artikel 108 i EUF-fördraget. Europeiska Rådet får, med stöd av artikel 109 i EUF-fördraget, anta de förordningar som behövs för tillämpningen av artiklarna 107 och 108. Det har skett genom den s.k. procedurförordningen<sup>48</sup>. I förordningen regleras bl.a. hur medlemsstaternas anmälan om planerade stöd och kommissionens granskning av dessa ska ske. Där anges också att om kommissionen har upplysningar om påstått olagligt stöd ska den undersöka dessa upplysningar oavsett källan för dessa. I fall av olagligt stöd ska kommissionen besluta att den berörda medlemsstaten ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att återkräva stödet från mottagaren, innefattande viss ränta. Återkravet ska verkställas utan dröjsmål och enligt den berörda medlemsstatens lagstiftning.

Rådet har också antagit en förordning om undantag från statsstödsreglerna<sup>49</sup>. Enligt förordningen får Kommissionen anta förordningar som innebär att vissa slag av stöd är förenliga med den gemensamma marknaden och undantagna från anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 EUF-fördraget. Kommissionen har också möjlighet att förordna att stöd som beviljas ett och samma företag under en angiven period och inte överskrider ett visst bestämt belopp ska undantas från nämnda anmälningsskyldighet.

Kommissionen har beslutat om vissa gruppundantag, däribland att stöd som inte överstiger 200 000 euro per stödmottagare under

---

<sup>48</sup> Rådets förordning (EG) nr 659/99 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget.

<sup>49</sup> Rådets förordning (EG) nr 994/98 av den 7 maj 1998 om tillämpningen av artiklarna 92 och 93 i EG-fördraget på vissa slag av övergripande statligt stöd.



en period om tre beskattningsår och under vissa övriga förutsättningar inte omfattas av anmälningsskyldigheten<sup>50</sup>.

I lagen (1994:1845) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler ges vissa föreskrifter om handräckning åt kommissionen, om anmälningsskyldighet för kommuner och landsting till regeringen av alla former av stöd som planeras och som kan bli föremål för prövning av kommissionen samt om upphävande av beslut om stöd.

Kommissionen och EU-domstolen har exklusiv behörighet att avgöra om en stödåtgärd är förenlig med artikel 107.1 i EUF-fördraget. Även om så är fallet kan de EU-rättsliga statsstödsreglerna indirekt komma under svensk domstols prövning, bl.a. i samband med laglighetsprövning enligt kommunallagen<sup>51</sup>.

### 5.5.3 Regler om offentlig upphandling

Reglerna om offentlig upphandling ska garantera att tilldelningen av offentliga kontrakt inom EU sker i enlighet med de allmänna principer som följer av EUF-fördraget, inte minst principerna om transparens, likabehandling, icke-diskriminering, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Även om en tillämpning av upphandlingsreglerna i många situationer mycket väl kan leda till att upphandlande myndigheter kan göra goda affärer, är det inte det primära syftet med reglerna. Ett sådant resultat i det enskilda fallet kan snarare ses som en konsekvens av regleringen. Anledningen till att den offentliga upphandlingen är strikt reglerad är i stället att den ska medverka till att EU:s mål om en inre marknad kan realiseras.

För att säkra att offentliga kontrakt tilldelas i enlighet med de allmänna principerna, har det på EU-nivå ansetts vara ändamålsenligt att ålägga medlemsstaterna att reglera den offentliga upphandlingen i enlighet med vad som bland annat föreskrivs i direktiv 2004/17/EG (försörjningsdirektivet) och direktiv 2004/18/EG (upphandlingsdirektivet).

I sammanhanget ska nämnas att direktiven endast ålägger medlemsstaterna att reglera upphandlingar vars värden överstiger

---

<sup>50</sup> Se bl.a. kommissionens förordning (EG) nr 1998/06 av den 15 december 2006 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på stöd av mindre betydelse (de s.k. *de minimis-kriterierna*) och kommissionens förordning (EG) nr 800/08 av den 6 augusti 2008, allmänna gruppundantagsförordningen.

<sup>51</sup> Indén, *EU:s statsstödsrätt – En introduktion*, s. 123 och exempelvis RÅ 2010 ref. 119.

vissa särskilt fastställda s.k. tröskelvärden. Den svenske lagstiftaren har dock valt att inte bara reglera tilldelningen av sådana offentliga kontrakt som omfattas av upphandlingsdirektivet. Lagen om offentlig upphandling (2007:1091), LOU, innehåller bestämmelser som i princip styr tilldelningen av offentliga kontrakt oavsett värde, men med olika innebörd beroende på upphandlingens omfattning..

Med anledning av de åtgärder som kommuner vidtar i samband med olika typer av exploateringar är det främst upphandlingar av byggtreprenader som är av intresse. I de fall värdet av ett sådant kontrakt överstiger 5 000 000 euro, ska tilldelningen av kontraktet ske enligt vad som följer av bestämmelser i 4 kap. LOU som styr upphandlingar över tröskelvärdena. Tilldelningen av kontrakt vars värde understiger det angivna beloppet ska däremot göras enligt den procedur som föreskrivs i 15 kap. LOU.

En grundläggande utgångspunkt är att en upphandlande myndighet genom att följa de bestämmelser som återfinns i LOU kan förvissa sig om att den inte agerar i strid med de allmänna EU-rättsliga principerna. Den mest relevanta frågan är därför i vilken utsträckning de exploateringsavtal som kommuner ingår med olika byggherrar omfattas av LOU:s bestämmelser.

Då en upphandlande myndighet ska ingå ett byggtreprenadkontrakt, ska tilldelningen enligt LOU föregås av en offentlig upphandling. Med upphandlande myndighet avses enligt den definition som följer av 2 kap. 19 § LOU bland annat statliga och kommunala myndigheter. En kommun som har för avsikt att teckna ett exploateringsavtal är att bedöma som en upphandlande myndighet. Enligt 2 kap. 3 § utgör ett byggtreprenadkontrakt ett kontrakt som avser utförande eller både projektering och utförande av arbete som är hänförligt till en verksamhet som anges i bilaga 1 till LOU. Det kan också avse ett kontrakt som medför att ett byggnadsverk realiserar enligt krav som ställs upp av den upphandlande myndigheten, oavsett hur kontraktet utformas.

Med byggnadsverk avses det samlade resultatet av bygg- och anläggningsarbeten, om resultatet självständigt kan fullgöra en teknisk eller ekonomisk funktion. Ett kontrakt utgörs i upphandlingsrättslig mening av ett skriftligt avtal med ekonomiska villkor som sluts mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer. Kontraktet avser utförande av byggtreprenad, leverans av varor eller tillhandahållande av tjänster och undertecknas av parterna eller signeras av dem med en elektronisk signatur (2 kap. 10 §).

Enligt 1 kap. 6 § 1 p. omfattas inte kontrakt som avser förvärv av fastighet, arrenderätt, hyresrätt, bostadsrätt, tomträtt, servitutsrätt eller någon annan rättighet till fastighet av upphandlingslagstiftningen. Med fastighet avses det som enligt jordabalken (1970:994) utgör fastighet eller är tillbehör till fastighet. Befintlig byggnad som tillhör någon annan än ägaren till jorden ska också anses utgöra en fastighet. Detsamma gäller sådana tillbehör till byggnaden som avses i 2 kap. 2 och 3 §§ jordabalken, om de tillhör byggnadens ägare.

Bestämmelsen bygger på artikel 16 i upphandlingsdirektivet (2004/18/EG), där undantag görs för kontrakt som avser förvärv eller hyra av mark, befintliga byggnader, annan fast egendom eller rättigheter till sådan egendom. Det har central betydelse att formuleringen befintliga byggnader har valts, vilket har som syfte att markera att undantaget inte omfattar byggentreprenadkontrakt<sup>52</sup>.

Frågan om vilka undantag som kan göras med hänvisning till undantagsbestämmelsen har under lång tid ansetts vara oklar. På samma sätt har avtal varigenom en kommun säljer en eller flera fastigheter till en byggentreprenör samtidigt som denne erhåller en rätt att själv exploatera marken i enlighet med de föreskrifter och specifika krav som kommunen ställer upp, ansetts utgöra sedvanlig fastighetsförsäljning. Sådana avtal ska därför inte omfattas av reglerna om offentlig upphandling, trots att det hela tiden varit en förutsättning för avtalet att kommunen sedan kommer att hyra den uppförda byggnaden. Orsaken har bl.a. varit den oklara gränsdragningen mellan byggentreprenader och det undantag avseende upphandling av tjänster som fanns i den gamla lagstiftningen (5 kap. 1 § 1 st. 1 p. lagen om offentlig upphandling, 1992:1528)<sup>53</sup>.

I underrättspraxis har det emellertid länge stått klart att en sådan avtalskonstruktion utgör ett byggentreprenadkontrakt som ska tilldelas enligt reglerna i LOU<sup>54</sup>. Ett uppförande av en byggnad enligt den upphandlande myndighetens riktlinjer omfattas därför inte av hyresundantaget såvida det inte är fråga om byggnader av mer generell karaktär, det vill säga byggnader som även andra än den upphandlande myndigheten kan tänka sig att nyttja på samma sätt. Rör det sig däremot om byggnader som har en speciell karaktär, som busstationer, brandstationer, skolor, sjukhus, värme-

<sup>52</sup> Prop. 2006/07:128, s. 289 f.

<sup>53</sup> Madell, *Public-Private Partnership – några rättsliga problem vid genomförandavtal*, 2005, s. 225–254, samt Madell, *Konkurrenspräglad dialog – ett alternativ vid offentlig-privata partnerskap?*, 2007, s. 35–59,

<sup>54</sup> Kammarrättens i Göteborg dom 1999-10-08 (mål nr 3859-1999).

kraftverk eller liknande är det i regel uppenbart att dessa uppförs för den upphandlande myndighetens räkning<sup>55</sup>.

Som ett exempel kan nämnas ett fall där staden Köln – utan att tillämpa ett offentligt upphandlingsförfarande – hade slutit ett avtal med ett företag, Grundstücksgesellschaft Köln Messe, om byggnation av fyra mässhallar och efterföljande uthyrning av dessa till staden under 30 år. Huvudkontraktet var värt ungefär 600 miljoner euro, bestående av månadshyrorna under de år som kontraktet löpte. EU-domstolen fann att Tyskland hade brutit mot reglerna om offentlig upphandling genom att underlåta att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet<sup>56</sup>.

#### 5.5.4 Avgöranden i EU-domstolen

I utredningens direktiv omnämns tre avgöranden i EU-domstolen (C-399/98, C-220/05 samt C-306/08), som vi särskilt ska beakta när vi utarbetar våra förslag. Hit bör även fogas mål C-451/08, som liksom de tidigare nämnda anses ha betydelse vid bedömningen av frågan om EU-rättsliga aspekter på genomförandavtal. Vi redovisar i det följande dessa mål i sammandrag. Vi har vidare anlitat jur.dr. och docent Tobias Indén vid Umeå universitet att bistå utredningen med en bedömning av dessa avgöranden i domstolen och även för att med den utgångspunkten granska de lagförslag beträffande exploateringsavtal som vi har tagit fram<sup>57</sup>. Vi redovisar Indéns bedömning i nästa avsnitt om utredningens överväganden och förslag.

Ett i sammanhanget centralt avgörande från EU-domstolen är dess dom i *mål C-399/98, La Scala*. Milano kommun antog under 1990-talet ett byggnadsutvecklingsprogram under namnet Projekt Scala 2001. Det innebar bl.a. byggandet av den s.k. Bicoccateatern. Enligt ett avtal som bifogades till programmet, skulle utförandet anförtros privata exploatörer som redan var verksamma i Bicoccaområdet. Enligt avtalet skulle exploitören och markägaren – Pirelli – bära angivna utsmyckningskostnader och på egen bekostnad utföra vissa byggarbeten. Milano Centrale Servizi – Pirellis samarbetspartner – tog sig an själva byggandet av Bicoccateatern.

<sup>55</sup> Kammarrättens i Göteborg dom 2009-02-27 (mål nr 7477-08).

<sup>56</sup> EU-domstolens dom i mål C-536/07, Kommissionen mot Tyskland.

<sup>57</sup> Indén, *Yttrande på uppdrag av Plangenomförandeutredningen rörande några EU-rättsliga aspekter på de preliminära lagförslag som utarbetats i syfte att reglera exploateringsavtal*, PM 2012-10-09.

Teatern skulle uppföras mot avdrag på den bygglovsavgift Pirelli var skyldig Milano kommun för Bicoccaprojektet. Avdragsmöjligheten stadgades i italiensk plan- och bygglag.

Two olika arkitektsammanslutningar begärde i italiensk domstol överprövning av anskaffningen av entreprenadarbetena. Lombardiets administrativa domstol vände sig till EU-domstolen för att utröna om en nationell lagstiftning, som tillåter att den som får bygglov att utföra en byggentreprenad mot nedsättning av bygglovsavgiften, var förenlig med direktiv 93/37/EEG om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader.

EU-domstolen slog i målet fast att direktivet skulle tillämpas när en markägare, tillika exploatör, tar sig an ett stadsutvecklingsprojekt mot att den lokala myndigheten medger avdrag på hela eller delar av en bygglovavgift som exploatören annars skulle ha erlagt. Domstolen uttalade att de definitioner som återfanns i direktivet borde ha avgörande betydelse vid bedömningen av om det rör sig om ett offentligt upphandlingskontrakt för bygg- och anläggningsarbeten i den mening som avses i det aktuella direktivet.

Samtliga rekvisit för att det skulle vara fråga om en byggentreprenad var uppfyllda. Det rörde sig enligt domstolen om ett kontrakt med ekonomiska villkor som slöts skriftligt mellan en leverantör och en upphandlande myndighet. Kontraktet syftade till att en byggentreprenad som det definierades i direktivet<sup>58</sup> skulle utföras. Bl.a. byggnadsutvecklingsprogrammet och det bifogade avtalet utgjorde tillräcklig grund för att kunna konstatera att ett skriftligt kontrakt existerade. EU-domstolen påtalade att även om uppförandet av byggnader regleras i nationell plan- och bygglagstiftning med annat syfte än direktivet, betyder detta inte att det inte skulle tillämpas. Domstolen påtalade också att de grundläggande syftena med direktivet var att konkurrensutsätta tilldelningen av offentliga byggkontrakt.

Domen klargör att nationella regler om myndighetsutövning inte utesluter tillämpningen av direktivet om offentlig upphandling. EU-domstolen anförde att den omständigheten att avtalet var ett offentlighetsrättsligt avtal och att det hade inslag av myndighetsutövning inte hindrade att det fanns ett sådant avtalsförhållande som föreskrevs i direktivet. Denna omständighet talade tvärtom för detta. Domstolen konstaterade att direktivet utgjorde ett hinder

---

<sup>58</sup> Se även bl.a. NOU info december 2001, s. 16, Svenska kommunförbundets cirkulär 2003:109 samt Pedersen, *Ramavtal och offentlig upphandling – nya bestämmelser för den klassiska sektorn*, 2005, s. 44 f.

för en nationell stadsplaneringslagstiftning, som utan villkor tillåter att den som innehar ett bygglov eller en godkänd plan för mark-exploatering, direkt uppför en anläggning mot att hela eller delar av avgiften för bygglovet avräknas. Lagstiftningen måste beakta de förfaranden som föreskrivs i direktivet när värdet av detta arbete motsvarar eller överstiger det tröskelvärde som föreskrivs i direktivet.

EU-domstolen följde i *mål C-220/05, Commune de Roanne*, upp sitt avgörande i La Scala. Genom ett beslut den 28 oktober 2002 bemyndigade kommunfullmäktige i Commune de Roanne fullmäktiges ordförande att ingå ett avtal med Société d'équipement du département de la Loire, SEDL, om att uppföra ett nöjescentrum. Avtalet, som tecknades den 25 november 2002 mellan Commune de Ronne och SEDL, föreskrev att nöjescentrumet skulle genomföras i successiva etapper. Den första etappen avsåg en biografanläggning med flera salonger, affärslokaler avsedda att överlåtas till tredje man samt ett antal byggnadsverk avsedda att lämnas över till den upphandlande myndigheten, nämligen en parkeringsplats, tillfartsvägar och offentliga platser. De efterföljande etapperna, som förutsatte ett tilläggsavtal, avsåg i huvudsak ytterligare affärs- och servicelokaler samt ett hotell.

Efter att Commune de Roannes bemyndigandebeslut hade överklagats i nationell domstol begärde Tribunal administratif de Lyon ett förhandsavgörande från EU-domstolen, varvid den ställde bl.a. följande tolkningsfråga till domstolen.

Är ett avtal enligt vilket en upphandlande myndighet ger en annan upphandlande myndighet uppdraget att genomföra en stadsplaneringsåtgärd för att tillgodose allmänna intressen, genom vilket den andra upphandlande myndigheten till den första upphandlande myndigheten överlämnar de byggnadsverk som utförts för att tillgodose myndighetens behov och enligt vilket vid avtalets upphörande den första upphandlande myndigheten med automatik övertar äganderätten till annan mark och andra byggnadsverk i den mån de inte avyttrats till tredje man, att anse som ett offentligt byggentreprenadkontrakt [...]?

EU-domstolen uttalade inledningsvis att det följer av artikel 1 c i direktivet att frågan huruvida det föreligger ett byggnadsverk ska bedömas med utgångspunkt i den ekonomiska eller tekniska funktion som är resultatet av bygg- och anläggningsarbetena. När det gäller det aktuella avtalet konstaterade domstolen också att det tydligt framgår av flera bestämmelser i avtalet att det nöjescentrum som skulle uppföras var avsett att inrymma affärs- och serviceverksamheter, varför avtalet ansågs fylla en ekonomisk funktion.

Domstolen ansåg också att nöjescentrumet motsvarade de behov som specificerats av Commune de Roanne i avtalet. Dessutom var det enligt domstolen uppenbart att avtalet slutits på ekonomiska villkor. De ekonomiska villkoren i avtalet avsåg den motprestation som leverantören erbjudits av den upphandlande myndigheten med anledning av att byggentreprenaderna utfördes. Enligt avtalet erhöll SEDL ett belopp från Commune de Roanne som ersättning för överlåtelsen av parkeringsplatsen. Kommunen hade även åtagit sig att bidra till utgifterna för samtliga byggnadsverk som skulle utföras. I kraft av avtalet gavs SEDL slutligen rätt att uppbära intäkter från tredje man som ersättning för överlåtelserna av de byggnadsverk som skulle uppföras.

EU-domstolen drog därför slutsatsen att ett avtal, genom vilket en upphandlande myndighet anförtror åt en annan upphandlande myndighet att utföra ett byggnadsverk, utgör ett offentligt byggentreprenadkontrakt, oberoende av om det föreskrivs att den första upphandlande myndigheten är eller ska bli ägare till hela eller delar av byggnadsverket.

Ytterligare ett avgörande av intresse i sammanhanget är EU-domstolens avgörande i *mål C-451/08, Helmut Müller*. I det aktuella målet hade EU-domstolen att ta ställning till en begäran om förhandsavgörande från Oberlandesgericht Düsseldorf med anledning av ett mål mellan Helmut Müller GmbH och Bundesanstalt für Immobilienaufgaben. Den senare parten är en federal myndighet med ansvar för fastighetsfrågor. Målet gällde Bundesanstalts försäljning av mark på vilken köparen senare avsåg att utföra en byggentreprenad, som skulle utveckla stadsbebyggelsen. Ändamålet för entreprenaden hade specificerats av en enhet på lokal nivå, Wildeshausens kommun.

EU-domstolen uttalade att de frågor som den nationella domstolen hade ställt inte avsåg förhållandet mellan säljaren och köparen. De avsåg snarare förhållandet mellan Wildeshausens kommun och köparen, det vill säga mellan den myndighet som är behörig i frågor avseende stadsplanering och köparen av den aktuella marken. Den grundläggande frågan som domstolen hade att ta ställning till var om förhållandet mellan de båda parterna var av ett sådant slag att tilldelningen av det aktuella kontraktet utgjorde en tilldelning av ett offentligt byggentreprenadkontrakt.

Domstolen klargjorde att det endast kan föreligga ett avtal med ekonomiska villkor, om den upphandlande myndighet som ingått ett offentligt byggentreprenadkontrakt erhåller en prestation mot

vederlag enligt detta kontrakt. Denna prestation bestod i att utföra byggtreprenader för den upphandlande myndighetens räkning. Enligt domstolen ska en sådan prestation, med hänsyn tagen till dess karaktär samt till direktiv 2004/18/EG, vara av direkt ekonomiskt intresse för den upphandlande myndigheten. Det föreligger också ett sådant ekonomiskt intresse när den upphandlande myndigheten blir ägare till resultatet av den byggtreprenad som är föremål för kontraktet. Det föreligger även om den upphandlande myndigheten på rättslig grund garanteras tillgång till de anläggningar som är föremål för kontraktet, för att använda dem för offentliga ändamål.

Det ekonomiska intresset kan vidare bestå i de ekonomiska fördelar som den upphandlande myndigheten kan få vid framtida användning eller överlåtelse av anläggningen. Intresset kan också bestå i att myndigheten bidragit ekonomiskt vid utförandet av byggtreprenaden eller i de risker som myndigheten står för i det fall att byggtreprenaden blir ett ekonomiskt misslyckande.

Domstolen konstaterade dessutom att en myndighets användning av sin befogenhet att utöva tillsyn i frågor som avser stadsplanering inte i sig kan anses syfta till att en avtalsprestation ska erhållas eller till att den upphandlande myndighetens direkta ekonomiska intresse ska tillgodoses. I ett dylikt fall går det därför inte att tala om ett offentligt byggtreprenadkontrakt i den mening som krävs för att en upphandlande myndighet ska vara tvungen att tilldela kontraktet enligt de bestämmelser som följer av upphandlingsdirektivet. Den omständigheten att den upphandlande myndigheten använder sig av sin befogenhet att utöva tillsyn i frågor avseende stadsplanering räcker således inte för att myndigheten ska anses kunna ha ett direkt ekonomiskt intresse av byggtreprenaden.

Det ska poängteras att det aktuella målet inte gäller hur bedömningen ska ske huruvida ett avtal som inkluderar att en entreprenör ska färdigställa vissa anläggningar till en upphandlande myndighet utgör ett byggtreprenadkontrakt i de fall entreprenören får ersättning för sitt arbete genom exempelvis avräkning av sina bygglovskostnader. Frågan är i stället om det faktum att en upphandlande myndighet använder sig av sin befogenhet att utöva tillsyn i frågor avseende stadsplanering kan konstituera ett kontrakt.

Avslutningsvis ska EU-domstolens avgörande i *mål C-306/08, kommissionen mot Spanien*, nämnas. Domstolen hade att bedöma om Spanien genom en tilldelning av så kallade integrerade handlings-



program i enlighet med en viss nationell reglering, hade underlåtit att uppfylla sina åtaganden enligt EU:s upphandlingsreglering.

Syftet med de integrerade handlingsprogrammen var att

- vid vissa exploateringar fastställa omfattningen av den integrerade åtgärden och de arbeten som ska utföras,
- fastställa tillämpliga frister,
- fastställa de tekniska och ekonomiska villkoren för genomförandet,
- fastställa exploatörens åtaganden och skyldigheter genom att förhållandena mellan denne samt berörda fastighetsägare och myndigheter bestäms samt att
- fastställa garantier för att säkerställa att dessa förpliktelser iaktas samt tillämpliga påföljder, vilket följde av den spanska nationella regleringen.

Kommissionen anförde i domstolen att flera delar av förfarandet för tilldelning och godkännande av integrerade handlingsprogram med ett indirekt förfarande för genomförandet enligt den spanska regleringen stred mot EU:s upphandlingslagstiftning. Kommissionen hävdade att relationen mellan myndigheten och exploatören utgjorde ett offentligt kontrakt, vars huvudsakliga syfte enligt beskrivningen av en integrerad åtgärd var att genomföra en offentlig entreprenad i enlighet med direktiv 2004/18/EG.

När det gäller frågan om tilldelningen och godkännandet av integrerade handlingsprogram avser ekonomiska villkor, uttalade kommissionen att det genom den spanska regleringen inrättades ett system med ett kontrakt mellan två parter, exploatören och kommunen, enligt vilket ersättningen hade ett direkt samband med att entreprenaden genomfördes och vissa anknutna tjänster utfördes. Exploatören erhöll vidare ersättning i likvida medel eller motsvarande ersättning i fast egendom från fastighetsägarna. Spanien å sin sida hävdade bl.a. att det inte förekommer något vederlag från myndighetens sida, eftersom exploatörens ersättning uteslutande kommer från fastighetsägarna.

EU-domstolen inledde sin bedömning med att konstatera att kommissionens kritik endast avsåg förfarandet för tilldelning av integrerade handlingsprogram vid indirekta förfaranden för genomförandet. Det gällde främst integrerade åtgärder med syfte att bygga flera intilliggande fastigheter med en gemensam plan, enligt

vilken fastigheterna skulle förberedas för bebyggelse. Dessa åtgärder innebar enligt den spanska lagstiftningen att den behöriga upphandlande myndigheten delegerade uppgiften att exploatera marken till ett enskilt rättssubjekt, som hade utvalts genom ett konkurrensutsatt förfarande. Det är då utan betydelse om denne ägde de aktuella fastigheterna eller inte.

Domstolen konstaterade sedan att det inte visats att entreprenaden utgjorde det huvudsakliga ändamålet med det kontrakt som slutits mellan kommunen och exploatören inom ramen för en integrerad handlingsplan vid indirekt genomförande. Entreprenaden avsåg anslutning och anpassning av berörda fastigheter till befintlig infrastruktur, befintliga energinät, kommunikationsnät och nät för allmänna nyttigheter. Exploatörens genomförande av den integrerade handlingsplanen innefattade enligt domstolen nämligen även verksamheter som inte kan kvalificeras som entreprenader i den mening som avses i de direktiv som kommissionen har åberopat. De aktuella verksamheterna omfattade

- att utarbeta en utvecklingsplan,
- att ta initiativ till och genomföra motsvarande fastighetsombildningar,
- att erhålla fastigheter och erforderliga bygglov för allmän mark utan kostnad och till nytta för det allmänna,
- att genomföra den rättsliga omklassificeringen av aktuella fastigheter och en rättvis fördelning av kostnader och intäkter mellan berörda parter samt
- att ordna finansiering och garantier avseende de investeringar, arbeten, anläggningar och ersättningar som krävs för att programmet ska kunna genomföras.

Avslutningsvis uttalade domstolen att kommissionen inte hade visat att det huvudsakliga ändamålet med det kontrakt som slutits mellan kommunen och exploatören omfattas av offentlig upphandling av byggentreprenader i den mening som avses i upphandlingsdirektiven, varför kommissionens talan ogillades.

## 5.6 Utredningens överväganden och förslag

### 5.6.1 Finns det skäl för lagreglering?

**Bedömning:** Jag anser att starka skäl talar för att exploateringsavtalen bör lagregleras. Ett uttalat lagstöd bör finnas i PBL, förslagsvis i 6 kap. om genomförande av detaljplaner, för förhandlingar om exploateringsavtal för att bidra till bättre förutsägbarhet och balans mellan parterna. Lagstödet bör omfatta de exploateringsavtal som tecknas mellan en kommun och en byggherre om bestämmelser för genomförande av en detaljplan. Beredning och beslut om avtal bör samordnas med motsvarande regler för framtagande av en detaljplan, vilket kräver vissa kompletteringar i 5 kap. PBL.

Utredningen ska enligt direktiven bl.a. belysa förutsättningarna för och lämpligheten av att genom lagstiftning reglera förfarandet kring och innehållet i exploateringsavtal. Vi ska också redovisa om och på vilket sätt exploatörsbestämmelser kan utgöra ett stöd för eller ersätta tecknandet av exploateringsavtal.

Exploateringsavtalen lagreglerades inte särskilt när plan- och bygglagen infördes 1987. PBL-utredningen ansåg 1979 att kommunallagens och olika speciallagars regler gav tillräckliga bestämmelser för hur olika frågor skulle behandlas och att det inte fanns någon rätt att i avtal träffa överenskommelser som avvek från dessa stadganden. I den då föreslagna plan- och bygglagen fanns dessutom bestämmelser om hur långt detaljplaneringen fick gå vid planläggning. En särskild lagreglering av så uppenbara förhållanden skulle enligt utredningen inte tjäna något syfte.

Regeringen anförde sedermera i sitt förslag till riksdagen 1986 även att det torde vara mycket svårt att lagtekniskt utforma föreskrifter som skulle kunna skydda den enskilde som motpart till kommunen och att reglera exploateringsavtalets verkan mot tredje man. Skälet ansågs vara de skiftande förhållanden som skulle kunna förekomma i dessa sammanhang.

PBL-utredningens och regeringens ställningstaganden skedde mot bakgrund av dåvarande system för statlig bostadsfinansiering. Kostnaderna i bostadsbyggandet för mark, anläggningar och byggnader var där i det närmaste statligt reglerade och den ekonomiska pressen på parterna vid förhandlingarna om ett exploateringsavtal var inte lika påtaglig som i dag. I och med att bostadsfinansierings-

systemet fasades ut under 1990-talet, försvann de begränsningar som tidigare fanns när det gällde framförallt markprisernas utveckling. Kommunernas möjligheter att skydda sig mot framtida kostnader i exploateringsområden var inte längre lika självklara. Samtidigt ökade osäkerheten för byggherrarna om vilka ekonomiska åtaganden de skulle kunna tvingas till i ett exploateringsavtal.

Det har således skett en radikal förändring av de ekonomiska förutsättningarna för bostadsbyggandet genom övergången från systemet med statlig bostadsfinansiering till ett marknadsorienterat byggande. Därmed har också incitamenten för plan- och byggprocessens aktörer delvis förändrats. Det kan därför ifrågasättas om nuvarande lagstöd, eller brist på lagstöd, för byggherrefinansierad infrastruktur är anpassat till dessa förändringar.

Dagens (och morgondagens) bostadsbyggande kännetecknas dessutom av krav på ökad variation, individualisering och komplexitet i de enskilda projekten. Samtidigt ökar kraven på en effektivare byggprocess med lägre kostnader för slutprodukten. Utvecklingen i bostadsbyggandet från kostnads- och prisregleringar till marknadslösningar har bl.a. varit ett försök från samhällets sida att underlätta nödvändiga omställningar i branschens verksamhet. De legala förutsättningarna i form av lagstöd för överenskommelser mellan planmyndigheten och byggherren som ansvarig för att de planerade projekten ska kunna genomföras, har däremot inte anpassats till dessa förväntade branschförändringar.

Utvecklingen talar i sig för att överenskommelser mellan kommun och byggherre om alltmer individualiserade och komplexa projekt bör få avtalsregleras även i fortsättningen. Vi ska enligt direktiven redovisa om och på vilket sätt exploatörsbestämmelser kan utgöra ett stöd för eller ersätta tecknandet av exploateringsavtal. Vi tolkar begreppet exploatörsbestämmelser i det här sammanhanget som bestämmelser om exploateringsavtal som reglerar exploatörers verksamhet i allmänhet (till skillnad mot de bestämmelser om markavstående m.m. i nuvarande 6 kap. 3–12 §§ PBL, som vanligtvis benämns exploatörsbestämmelserna). Det är knappast möjligt att fullt ut kunna ersätta sådana överenskommelser enbart med bestämmelser om exploateringsavtal, som per definition inte kan förutse alla de olika förutsättningar och situationer som kan förekomma. Av detta torde följa att sådana bestämmelser inte helt kan ersätta tecknande av exploateringsavtal.

Däremot torde enkla och tydliga bestämmelser om exploateringsavtal kunna bidra till förutsägbarhet för inblandade parter och

utgöra ett stöd i förhandlingarna för att skapa bättre balans mellan parterna. Redan det faktum att aktörerna trots kritiken numera föredrar förhandlingsöverenskommelser framför att tillämpa PBL:s bestämmelser motiverar sannolikt att förfarandet legaliseras. Förhandlingarna om exploateringsavtal bör ges en legal inramning som bl.a. säkerställer rättssäkerheten.

Kommuner och byggherrar torde således ha ett gemensamt intresse av att sinsemellan kunna avtalsreglera utformning av bebyggelse och allmänna platser, marköverlåtelse, upplåtelse av rättigheter, exploateringsbidrag och utförande av kommunala anläggningar, tidplaner m.fl. frågor som inte hör hemma i detaljplaner. Samtidigt föreligger ett legitimt intresse även från allmänhetens sida om ökad insyn och offentlighet i många av dessa frågor. En lagreglering av förfarandet kring exploateringsavtalen bör tillförsäkra allmänheten rimlig insyn i avtalens villkor och utformning. Vi föreslår därför i det följande att förfarandereglerna i 5 kap. PBL om samråd och granskning för att ta fram detaljplaner och områdesbestämmelser kompletteras med motsvarande regler gällande exploateringsavtal.

Den tidigare framställningen i detta kapitel visar på betydande brister i tillämpningen av dagens lagstöd för exploateringsavtal. Det torde framför allt bero på brister i själva lagstödet. Lagstödet är inte tillräckligt för att kunna omfatta eller ange gränserna för de överenskommelser som parterna vill kunna avtalsreglera. Samtidigt anses bristerna gynna den ena parten i förhandlingarna på den andra partens bekostnad.

Den indirekta karaktären i nuvarande lagstöd komplicerar dessutom förutsättningarna på så sätt att parternas förmåga och kompetens i förhandlingsarbetet inte alltid är tillräcklig. I ett urval på ett drygt 100-tal analyserade exploateringsavtal visar ungefär hälften av avtalen ett eller flera villkor som helt saknar lagstöd. Avtalsvillkoren får ekonomiska konsekvenser som är svåra att förutse för byggherren eller som har villkor som är svårbedömbara vad avser lagstödet.

Nuvarande tillämpning skapar osäkerhet för såväl kommuner som byggherrar. Kommunerna vill vara positiva till bebyggelseutveckling, men inte dra på sig kostnader som uppkommer som en följd av byggprojekten. Byggherrarna har många gånger svårt att förutse vilka ekonomiska konsekvenser som i slutändan kommer att belasta projekten. I stället för att regelverket stöder en samverkan mellan parterna leder det till ett spel om vem som ska sitta

med de sämsta villkoren den dag då detaljplanen antas. I det avseendet delar vi de synpunkter Statskontoret nyligen framfört i sin rapport till regeringen om den kommunala markanvisningsprocessen<sup>59</sup>.

För företag på en marknad är förutsägbara villkor och möjlighet till framförhållning avgörande för etableringsviljan och konkurrenskraften. En stabil inriktning i bostadspolitik och långsiktigt politiskt stöd underlättar marknadens utveckling. En politisk vilja att växa som kommun i kombination med konkreta åtgärder i form av satsningar på infrastruktur och annan nödvändig samhällelig service är en viktig förutsättning för ett ökat byggande.

För att det ska finnas drivkrafter för innovation och utveckling av bostadsbyggandet krävs vidare utrymme för företagen att utveckla egna lösningar. För mycket detaljstyrning eller ryckighet i den politiska styrningen med alltför ofta återkommande kursändringar riskerar att begränsa eller strypa detta utrymme. Konkurrenskraft, innovation och utveckling förutsätter utrymme för egna lösningar vilket riskerar att gå förlorat genom för mycket detaljstyrning.

De krav en kommun ska kunna ställa på en byggherre behöver således många gånger tydliggöras och bli mer konsistenta för att bostadsbyggandet ska kunna utvecklas. Förhandlingar om finansieringsfrågor, baserade på oklara spelregler, får inte vara en tidsödande stötesten i plan- och byggprocessen. Risken är att endast finansiellt starka byggherrar, med kunskaper om spelets regler, vågar agera på marknaden.

Mot den här bakgrunden föreslår vi i det följande att bestämmelser införs i 6 kap. PBL, som ger den materiella innebörden av ett regelverk för exploateringsavtal.

Lagstödet i 6 kap. PBL bör omfatta de exploateringsavtal som tecknas mellan en kommun och en byggherre med bestämmelser om genomförandet av en detaljplan. Vi har övervägt om det finns anledning att undanta någon kategori av byggherrar från det kravet och då främst offentligt ägda företag och organisationer. Ett undantag skulle t.ex. kunna avse kommunala bostadsföretag med motivet att omfattningen av ett exploateringsavtal mellan kommunen och kommunens egna företag lämpligare skulle kunna regleras med stöd av ägardirektiv eller andra kommuninterna bestämmelser. Ett annat undantag skulle kunna vara statligt företag och myndigheter med motivet att de avtal som tecknas med

---

<sup>59</sup> Statskontoret, *Mark, bostadsbyggande och konkurrens. En granskning av den kommunala markanvisningsprocessen*, Rapport 2012:25, s. 9.

kommunerna kan vara alltför omfattande och komplicerade för att kunna hanteras inom ramen för de föreslagna förfarandereglerna i 5 kap. PBL.

Vi har emellertid i våra överväganden haft anledning att beakta EU:s konkurrensrättsliga regler som vi redogjort för i avsnitt 5.5.1. Vi har då konstaterat att offentligt ägda byggherrar som verkar på en konkurrensutsatt marknad sannolikt inte kan omgärdas av några undantag från regler som avser företagens konkurrenter. Dessa byggherrar skulle i så fall riskera att bryta mot förbudet mot missbruk av dominerande ställning enligt EUF-förordningen artikel 102 eller att lagstiftaren att bryta mot förbudet mot konkurrensbegränsande regleringar i artikel 106.1.

När det gäller de kommunala bostadsföretagen har regeringen till yttermera visso i förarbetena till lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (prop. 2009/10:185, s. 53) uttalat följande beträffande begränsningen av s.k. värdeöverföring från ett kommunalt bostadsaktiebolag till kommunen.

Förslaget omfattar all värdeöverföring och är föranledd av behovet att klargöra skillnaderna mellan kommunens egen verksamhet och skapa konkurrensneutrala villkor mellan det kommunala bostadsbolaget och andra aktörer. Kommunal verksamhet ska inte bedrivas genom det egna bostadsbolaget och därmed indirekt subventioneras av detta utan ska, i den mån som kommunen inte utför den i egen regi, hanteras i enlighet med lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. Omvänt ska kommunen inte heller subventionera det kommunala bostadsföretagets verksamhet.

Det innebär bl.a. att de bestämmelser gällande exploateringsavtalen som vi föreslår i det följande om att en byggherre inte ska få åta sig att finansiera s.k. social infrastruktur även bör avse kommunala bostadsbolag.

Beträffande avtal om mer omfattande och komplicerade infrastrukturprojekt som kan tecknas mellan en kommun och Trafikverket eller med ett landstingskommunalt bolag är vår bedömning att det avser ett begränsat antal exploateringsavtal. Vi kommer i våra förslag att införa begränsningar i samrådsförfarandet för avtalen för att undvika onödiga fördröjningar i hanteringen i den händelse de gäller större och mer komplicerade projekt.

Mot bakgrund av dessa våra överväganden anser vi att de bestämmelser vi föreslår bör gälla alla exploateringsavtal, oavsett vem som är byggherre och kommunens motpart i förhandlingar.

### 5.6.2 Kan vi lära av andra länder?

**Bedömning:** Jag anser att det finns anledning att dra lärdom av hur andra länder har reglerat frågor gällande avtalsförhållanden mellan kommun och byggherre vid utbyggnad av infrastruktur i samband med en exploatering. Särskilt den norska lagstiftningen, som nyligen har utvärderats och befunnits fungera relativt väl, har många inslag som vi har anledning att överväga.

Min bedömning är att i en strävan att uppnå balans mellan parterna i utbyggnads- eller exploateringsavtal har lagstiftare i olika länder haft en gemensam ambition att de kostnader som byggherren ska stå för ska vara förutsägbara. Ett annat gemensamt drag är bestämmelser om offentlighet och insyn i förhandlingarna om avtal. Förhandlingar och beslut om avtal samordnas i regel med beredning och beslut om motsvarigheten till våra detaljplaner.

I den internationella utblick som utredningen genomfört (avsnitt 5.4) kan vi konstatera att andra länder i norra och västra Europa och då särskilt i Norden har olika erfarenheter av hur överenskommelser mellan kommun och byggherrar om hur infrastrukturutbyggnad i samband med markexploatering kan regleras. Att andra europeiska länder har lagreglerade exploateringsavtal är naturligtvis i sig inte ett argument som motiverar att även Sverige ska gå samma väg. På en alltmer internationaliserad bygg- och fastighetsmarknad skapar dock en likartad lagreglering också i Sverige förutsättningar för att eventuella utländska aktörer på svensk mark ska kunna få bättre förståelse för vilka principiella spelregler som gäller hos oss. Om vi dessutom kan dra lärdomar av de möjligheter och problem som andra länders lagstiftning belyser, ökar sannolikheten för att vi kan bygga ett väl fungerande regelverk.

En grundläggande ambition i de länders regelverk som utredningen studerat är att de kostnader som byggherren ska stå för så långt möjligt ska vara förutsägbara. Byggherren ska alltså veta dels vilken typ av infrastruktur som denne förväntas finansiera, dels i vilken form bidraget från byggherren ska tas ut. Detta har lösts på skilda sätt i olika länders lagstiftning.

I Danmark är det i grunden en kommunal uppgift att svara för infrastrukturutbyggnad i nya exploateringsområden. Det finns



dock en möjlighet för byggherren att på frivillig väg ta initiativ till avtal med kommunen om att helt eller delvis ombesörja eller finansiera infrastruktur för att förverkliga en plan. Såvitt vi har förstått används den möjligheten i tämligen stor utsträckning. Bestämmelserna anger tre anledningar till att ett sådant avtal kan ingås.

- Byggherren vill uppnå en högre kvalitet eller standard.
- Byggherren vill tidigarelägga en utbyggnad i förhållande till den kommunala planen.
- Byggherren vill ändra eller utvidga den kommunala planen för att öka utbyggnadsmöjligheterna.

Kommunen kan avfärda byggherrens initiativ men även begära att byggherren finansierar planarbetet.

I Finland har markägare enligt lagens bestämmelser en skyldighet att delta i kommunens kostnader för samhällsbyggandet i ett detaljplanerat område, om de har avsevärd nytta av planen. Strävan ska vara att komma överens om finansieringen i ett markanvändningsavtal. Om det inte är möjligt, kan kommunen ta ut s.k. utvecklingskostnadsersättning av markägaren i proportion till fastighetens andel av kommunens totala kostnader för utbyggnaden av ett planlagt område. Ersättningen kan uppgå till högst 60 procent av fastighetens bedömda värdestegring efter utbyggnad, enligt en oberoende värdering och regler om inlösen. Utvecklingskostnadsersättning avser normalt förskottering av framtida (upp till tio år) beräknade kostnader men kan även avse kostnader för förhandsåtgärder som redan vidtagits.

I Nederländerna kan kommunen med stöd av ett beslut i en markexploateringsplan kräva exploateringsbidrag av byggherren. Byggtillstånd ska inte beviljas om inte byggherren har uppfyllt de finansieringskrav som ställts upp i planen. Markexploateringsplanen kan upprättas, om det inte går att komma överens med byggherrarna om kostnadsbidrag genom exploateringsavtal, t.ex. när ett planlagt område har en splittrad ägarbild med risk för s.k. fripassagerare.

Ett frivilligt exploateringsavtal har få begränsningar och kan avse både teknisk och social infrastruktur, såväl inom som utom exploateringsområdet. Vilka kostnader som ska belasta byggherren blir en förhandlingsfråga och kan därmed bli svåra att förutse. Om

kostnader för anläggningar utom området ska tas med, måste de dock finnas med i en strategisk plan. Med stöd av en markexploateringsplan är finansieringsmöjligheterna däremot mer begränsade och de åtgärder och anläggningar som får finansieras räknas upp i lagtexten. T.ex. får anläggningar utanför det planlagda området bara avgiftsfinansieras om de är till nytta för området. Byggherrens avgiftsskyldighet får endast avse investeringskostnader, inte kostnader för drift och underhåll. Avgiftsuttag för social infrastruktur är inte heller möjligt.

I Norge måste kommunen fatta ett formellt beslut, som anger förutsättningarna för ett utbyggnadsavtal i det aktuella exploateringsprojektet, för att förhandlingar om avtal ska kunna inledas. Normalt knyts det kommunala beslutet till kommunplanen, vilket i princip motsvarar den svenska översiktsplanen, men kan även fattas som ett separat beslut om principer för exploateringsavtal. Beslutet ska ange när avtal är en förutsättning för exploateringen.

Ett avtal kan gå ut på att byggherren åtar sig att ombesörja eller helt eller delvis finansiera åtgärder som är nödvändiga för att genomföra en lokalplan. Ett avtal kan också reglera vissa bostads-sociala frågor som antal lägenheter och lägenhetsstorlekar, men får inte omfatta s.k. social infrastruktur. Åtgärderna ska stå i rimlig proportion till exploateringsens art och omfattning och till kommunens bidrag till att genomföra planen. Avtalet kan även avse förskottering för kommunala åtgärder för att genomföra ett planbeslut.

Ett annat gemensamt drag i de studerade länderna är kravet på offentlighet och insyn i avtalen.

I Danmark ska kommunen upplysa om att det finns förslag till utbyggnadsavtal samtidigt som förslaget till lokalplan offentliggörs. Kommunen ska vidare besluta om utbyggnadsavtal samtidigt med att lokalplanen fastställs och avtalen blir därmed offentligt tillgängliga.

I Finland ska information om markanvändningsavtal lämnas i samband med att en detaljplan utarbetas. Avsikten att ingå markanvändningsavtal ska finnas med i programmet för hur inflytande över och bedömning av planen ska genomföras.

I Nederländerna är markexploateringsplanen som grund för byggherrarnas avgiftsskyldighet ett offentligt dokument, som är öppet för allmänhetens synpunkter.

I Norge ska kommunen kungöra när förhandlingar om utbyggnadsavtal inleds. När det finns ett förslag till avtal ska förslaget

lämnas till allmänheten för granskning, om det går längre än vad kommunen kan begära med stöd av lagens bestämmelser. Kommunen får därefter inte fatta beslut om avtal förrän den aktuella planen är fastställd och det beslutade avtalet ska sedan kungöras, men får inte överklagas.

Dessa exempel visar hur två av de problem med dagens exploateringsavtal som våra direktiv tar upp – bristen på förutsägbarhet respektive bristen på offentlighet och insyn – har lösts i andra länder med likartad plan- och byggnadslagstiftning. Vi anser att det finns goda förutsättningar att införa liknande regler i den svenska lagstiftningen för att på det sättet skapa ett fungerande regelverk som stöd för förhandlingar mellan kommun och byggherre om exploateringsavtal i framtiden.

### 5.6.3 Några utgångspunkter för lagreglering av exploateringsavtal

**Bedömning:** Jag anser att en lagreglering av exploateringsavtal måste innebära en avvägning mellan förutsägbarhet och behovet av lagstöd för avtalsförhandlingar å ena sidan och behovet av flexibilitet och situationsberoende lösningar i avtalen å andra sidan. Materiella och processuella bestämmelser bör sammantaga öka förutsägbarheten. Kommunen bör så tidigt som möjligt offentliggöra sina avsikter med ett exploateringsavtal. Gränserna för både kommunens och exploatörens ekonomiska och andra åtaganden bör tydliggöras i syfte att uppnå bättre balans mellan parterna i förhandlingen. Jag anser också att exploateringsavtal bör behandlas på samma sätt som andra offentliga dokument i planeringsprocessen i syfte att tillgodose kraven på ökad offentlighet och insyn i avtalen.

#### Avtalens omfattning

I ett avtalsförhållande mellan en kommun å ena sida sidan och en byggherre eller fastighetsägare å andra sidan råder självfallet i grunden avtalsfrihet inom de ramar som avtalslagen, AvtL, och kommunallagen, KL, ger. Det finns alltid situationer, där en kommun har anledning att ingå civilrättsliga avtal på rent affärs- mässiga grunder med privata eller andra offentliga aktörer och att

kommunen då kan agera som vilken avtalspart som helst, t.ex. när det gäller s.k. offentligt-privat partnerskap eller när det gäller sedvanliga leveranser av varor och tjänster.

Situationen är dock annorlunda när en kommun agerar som planmyndighet, vilket normalt är fallet när mark och byggnader ska exploateras. Många kommuner anser sig i det sammanhanget – med stöd av planmonopolet – kunna ställa villkor som kan få stora ekonomiska konsekvenser för motparten, men som för närvarande inte alltid har stöd i lagstiftning. I ett exploateringsavtal förekommer ofta både inslag av överenskommelser i frågor av rent teknisk eller administrativ karaktär som tekniska lösningar, ansvarsfördelning och tidsplanering, men också uppgörelser om betydande ekonomiskt värden som mark- och rättighetsöverlåtelse samt exploateringsbidrag för infrastrukturinvesteringar. Tyngdpunkten i förekommande avtal kan i en del fall ligga i den förstnämnda typen av frågor. I andra fall kan tyngdpunkten ligga i transfereringar av betydande värden, där risken är större för att felbedömningar i förhandlingen p.g.a. bristande information kan kullkasta det ekonomiska utfallet av en exploatering såväl för kommunen som för byggherren. Exploateringsavtalen förekommer i många olika varianter.

Syftet med en lagreglering av exploateringsavtalen är inte att inskränka kommunens möjligheter att efter eget skön och på eget ansvar ingå sedvanliga affärsuppgörelser av civilrättslig karaktär. En lagreglering får heller inte leda till att ett gott förhandlingsklimat mellan parter för ett effektivt plangenomförande förhindras, i den utsträckning ett etablerat samarbete redan föreligger. Syftet är i stället att förbättra möjligheterna för överenskommelser om betydande ekonomiska transfereringar, där byggherren kan anses föra en förhandling på relativt likvärdiga villkor och med tillräcklig information om förutsättningarna utan att känna sig pressad av det maktmedel i form av planmonopolet som kommunen förfogar över. En uttalad målsättning för en lagreglering bör därför vara att åtgärda den brist på förutsägbarhet för byggherren som för närvarande anses råda i många fall.

Samtidigt bör parterna fortfarande ha frihet att utan begränsningar komma överens om situationsberoende och individuellt anpassade lösningar för den aktuella exploateringen, som kan innebära att planprocessen och bostadsbyggandet kan effektiviseras. En lagreglering av exploateringsavtalen blir därför en fråga om att väga behovet av förutsägbarhet och lagstöd för avtalsförhandlingar mot behovet av flexibilitet och situationsberoende lösningar i avtalen

för ett effektivt plangenomförande. Våra förslag tar främst sikte på att minska risken för orimliga avtalsvillkor, när kommunen agerar som planmyndighet. Utgångspunkten för lagförslaget är avtalsfrihet för parterna, men inom en tydlig och väldefinierad ram för vad som ska kunna accepteras i exploateringsavtal.

Mot den bakgrunden kan det naturligtvis också finnas skäl för parterna att efter en lagreglering av exploateringsavtalen i en del fall överväga att ingå skilda avtal för frågor där kommunen agerar som planmyndighet å ena sidan och övriga, mer praktiskt inriktade frågor å andra sidan. Det är inte vår avsikt att det ska kunna föreligga något hinder mot en sådan uppdelning.

### Byggherrens åtaganden

Som tidigare nämnts är utgångspunkten för gällande bestämmelser om plangenomförande i 6 kap. PBL att byggherren ska svara för kostnader för allmänna platser och allmänna va-anläggningar inom det aktuella planområdet och på den egna kvartersmarken. Däremot ska investeringar för övriga anläggningar och byggnader bekostas av det allmänna. Lagstiftningen är i dag också relativt restriktiv när det gäller möjligheterna att ålägga byggherren kostnader för t.ex. infrastruktur.

Vi har i avsnitt 3.3, i samband med våra förslag om en taxebaserad avgift för att finansiera kommunens kostnader för anläggning och förbättring av gator och andra allmänna platser, pekat på att den offentliga sektorns krav på medfinansiering från privata byggherrar vid investeringar i nya exploateringar sannolikt inte kommer att minska i framtiden. Mycket talar i stället för en motsatt utveckling. Frågan om krav på medfinansiering ska ses mot bakgrund av dels att kommunernas investeringar i nya exploateringar har ökat kraftigt sedan 1990-talet, dels att det finns en risk för att även statliga krav, via kommunen, i framtiden ”spiller över” i krav på medfinansiering från byggherrars och fastighetsägares sida.

Hur finansieringsansvaret bör fördelas mellan den offentliga sektorn och privata byggherrar och fastighetsägare kan lösas på olika sätt. Vi kan ändå konstatera att om ett väsentligt större finansieringsansvar åläggs den privata sektorn, ökar risken för att konkurrensen försämras till att avse ett mer begränsat antal större och resursstarka exploatörer. Omvänt torde också gälla att en större finansiell börda på den offentliga sektorn riskerar att minska

kommunernas incitament för att planera och bygga ut nya bostadsområden.

Det är mot den här bakgrunden inte vår avsikt att i något väsentligt avseende föreslå förändringar av nuvarande grundprinciper för fördelningen av finansieringsansvaret. Som framgått av många exemplifieringar i detta kapitel finns det dock anledning att i bestämmelserna tydliggöra gränserna för kommunens och byggherrens ekonomiska och andra åtaganden. Syftet ska då vara att uppnå bättre balans mellan parterna i förhandlingen. Det bör därför tydligt framgå att byggherrens åtaganden ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras och att de ska stå i rimligt förhållande till byggherrens nytta av planen. Även kommunens ansvar för övriga byggnader och anläggningar behöver klarläggas.

### Förutsägbarhet

Den viktigaste åtgärden för att uppnå bättre balans mellan parterna är sannolikt att förbättra förutsägbarheten för byggherren. Vår uppfattning är att det sker bäst genom att kommunen så tidigt som möjligt offentliggör sina avsikter med ett exploateringsavtal och att dessa avsikter också är väl förankrade i den allmänna opinionen. Grundvalen bör därför vara ett politiskt ställningstagande tidigt i planprocessen. Byggherren måste få möjlighet att i god tid sätta sig in i vilka krav och förutsättningar han kommer att mötas av i förhandlingarna med kommunen. Förutsättningarna bör om möjligt vara klarlagda redan när byggherren förvärvar den mark som är nödvändig för att bygga upp ett lämpligt geografiskt markområde för ett nytt bostadsprojekt.

Ett inslag i byggherrens förberedelser är att skapa tillräcklig säkerhet i sina riskkalkyler inför förhandlingarna. En kalkyl som visar på stora risker i ett projekt på grund av bristande information om motpartens avsikter, leder till tveksamhet från byggherrens sida om den ekonomiska nyttan med projektet. Om byggherren trots sin tveksamhet ser ett värde i ett osäkert projekt, t.ex. långsiktigt genom möjligheten till fler överenskommelser med den aktuella kommunen, kan ett negativt ekonomiskt utfall i ett färdigställt projekt i stället komma att i framtiden drabba de boende i området.

Bristande förutsägbarhet har sannolikt bidragit till den diskussion som förekommer om myndighetsmissbruk från kommunernas sida,

dvs. att kommunerna medvetet utnyttjar sin ställning som planmyndighet för att uppnå affärsmässiga fördelar. Bristen på förutsägbarhet avser såväl avtalens materiella omfattning som förhandlingsprocessen fram till avtal. Många vittnesmål finns i våra samtal med byggherrar och i den dokumentation vi har tagit del av om att kommuner successivt har ökat sina krav under förhandlingarna med villkor om att kraven måste uppfyllas för att kommunen slutligt ska godkänna ett exploateringsavtal. Osäkerhet sägs också ofta råda om avtalens omfattning, både geografiskt, ekonomiskt och tidsmässigt.

Mot den här bakgrunden är det angeläget att öka förutsägbarheten och förbättra balansen mellan parterna i förhandlingarna om avtal. Sannolikt kommer det att ställa andra krav än för närvarande på kommunens planering och förberedelser inför förhandlingarna, t.ex. vad gäller att utveckla program för sina avsikter med exploateringsavtal. Även om det sannolikt också kommer att vara resurskrävande, kommer inte minst kommunen att kunna dra nytta av snabbare förhandlingar om de är väl förberedda. Det är vår förmodan att det också leder till ett effektivare plangenomförande, vilket bl.a. bekräftas av erfarenheterna från den norska lagstiftningen.

### Offentlighet och insyn

Med nuvarande bestämmelser (eller brist på bestämmelser) blir ett exploateringsavtal normalt offentligt först i och med att avtalet har beslutats av kommunen. Dessförinnan har i regel ingen förutom avtalsparterna haft insyn i något avtalsförslag som helhet eller i enskilda villkor. Vi anser att exploateringsavtal bör behandlas på samma sätt som andra dokument i planeringsprocessen, som detaljplan och områdesbestämmelser. Det bör finnas bestämmelser som säkerställer att tredjepartsintressen kan tillgodoses och att kommunens avsikter med ett avtal kan bli föremål för offentlig granskning och därmed genomgå en sedvanlig politisk prövning.

Kravet på öppenhet bör dock vägas mot risken för att förfarandet kan bli resurskrävande och tyngas av ytterligare dokument eller förväntningar på inblandade aktörer. Samrådet och den offentliga granskningen av ett förslag till exploateringsavtal behöver därför omgärdas av vissa begränsningar i förhållande till vad som gäller för ett förslag till detaljplan.

#### 5.6.4 Avtalens materiella innebörd

**Förslag:** Jag föreslår att gränserna för parternas åtaganden och skyldigheter i ett exploateringsavtal tydliggörs genom nya bestämmelser i 6 kap. PBL. Det ska även finnas ett politiskt beslutat program för exploateringsavtal senast när ett planbesked lämnas enligt 5 kap. 5 § eller i samband annat kommunalt beslut att påbörja en planläggning.

Ett avtal ska få avse ett åtagande av en byggherre att ombesörja eller finansiera åtgärder som är nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. De åtgärder som ska kunna ingå i byggherrens åtaganden, ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen. Kostnaderna för gator och andra allmänna platser ska beräknas enligt bestämmelserna för den taxebaserade avgift för gatukostnader som vi har föreslagit i avsnitt 3.3.

Ett exploateringsavtal får inte ålägga en byggherre att bekosta s.k. social infrastruktur, dvs. byggnader och andra anläggningar för verksamheter som kommunen enligt lag har en skyldighet att tillhandahålla. Kommunen ska kunna kräva att byggherren förskotterar ersättning för kommunala åtgärder för att genomföra en detaljplan. Däremot ska inte åtgärder som vidtagits före kommunens beslut om planen kunna regleras i efterhand med mindre än att den aktuella planen utgör ett steg i en etappvis utbyggnad.

Enligt nu gällande bestämmelser i 6 kap. PBL kan den som äger mark eller annat utrymme, som enligt detaljplan ska användas för allmän plats, vara skyldig att under vissa förutsättningar avstå marken till kommunen utan ersättning. Ett villkor är att marken behövs för områdets ändamålsenliga användning. Ett beslut om att avstå mark kan även avse mark för allmänna byggnader, dvs. byggnader med verksamheter med ett offentligt organ som huvudman.

Länsstyrelsen får endast besluta om överlåtelsen om det kan anses skäligt med hänsyn till den nytta som ägaren kan väntas få av detaljplanens genomförande och med hänsyn till omständigheterna i övrigt. Med nytta menas i första hand värdehöjning på ägarens/exploatörens fastigheter, som ska vägas mot värdet på den mark som ska avstås. Länsstyrelsen får också bestämma att ägaren ska vara skyldig att bekosta anläggande av gator och vägar samt



anordningar för vattenförsörjning och avlopp, s.k. teknisk infrastruktur.

Vi har i avsnitt 4.6 föreslagit att dessa s.k. exploatörsparagrafer i 6 kap. 3–12 §§ helt slopas i PBL och att exploatörens ekonomiska skyldigheter i stället regleras med bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen. Det skulle betona synsättet att exploatörsparagraferna ska betraktas som ersättningsbestämmelser och inte som rättighetsöverlåtelser. Vi har även i avsnitt 3.3 föreslagit att finansieringen av investeringar i gator och vägar ska få ske med en kommunal avgift som grundas på en av kommunfullmäktige beslutad taxa på motsvarande sätt som dagens va-taxa med anslutningsavgifter för vatten och avlopp.

Vi anser att nuvarande bestämmelser i PBL ger en alltför otydlig bild av vad som förväntas av en byggherre i samband med att en detaljplan ska genomföras. Detta bekräftas av de exemplifieringar som redovisats i avsnitt 5.2.4, där många exploateringsavtal töjer på gränserna för vad som kan ha varit lagstiftarens avsikter. Gränserna för båda parterns åtaganden bör därför göras tydligare inom ramen för den avvägning mellan flexibilitet och förutsägbarhet som diskuterats i föregående avsnitt. Det bör ske genom nya bestämmelser i 6 kap. PBL om vad exploateringsavtal får avse respektive inte får avse.

Den första förutsättningen för byggherrens åtaganden bör vara att det finns ett politiskt beslut i ett så tidigt skede som möjligt om kommunens avsikter med förhandlingar om ett avtal. Vårt förslag innebär att det ska finnas ett politiskt beslutat program för exploateringsavtal senast när ett planbesked lämnas enligt 5 kap. 5 § eller när kommunen på annat sätt beslutar om att påbörja en detaljplanläggning. Kommunen kan välja att anta ett sådant program redan dessförinnan i samband med andra politiskt beslutade dokument som en (fördjupad) översiktsplan, riktlinjer för bostadsförsörjningen eller motsvarande.

Ett program ska ange kommunens utgångspunkter och mål med exploateringsavtal, bl.a. den geografiska avgränsningen för avtal och om det finns särskilda skäl att avtalen även ska kunna omfatta infrastruktur utanför aktuella detaljplaner (t.ex. investeringar i tillfartsvägar som är nödvändiga för att en plan ska kunna genomföras). Ett program ska vidare ange de grundläggande utgångspunkter för exploateringsavtal som normalt ingår i program för detaljplanarbeten samt andra förhållanden av betydelse för att fastighetsägare och byggherrar ska kunna bedöma konsekvenserna

av att ingå ett exploateringsavtal med kommunen. Ett program ska även ange huvudprinciper för kostnadsfördelning vid utbyggnad av den infrastruktur som krävs för att genomföra en detaljplan.

Förutom att reglera de förhållanden som kommunen anger i sitt program, innebär förslaget att ett exploateringsavtal får avse ett åtagande av byggherren att ombesörja eller helt eller delvis finansiera åtgärder som är nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. Vi kommer i analysen av de EU-rättsliga aspekterna i avsnitt 5.6.6 att visa att det finns begränsningar i möjligheterna att låta en byggherre ombesörja åtgärder i samband med en exploatering. Under förutsättning att kommunen följer den rekommendation som SKL har lämnat om hur exploateringsavtal bör ingås och iakttar gällande bestämmelser om offentlig upphandling är det dock sannolikt fullt möjligt att avtala med en byggherre om att även ombesörja åtgärder.

Om det finns särskilda skäl, anser vi att ett exploateringsavtal ska få omfatta åtgärder utanför området för detaljplanen. Med särskilda skäl avser vi åtgärder som är nödvändiga för att planen ska kunna genomföras eller på annat sätt är direkt föranledda av planen, även om de ligger utanför området för detaljplanen. Det kan gälla åtgärder som behövs för att t.ex. kommunikationerna till och från ett nytt bostadsområde ska fungera eller för att åstadkomma en säker och effektiv trafikreglering för ett nytt köpcentrum. Vi vill i det här sammanhanget hänvisa till vad vi anfört gällande avgränsningen till det s.k. lokalnätet av åtgärder i kostnadsunderlaget för en kommunal taxa för gatukostnader m.m. i avsnitt 3.3.7 och att kostnadsunderlaget enbart får avse åtgärder inom detaljplaneområdet. Till lokalnätet hänförs uppsamlingsgator, industrigator, bussgator och lokalgator för trafik mellan huvudnätet och ett område eller grannskap samt inom ett område.

Mot bakgrund av vad vi tidigare har framhållit om att ett syfte med bestämmelserna ska vara att skapa förutsättningar för bättre balans mellan parterna, anser vi det nödvändigt att lagstiftaren uttalar en grundläggande, om än allmänt hållen principbestämmelse gällande parternas åtaganden. Ett syfte är att underlätta för den granskning av avtalen som vi föreslår att lantmäterimyndigheten ska göra liksom också för en eventuell rättslig prövning av förekommande avtal. Ett sådant ställningstagande bör självfallet även vara till ledning för parterna i deras förhandlingar om ett avtal. Vi föreslår att grundprincipen ska vara att de åtgärder som ska kunna

ingå i byggherrens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen.

Mot den här bakgrunden bör ett exploateringsavtal i första hand reglera alla ekonomiska mellanhavanden mellan kommunen och en byggherre. Hit hör byggherrens exploateringsbidrag och grunderna för beräkning av bidraget i form av gatukostnadsavgifter och anläggningsavgifter för va-anläggningar. Till ekonomiska mellanhavanden hör även marköverlåtelse och upplåtelse av rättigheter på byggherrens mark. Om byggherren åtar sig ett ansvar för att ombesörja anläggningar, med de EU-rättsliga begränsningar som kan finnas, ska också det framgå av avtalet. Vidare bör andra frågor som kan få ekonomiska konsekvenser tas upp. Hit hör frågor som sanering av förorenad mark, bebyggelsens utformning i s.k. gestaltungsprogram och utformningen av allmänna platser. Även förandet vid eventuella tvister och viten bör givetvis ingå.

Andra frågor som kan ingå i ett avtal innebär snarast en fördelning av ansvar mellan parterna av mer administrativ karaktär som tidsplanering, kontroller och garantitider för byggherrens åtgärder, ansökningar om lantmäteriförrättningar m.m.

Vi har i avsnitt 3.3 föreslagit att kommunen ska ha möjlighet att täcka sina samlade självkostnader för anläggning och förbättring av gator och andra allmänna platser med en taxebaserad avgift. Bestämmelser om detta i 6 kap. PBL avses ersätta nuvarande gatukostnadsregler (6 kap. 24–32 §§). Vi föreslår nu att även kostnaderna för gator och andra allmänna platser i ett exploateringsavtal ska beräknas med stöd av samma bestämmelser. Därutöver ska självfallet även kommunens va-taxa enligt LAV tillämpas i ett exploateringsavtal för beräkning av kostnaderna för vatten- och avloppsanläggningar.

Vi har dessutom funnit anledning att föreslå att ett exploateringsavtal inte får ålägga en byggherre att bekosta byggnader eller anläggningar för verksamheter som kommunen enligt lag har en skyldighet att tillhandahålla, s.k. social infrastruktur. Det avser främst byggnader för vård, omsorg och utbildning eller motsvarande verksamheter. Vi har tagit del av exempel på s.k. byggherrefinansierade byggnader för allmänna ändamål för betydande belopp och vi anser att det vore principiellt felaktigt att legalisera den typen av finansiering, särskilt för åtgärder som omfattas av kommunens lagstadgade skyldigheter att tillhandahålla. Danmark, Norge och Nederländerna är exempel på andra länder, där social infrastruktur primärt är ett kommunalt ansvar. I Danmark och

Norge kan sådan infrastruktur inte ingå i avtal, medan bestämmelserna i Nederländerna innebär att social infrastruktur inte ingår i byggherrarnas finansieringsskyldigheter.

Det finns enligt vår uppfattning inte anledning att normalt sett acceptera att ett avtal i efterskott reglerar åtgärder som redan vidtagits före det att planen antagits. Däremot bör det finnas en möjlighet för kommunen att med en öppen redovisning kunna finansiera en etappvis exploatering genom bidrag till redan genomförda investeringar. Kommunen bör även kunna kräva att byggherren förskotterar ersättning för kommunala åtgärder för att genomföra en detaljplan.

Vi vill slutligen nämna att det under utredningsarbetet har väckts en fråga om fördelning av planläggningskostnader, som inte närmare har berörts i våra direktiv. I en tidskriftsartikel<sup>60</sup> tas frågan upp om en kommun genom att ingå särskilda plankostnadsavtal med markägare kan täcka sina planläggningskostnader i större utsträckning än genom att ta ut planavgifter. Författaren argumenterar för att det finns en avsevärd skillnad mellan vad lagstiftaren avsett med bestämmelserna om kommunernas uttag av planavgifter och vad kommunerna tillåter sig. Det skulle i så fall förhålla sig på samma sätt med plankostnadsavtal som med exploateringsavtal.

Vi har prövat frågan och dragit slutsatsen att författaren från allmänrättsliga utgångspunkter har starka skäl för sina ståndpunkter. Vi har dock inte funnit att det ekonomiskt är någon stor fråga eller att en förändring väsentligt skulle effektivisera plan genomförandet, varför vi inte anser att någon särskild reglering är motiverad i det här sammanhanget.

---

<sup>60</sup> Lindberg, *Planavgift och plankostnadsavtal*, Förvaltningsrättslig Tidskrift 2012 Häfte 3, s. 377-385.

### 5.6.5 Förfaranderegler

**Förslag:** Jag föreslår förfaranderegler för exploateringsavtal som inte ska gripa in mer än nödvändigt i de bestämmelser som redan finns om detaljplaner i 5 kap. PBL. En kommun ska kunna använda redan definierade hållpunkter i detaljplaneprocessen för att kunna hantera ett avtal på motsvarande sätt när det gäller planbesked, underlag, samråd, kungörelse och granskning samt antagandet. Om det inte är obehövt, ska lantmäterimyndigheten under granskningskedet lämna ett yttrande huruvida ett förslag till exploateringsavtal strider mot de bestämmelser vi föreslår i 6 kap. PBL gällande avtalens materiella innebörd. Ett kommunalt beslut om ett exploateringsavtal bör kunna prövas enligt 10 kap. kommunallagen. Den part som därutöver vill få frågor om avtalets innehåll, tolkning eller giltighet prövade bör vara hänvisad till allmän domstol.

En viktig utgångspunkt för utredningen när vi föreslår förfaranderegler för exploateringsavtal är att inte gripa in mer än nödvändigt i de bestämmelser som redan finns om detaljplaneprocessen i 5 kap. PBL. Speciella förfarandebestämmelser för exploateringsavtal ska inte tynga detaljplaneprocessen. En läsare ska kunna följa en process som enkelt leder till att kommunen antar en detaljplan och beslutar om tillhörande exploateringsavtal. En kommun ska kunna använda redan definierade hållpunkter i detaljplaneprocessen för att kunna hantera ett exploateringsavtal på motsvarande sätt som när det gäller planbesked, underlag, samråd, kungörelse och granskning samt antagandet.

Som vi föreslog redan i föregående avsnitt ska det finnas ett politiskt beslut i ett så tidigt skede som möjligt om kommunens avsikter med förhandlingar om ett exploateringsavtal. Beslutet kan redovisas i en översiktsplan, en fördjupad översiktsplan eller i annat sammanhang, t.ex. i samband med riktlinjer för bostadsförsörjningen, där kommunen har anledning att offentliggöra sina avsikter. Programmet ska ange kommunens utgångspunkter och mål med ett avtal och ska föreligga senast när kommunen lämnar ett planbesked eller på annat sätt beslutar om att påbörja detaljplanläggning.

Vi föreslår inget formellt krav på samråd enligt förfaranderegler i 5 kap. gällande ett program för exploateringsavtal.

Däremot menar vi att ett samråd med lantmäterimyndigheten kan vara lämpligt redan i ett tidigt skede för att inhämta myndighetens synpunkter på huruvida det tillgodoser det behov av information som en byggherre kan ha för att kunna påbörja en förhandling om exploateringsavtal. Enligt vår uppfattning torde lantmäterimyndigheten vara den myndighet som har bäst förutsättningar och har den kompetens som krävs för att kunna bedöma innebörden av ett program för eller förslag till exploateringsavtal med avseende på framför allt den avvägning som ska ske mellan kommunens och byggherrens ekonomiska intressen.

Utredningen föreslår att om det föreligger ett förslag till exploateringsavtal ska detta i huvudsak följa samma rutiner för samråd enligt 5 kap. 11–17 §§ som ett förslag till detaljplan. Under samrådet ska lantmäterimyndigheten verka för att ett förslag till avtal har stöd i lag. Det har under utredningsarbetet framförts att ett krav på samråd avseende ett förslag till exploateringsavtal onödigtvis kommer att tynga detaljplaneprocessen, om många utomstående instanser ska yttra sig över ett sådant förslag eller om förslag till avtal är särskilt omfattande.

Vi anser emellertid att det redan i samrådet är angeläget att sambanden mellan ett förslag till detaljplan och ett förslag till exploateringsavtal, om sådant föreligger, får en allsidig belysning och att lantmäterimyndigheten på ett tidigt stadium får möjlighet att påverka avtalets utformning i linje med bestämmelserna om avtalens materiella innebörd. Vi har mot den här bakgrunden begränsat kretsen av instanser som ska komma i fråga för samråd i vårt förslag till att omfatta länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och andra som kan ha ett väsentligt intresse av förslaget.

När samrådet är klart, ska kommunen kungöra sitt förslag till detaljplan med förslaget till exploateringsavtal, om sådant föreligger enligt 5 kap. 18–25 §§. Vi föreslår att lantmäterimyndigheten under granskningstiden ska yttra sig över förslaget till exploateringsavtal, om det inte är obehövt. Yttrandet ska avse om förslaget strider mot de bestämmelser om avtalens materiella innebörd som vi föreslår i 6 kap. 20–22 §§.

När det gäller frågan om i vilket skede under detaljplaneprocessen som kommunen bör fatta beslut om ett exploateringsavtal, har vi inte anledning att väsentligt ändra på vad som i dag är praxis, nämligen att beslutet knyter an till att kommunen formellt antar detaljplanen. I regel antas detaljplanen av kommunfullmäktige eller den nämnd som fullmäktige utser, medan ett exploaterings-

avtal normalt beslutas av kommunstyrelsen. Det är emellertid viktigt att kommuninvånarnas insyn i hanteringen och det politiska inflytandet över avtalen inte begränsas. Det bör därför införas en bestämmelse i 5 kap. PBL som anger att ett exploateringsavtal som följer med en detaljplan inte blir giltigt förrän planen vunnit laga kraft.

Utredningen gör slutligen bedömningen att kommunens beslut om ett exploateringsavtal i vissa avseenden får överklagas genom laglighetsprövning. Frågor om kommunen följt bestämmelserna i PBL om förfarandet för exploateringsavtal bör kunna bli föremål för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen. Tvister i övrigt gällande avtalets innehåll, tolkning eller giltighet är inte frågor som bör prövas enligt PBL. Den part som vill påkalla en prövning av sådana frågor bör vara hänvisad att väcka talan vid allmän domstol. Någon särskild föreskrift om detta anser vi inte vara nödvändig.

### 5.6.6 Förslagets förenlighet med EU-rätten

**Bedömning:** Förslagen kring exploateringsavtal är enligt min bedömning utformade i enlighet med gällande krav för EU:s medlemsländer. Jag anser att kommunen i det program för exploateringsavtal som ska upprättas bl.a. ska behandla i vilken utsträckning reglerna om offentlig upphandling i LOU påverkar hur avtalet kan utformas.

Vi har anlitat jur.dr. och docent Tobias Indén vid Umeå universitet att bistå utredningen med en bedömning av de avgöranden i EU-domstolen som vi tidigare redovisat och även för att med den utgångspunkten granska de lagförslag beträffande exploateringsavtal som vi har tagit fram<sup>61</sup>.

Enligt Indéns bedömning av våra lagförslag riskerar de i sig inte att strida mot vad som följer av bland annat EU:s upphandlingsregler. Detsamma gäller utifrån en statsstödsrättslig analys, även om en sådan i första hand är relevant i samband med markanvisningsavtal. Det kan emellertid finnas anledning att i kommentarerna till lagförslagen uppmärksamma främst LOU:s och därmed

<sup>61</sup> Indén, *Yttrande på uppdrag av Plangenomförandeutredningen rörande några EU-rättsliga aspekter på de preliminära lagförslag som utarbetats i syfte att reglera exploateringsavtal*, PM 2012-10-09.

också de EU-rättsliga kravens inverkan på hur en kommun ska agera i samband med den ingår ett exploateringsavtal.

Av den praxis från EU-domstolen som refererats i avsnitt 5.5.4 följer tydligt att ett samarbete mellan en kommun och en byggherre som dels innebär att byggherren ska uppföra anläggningar som kommunen utfäster sig att hyra, dels att byggherren ska anlägga gator, allmänna platser eller va-anordningar är att betrakta som tilldelning av offentliga byggentreprenadkontrakt eller byggkoncessioner som ska upphandlas enligt LOU.

EU-domstolens avgörande i mål C-306/08, kommissionen mot Spanien, påverkar inte nämnvärt de rättsliga förutsättningar som svenska kommuner verkar under i samband med att de ingår exploateringsavtal. Inte heller i det aktuella ärendet, som kännetecknas av mycket speciella och komplexa omständigheter, var det fråga om en bedömning av ett avtal som inkluderar att en byggherre ska färdigställa vissa anläggningar, som sedan ska överlåtas till en upphandlande myndighet, varvid byggherren får ersättning för sitt arbete genom exempelvis avräkning av sina bygglovs kostnader. Utgången av mål C-451/08, Helmut Müller torde heller inte förändra rättsläget när det gäller upphandlingslagstiftningens tillämpning i samband med att sådana exploateringsavtal ingås, som vi föreslår ska regleras av det presenterade lagförslaget.

Därmed är sannolikt de rekommendationer som dåvarande Kommunförbundet (numera Sveriges Kommuner och Landsting) har lämnat när det gäller tillvägagångssättet då kommuner ska ingå olika typer av exploateringsavtal även fortsättningsvis mycket relevanta<sup>62</sup>.

I svenska exploateringsavtal föreskrivs ofta att exploatören skall avstå mark som behövs för allmän plats samt att denna skall utföra och bekosta anläggandet av gator och vägar samt anordningar för vatten och avlopp, vilka efter färdigställandet skall överlåtas till kommunen. I gengäld avstår kommunen från att ta ut avgifter för dessa anläggningar från exploatören i egenskap av fastighetsägare. Förfarandet grundas på syftet med bestämmelser i första hand i plan- och bygglagen (PBL) och lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar. Avtalen innehåller ofta även villkor om andra arbeten som skall göras för kommunens räkning, men där "kvittning" av ersättningen inte sker.

Villkor av den här typen liknar de villkor som prövades av EG-domstolen i La Scala målet. En domstol skulle vid en prövning enligt LOU tolkningsvis kunna anse att exploateringsavtal med sådana vill-

---

<sup>62</sup> Svenska Kommunförbundet, *La Scala-domens konsekvenser för kommunernas exploateringsavtal*, Cirkulär 2003:109.



kor innebär ett köp av en byggentreprenad och därför behöva föregås av en upphandling i enlighet med lagens bestämmelser.

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att arbeten som avser uppförande av gemensamma anläggningar bör upphandlas i konkurrens i enlighet med vad som föreskrivs i direktivet då värdet på dessa arbeten överstiger det angivna tröskelvärdet. Arbeten under tröskelvärdet får bedömas på likartat sätt, dvs. i princip råder upphandlingsskyldighet. [...]

I somliga fall torde undantagsreglerna i 3 kap. 15 § p.1 resp. 6 kap. 2 b § LOU kunna tillämpas när det gäller de kommunaltekniska arbetena. Undantagsreglerna innebär att förhandlade upphandlingsformer utan annonsering får användas om arbetena av bl.a. tekniska skäl endast kan utföras av en viss entreprenör. Ett sådant tekniskt skäl kan vara att de gemensamma anläggningarna bör utföras i takt med bebyggelsen i området i teknisk samordning med exploitörens egna arbeten. Om undantagsreglerna tillämpas får ett särskilt avtal upprättas beträffande de kommunaltekniska arbetena. Detta avtal kan sedan kombineras med ett exploateringsavtal där dessa arbeten inte ingår. När det gäller förhållandevis små arbeten kan reglerna i 6 kap. 2 § LOU om direktupphandling på grund av synnerliga skäl vara tillämpliga. Bevisbördan för att det verkligen är fråga om en sådan undantags-situation som lagen anger ligger på kommunen.

Genom att följa dessa rekommendationer kan en kommun förvissa sig om att den inte riskerar att bryta mot vare sig upphandlingslagstiftningen eller EU:s statsstödsregler då den ingår ett exploateringsavtal. Under senare tid har tillämpningen av upphandlingslagstiftningen dessutom stramats upp genom införlivandet i svensk rätt av det s.k. ändringsdirektivet avseende rättsmedel. Med stöd av 17 kap. LOU (lag 2010:571) kan en förvaltningsdomstol numera besluta att en upphandlande enhet (i detta fall en kommun) ska betala en upphandlingsskadeavgift på upp till 10 mnkr eller 10 procent av kontraktsvärdet, om den inte följer lagstiftningens bestämmelser.

Med stöd av Indéns bedömning anser vi att lagkommentarerna bör förtydliga vikten av att agera i enlighet med upphandlingslagstiftningen och EU:s statsstödsregler i samband med att kommuner ingår exploateringsavtal. Vi utvecklar därför i specialmotiveringen till den av oss föreslagna 10 a § i 5 kap. PBL om ett program för exploateringsavtal, att det program som avses i bestämmelsen bör ange i vilken utsträckning kommunen måste beakta LOU när det aktuella avtalet ska tecknas.

## 6 Konsekvenser av förslagen

### 6.1 Problembeskrivning

#### 6.1.1 Helhetsperspektiv på genomförande av detaljplaner

Sambanden mellan PBL:s reglering av plangenomförandet och det fastighetsrättsliga plangenomförandet är inte närmare reglerat i dag. Reglerna hänger inte ihop utan återfinns i ett antal olika lagar. Det innebär att det kan vara svårt att hitta de olika bestämmelserna om plangenomförande och förstå vad som gäller. Därför behöver vi skapa hänvisningar mellan regelverken så att sambandet mellan olika bestämmelser uttryckligen framgår och genomförandeprocessen därigenom blir tydlig.

Vad gäller allmänna platser är huvudregeln i dag att kommunen ska vara huvudman. Om det finns särskilda skäl, kan enskilt huvudmannaskap väljas. Kommunernas tillämpning av särskilda skäl har varierat och innebörden har inte varit tydlig. Med vårt förslag vill vi förtydliga i vilka fall kommunen kan avsäga sig huvudmannaskapet.

Kommuner svarar sällan för den del av kostnaderna som allmänhetens slitage av gemensamhetsanläggningar medför. Det riskerar att leda till att allmänhetens tillgång till vägar och parker begränsas på sikt. En gemensamhetsanläggning på allmän plats, eller t.o.m. på kvartersmark, förutsätts i vissa fall vara öppen för allmänheten, medan kommunen i andra fall försöker få till stånd ett servitut för en kommunal fastighet. Det kan vara svårt att hitta en lämplig fastighet och det är också tveksamt vilken rätt ett sådant servitut ger allmänheten. Möjligheterna att säkra allmänhetens tillgång till olika områden behöver utökas och kostnaderna för anläggningar, som i liten utsträckning används av fastighetsägarna, behöver också kunna fördelas mellan kommun och fastighetsägare på ett mer rationellt sätt.

När gemensamhetsanläggningar inrättas har det uppstått problem med att alltför komplicerade anläggningar förts över på framtida

fastighetsägare. Det är inte ovanligt att en exploatör ansöker om att en anläggning som inte är anpassad att förvaltas av en grupp fastighetsägare ändå ska tas över av dem. De blivande fastighetsägarna är normalt inte närvarande, eftersom de ännu inte har förvärvat sina hus eller lägenheter. De kan därför inte ha synpunkter på att en anläggning inrättas. Exploatören bestämmer detta själv eller i samråd med kommunen och konsekvenserna får sedan bäras av tillträdande fastighetsägare. Om anläggningen dessutom nyttjas av många fler än de som bor i området, kan det bli betungande.

### 6.1.2 Finansiering av gator och allmänna platser

Förfarandet för uttag av gatukostnader upplevs som administrativt betungande och regelsystemet har i övrigt inte vunnit någon bred acceptans bland berörda fastighetsägare och exploatörer. Kommunens beslut om uttag av gatukostnader leder dessutom ofta till överklaganden. Dessa förhållanden har medfört att enbart ett begränsat antal kommuner utnyttjar möjligheten att tillämpa bestämmelserna. Att gatukostnadsbestämmelserna inte kommer till användning, kan medföra att skattekollektivet får finansiera sådana anläggningar som i huvudsak avser att betjäna enskilda fastigheters behov av tillgång till tillfartsvägar m.m.

Enskilda fastighetsägare upplever ibland att de inte får någon direkt nytta av kommunens utbyggnad av gatunätet. Att de då ska tvingas betala eller belastas med i vissa fall betydande kostnader för kommunala anläggningar kan ifrågasättas. De regler som gäller i dag om jämkning av betalningsskyldigheten för uttag av gatukostnader och att betalningsskyldigheten kan fullgöras genom avbetalning har inte alltid ansetts vara tillräckliga.

### 6.1.3 Exploateringsavtal

I exploateringsavtal läggs ofta skyldigheter över på byggherrar/exploatörer att ansvara för och bekosta åtaganden utöver vad som framgår av lag. När plangenomförandefrågor regleras i exploateringsavtal men inte i detaljplanehandlingar leder det till att andra än avtalsparterna inte har någon insyn i avtalen eller i förhandlingarna om avtal. Transparensen och förutsägbarheten är mycket begränsad.

Ett annat problem med nuvarande exploateringsavtal är de förseningar i byggprocessen som avtalsförhandlingarna kan leda till. Detta har varit särskilt märkbart i områden med ett stort exploateringsstryck. Exploateringsavtalen har även ifrågasatts i förhållande till reglerna om offentlig upphandling och statsstöd. Avtalen har mot denna bakgrund i vissa fall ansetts innehålla bestämmelser som står i strid med EU-rätten.

Detta skapar osäkerhet för såväl kommuner som byggherrar. Därigenom uppstår en risk för att endast finansiellt starka byggherrar vågar agera på marknaden. Små företag kan ha svårt att konkurrera om byggprojekten, eftersom de har sämre möjligheter än stora företag att bära den ekonomiska risk som en lång och osäker planprocess medför. Detta kan leda till att konkurrensen inom bygg- och anläggningssektorn begränsas.

## **6.2 Alternativa lösningar och effekter om en reglering inte kommer till stånd**

### **6.2.1 Helhetsperspektiv på genomförande av detaljplaner**

Vårt förslag om att inleda 6 kap. PBL med en översikt över den lagstiftning som reglerar plangenomförandet syftar till att tydliggöra sambanden mellan olika bestämmelser. Utan hänvisningar från PBL till övriga regelverk blir översikten fortsatt otydlig. Ett alternativ kan vara att skapa en ny lag, lag om kommunala gator och anläggningar (LKG). En sådan lag skulle motsvara bestämmelserna om gemensamhetsanläggningar i AL när det gäller kommunalt huvudmannaskap. Systematiken skulle gynnas av om bestämmelser flyttades från 6 kap. PBL till en ny lag. Nackdelen med ett sådant förslag är att det skulle innebära en relativt omfattande förändring, som är svår att motivera med tanke på att det endast är anläggnings- och förbättringskostnader som kan läggas in i underlaget för gatukostnaderna. En annan nackdel är att överklagandebestämmelser skulle vara nödvändiga i båda lagarna (PBL och LKG).

Förslaget om krav på beaktansvärda skäl i stället för särskilda skäl för att kunna välja enskilt huvudmannaskap innebär inte någon större förändring i sak jämfört med vad som tillämpas i dag. Det är främst ett sätt att tydliggöra på vilka grunder vi anser att enskilt huvudmannaskap ska kunna väljas. Om begreppet särskilda skäl inte ändras och innebörden anpassas, finns det risk att undantags-

skälen blir otydligare. Ett annat alternativ är att lämna fritt för kommunen att bestämma huvudmannaskap utan restriktioner. I så fall skulle grundtanken frångås om att det är samhället som i första hand ska ansvara för gemensamma allmänna platser inom detaljplan. Den grundprincipen är djupt rotad och vi har i utredningsarbetet inte funnit anledning att ändra den.

Om vårt förslag att en kommun ska kunna ingå i en gemensamhetsanläggning inte genomförs, förändras inte kommunens möjligheter att säkra allmänhetens tillgång till olika områden. Det kan innebära en risk på sikt för att kommuninvånarnas rätt att röra sig fritt på olika platser skulle begränsas.

När det gäller lämplighetsprövningen av gemensamhetsanläggningar, har vi övervägt att i 6 § AL lägga till en mening om att en gemensamhetsanläggning får inrättas endast om anläggningens utförande och förvaltning lämpar sig för det. En prövning skulle då ske vid förrättningen, om förutsättningarna för att bilda en gemensamhetsanläggning är de rätta. Om gemensamhetsanläggningen regleras i detaljplanen, ska prövningen ske redan i planarbetet. En konsekvens av det alternativet är att alla förrättningar träffas av bestämmelsen. Ett annat alternativ som vi övervägt är att lägga till en reglering i 4 kap. 18 § PBL med samma innebörd. Lämpligheten skulle i så fall endast prövas i de fall gemensamhetsanläggningen regleras i detaljplanen.

Det principiella problemet med allt för kvalificerade anläggningar gäller dock även i de fall de inte ska inrättas som gemensamhetsanläggningar utan på annat sätt förvaltas av enskilda. Den lösning som vi slutligen valt är därför att lägga till en reglering i 4 kap. 5 § PBL med innebörden att på kvartersmark för enskilt bebyggande får endast anläggningar som är lämpliga för det inrättas. Lösningen innebär att även bostadsrättsfastigheter och hyresrättsområden inkluderas.

### 6.2.2 Finansiering av gator och allmänna platser

Vårt förslag om en taxebaserad avgift för finansiering av gator och allmänna platser innebär bl.a. att ägare till bebyggda fastigheter inte blir betalningsskyldiga för gatubyggnadsåtgärder förrän bygglov beviljas för tillkommande nytta i form av nya byggrätter enligt en lagkraftvunnen detaljplan.

Alternativet till vårt förslag är att hitta andra modeller för när gatukostnader ska kunna tas ut av ägare till bebyggda fastigheter. En möjlighet kan vara att betalningsskyldigheten inträder när ägaren säljer fastigheten i stället för när bygglov beviljas. Ett annat alternativ kan vara att helt och hållet avstå från att ta ut gatukostnader av ägare till bebyggda fastigheter. I så fall behöver inte fastighetsägare som får en tillkommande nytta i form av en möjlig värdestegring på sin fastighet vara med och bidra ekonomiskt till kommunens gatukostnader.

En annat tänkbart alternativ är att inte införa ett taxebaserat avgiftssystem och att i stället behålla det befintliga gatukostnads-systemet med en del förenklingar.

Om inga grundläggande förändringar genomförs, blir systemet fortsatt tungrott. Förutsägbarheten för byggherrar och fastighetsägare blir fortsatt begränsad. Skattekollektivet får svara för kostnader som ger nyttoeffekter främst för fastighetsägare.

### 6.2.3 Exploateringsavtal

Våra förslag omfattar bestämmelser för vad exploateringsavtal får omfatta och för förfarandet att ta fram avtal, där lantmäterimyndigheten ska granska om förslag till avtal strider mot de materiella bestämmelserna i 6 kap. 20–22 §§ PBL. Ett alternativ är att länsstyrelsen lämnar samråd om och granskar avtalsförslagen. Ett andra alternativ är att endera myndigheten yttrar sig om exploateringsavtalens överensstämmelse med PBL, enbart efter begäran av någon av parterna. Det skulle innebära att inte alla förslag till exploateringsavtal behövde gås igenom. Nackdelen är att ett begränsat antal avtal skulle utsättas för granskning.

Ett tredje alternativ i syfte att kontrollera och strama upp användningen av exploateringsavtal är att etablera ett branschråd som parterna kan använda sig av för hjälp och stöd när de hamnar i svårigheter i förhandlingarna. Rådet skulle kunna bestå av representanter för både byggherrar och kommuner. Ett sådant system skulle ha vissa fördelar, men även innebära något helt nytt som inte följer nuvarande detaljplaneprocess.

Ett fjärde alternativ är att införa en möjlighet att överklaga avtalen till mark- och miljödomstolen. Den varianten har vi inte valt, eftersom den sannolikt skulle fördröja processen. Liknande överklagandemöjligheter har inte heller införts i våra nordiska

grannländer, där vi hämtat en del inspiration för utformning av bestämmelserna.

Att helt och hållet avstå från att reglera exploateringsavtalen är inte ett realistiskt alternativ, eftersom de beskrivna problemen då inte får någon lösning.

Konsekvenser av om inga förändringar genomförs är att balansen mellan parterna blir fortsatt ojämn och kommuner kan utöva maktmissbruk i förhandlingssituationen. Om ett begränsat antal byggherrar har tillräckliga resurser att gå in i en förhandling med kommunen, blir konkurrensen lidande.

### **6.3 Berörda av regleringen**

Våra förslag kommer att beröra alla 290 kommuner i Sverige på kortare eller längre sikt. De nya reglerna om exploateringsavtal och gatukostnader kommer att ge ändrade förutsättningar för alla byggherreföretag, både större och mindre, som planerar för byggprojekt i nya bostadsområden eller i omvandlingsområden. Även myndigheter som lantmäterimyndigheten och länsstyrelsen blir påverkade. Fastighetsägare inom områden där gemensamhetsanläggningar kan bli aktuella, kommer att påverkas. Även ägare av småhus och bostadsrättsinnehavare i andra områden kan komma att beröras av vår gatukostnadsmodell.

När förslagen genomförs, kan även allmänheten komma att beröras både vad gäller rörelsefriheten inom olika markområden och som skattebetalare.

### **6.4 Kostnadmässiga och samhällsekonomiska effekter av förslagen**

#### **6.4.1 Helhetsperspektiv på genomförande av detaljplaner**

Vårt förslag om valet av huvudmannaskap är inte avsett att innebära någon större förändring i sak. Om det ändå leder till att något fler områden får enskilt huvudmannaskap än tidigare betyder det att drift- och underhållskostnader överförs från berörda kommuner till fastighetsägarna, eftersom kommunerna alltid får avgiftsfinansiera anläggnings- och förbättringskostnader. Hur stora kostnaderna i så fall blir beror på hur nybyggnads- och omvandlingsområden plane-

ras och vilken standard som väljs. Valfriheten när områden anläggs kan vara större då ägare av småhus har ansvaret och de totala kostnaderna kan begränsas vid enskilt huvudmannaskap. Samhälls-ekonomiskt kan det vara effektivare än kommunalt huvudmannaskap.

Det kan omvänt också vara oekonomiskt med enskilt huvudmannaskap i situationer med avancerade anläggningar. När fastighetsägarna inte har kompetens eller resurser för att sköta komplicerade anläggningar, kan enskilt huvudmannaskap bidra till att anläggningarna slits ner i förtid och föranleder onödiga kostnader, vilket vi vill förhindra med våra förslag.

Vårt förslag om att en kommun ska kunna ingå som sådan i en gemensamhetsanläggning utan anknytning till egen fastighet innebär att kommunen i större utsträckning får svara för de kostnader som allmänheten (kommuninvånarna) genererar. De samlade kostnaderna blir lika stora som med nuvarande regler men fördelningen mellan kommunen och berörda fastighetsägare blir en annan. I nuläget tar ofta endera parten alla kostnader, men med förslaget blir fördelningen mer anpassad till vem som förorsakar kostnaderna.

#### 6.4.2 Finansiering av gator och allmänna platser

Kostnaderna i det enskilda fallet i form av en taxebaserad avgift för byggherrar och fastighetsägare blir ett genomsnitt av kommunens totala kostnader för att anlägga och förbättra gator och andra allmänna platser inom detaljplaneområden i stället för faktiska eller uppskattade kostnader. Det innebär att kostnaderna kan bli både högre och lägre än i de fall då kommunen i dag tillämpar gatukostnadsuttag. Våra beräkningar över hur stora kostnadsökningar eller minskningar det kan bli fråga om framgår av tabellen i avsnitt 6.11.

Taxan är lättare att administrera än nuvarande system och innebär sannolikt att antalet kommuner som tillämpar gatukostnadsuttag ökar. I utbyggnads- och omvandlingsområden tvingas kommunen ta en viss ekonomisk risk och även svara för räntekostnader innan alla kostnader kan tas ut av berörda fastighetsägare. Omvänt leder de regler vi föreslår till en senarelagd ekonomisk belastning för de ägare till bebyggda fastigheter för huvudsakligen bostadsändamål som med dagens regler relativt oväntat kan drabbas av höga gatukostnadsuttag.



De kostnadsrämsiga effekterna för de kommuner som beslutar att tillämpa nya bestämmelser om en taxebaserad gatukostnadsavgift uppstår i första hand i ett inledningsskede. Om kommunen inte tidigare har tillämpat nuvarande gatukostnadsregler, krävs ett visst arbete för att beräkna kostnadsunderlag, anpassa den kommunala redovisningen och ta fram principer för taxans utformning, innan de nya bestämmelserna kan tillämpas. Vi har bedömt att detta förberedelsearbete kan ta upp till tre år i enskilda fall. Förarbetet underlättas om kommunen tidigare har tillämpat gatukostnadsregler. Vad kostnaderna kan bli för förarbetet kommer att variera mellan kommunerna beroende på individuella förutsättningar och om kommunen tidigare har tillämpat gatukostnadsregler eller inte. Kostnaderna går därför inte att generellt bedöma. De kommuner som i dag tillämpar gatukostnadsregler kommer att få lägre kostnader för den administrationen när väl förberedelsearbetet är genomfört.

De samhällsekonomiska effekterna blir positiva, om förslagen leder till ett snabbare och effektivare plangenomförande. Till det bidrar att bestämmelserna om en taxebaserad gatukostnadsavgift blir mer förutsägbara än nuvarande regler.

### 6.4.3 Exploateringsavtal

Vårt förslag innebär en tydligare fördelning av kostnadsansvaret mellan byggherren och kommunen vid exploatering av nya områden. Byggherren får ansvar för kostnader för den tekniska infrastruktur som är nödvändig för att en detaljplan ska kunna genomföras, medan kommunen får ansvar för kostnaderna för s.k. social infrastruktur i form av byggnader och anläggningar för verksamheter som den enligt lag har en skyldighet att tillhandahålla.

Lantmäterimyndighetens utökade roll med granskning av exploateringsavtal innebär ökade kostnader för staten men bidrar till en bättre balans mellan avtalsparterna när exploateringsavtal ska tecknas. Samhällsekonomiskt vinner processen på att bli mer transparent och förutsägbar eftersom ökad konkurrens bidrar till bättre förutsättningar för bostäder att snabbare komma ut på marknaden.

## **6.5 Förslagets överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen**

Författningsförslagen är enligt vår bedömning utformade i enlighet med gällande krav för medlemsländer inom EU.

## **6.6 Förslagets effekter för företagen och konkurrensen**

### **6.6.1 Helhetsperspektiv på genomförande av detaljplaner**

De företag som blir påverkade av våra förslag är fastighetsägare och byggherrar. Det handlar om allt ifrån mindre bolag som vill etablera sig som fastighetsägare, exploatörer och byggherrar till stora koncerner i byggbranschen. Reglerna om plangenomförande blir med förslagen tydligare och lättare att hitta, vilket kommer att gynna företagen.

Den lämplighetsavvägning som vi föreslår ska ske innan en anläggning kan föras över på fastighetsägarna innebär att byggherrens utrymme att planera för gemensamhetsanläggningar minskar. Däremot ökar möjligheterna för att fastighetsägare som får ansvar att förvalta anläggningarna också har förutsättningar för att klara den uppgiften.

### **6.6.2 Finansiering av gator och allmänna platser**

Förutsägbarheten för byggherrar och fastighetsägare ökar med en taxebaserad avgift. Mindre företag kan lättare vara med och konkurrera när osäkerheten minskar och de bättre kan överblicka ekonomin i ett projekt. Se även avsnitt 6.6.3.

### **6.6.3 Exploateringsavtal**

Med våra förslag ökar transparensen och förutsägbarheten för företagen. Det blir lättare för små företag att förutse konsekvenserna av att åta sig olika typer av bostadsprojekt. De kan konkurrera mer på lika villkor och behöver inte riskera oförutsedda kostnader i samma utsträckning som i dag. Samrådsförfarande och granskning

av exploateringsavtal kommer att ta tid i anspråk men bidrar till färre långdragna och kostsamma förhandlingar mellan kommuner och byggherrar. Vi bedömer att de administrativa kostnaderna för förhandlingar m.m. kan komma att halveras jämfört med dagens kostnader. Även de finansiella riskerna/kostnaderna minskar när byggandet kan komma igång snabbare.

## **6.7 Förslagets effekter på byggandet och bostadsmarknaden**

### **6.7.1 Finansiering av gator och allmänna platser**

En vanlig uppfattning bland fastighetsägare som åläggs att betala gatukostnader är att de tvingas betala för något de inte behöver och inte vill ha. En trolig orsak till att gatukostnadsersättningar enligt nuvarande system generellt sett har svagt stöd bland kommuninvånare är att systemet uppfattas som godtyckligt. Endast 35–40 kommuner har någon gång tillämpat nuvarande gatukostnadsregler sedan de infördes. Många kommuner avstår helt från ta ut gatukostnader, det vill säga även för nytillkommande fastigheter.

Vi har engagerat WSP Analys och Strategi för att göra en konsekvensanalys av vårt förslag om en ny gatukostnadsmodell och redovisar den studien mer utförligt i avsnitt 6.11. WSP gör bedömningen att en anledning till att antalet byggrätter som kommer ut på marknaden är för litet i förhållande till efterfrågan är att det i många kommuner saknas långsiktiga och stabila villkor avseende gatukostnader. De nuvarande bestämmelserna kring gatukostnadsersättning uppfattas även av många kommuner som administrativt betungande.

Vi instämmer i analysens slutsats att särskilt i vissa mindre storstadnära kommuner skulle en gatukostnadstaxa som är lättare att administrera kunna stärka kommunens incitament att förse marknaden med byggrätter. Det gäller i synnerhet kommuner med litet eget markinnehav, eftersom dessa inte i direkt mening drar nytta av den värdestegring som uppstår när privat tomtmark hamnar inom detaljplanelagt område.

## 6.7.2 Exploateringsavtal

De många osäkerheter som omgärdar plan- och byggprocessen utgör sannolikt ett betydande etableringshinder för nya marknadsaktörer. Mindre företag har många gånger varken de administrativa eller finansiella resurser som krävs för att kunna parera alla de risker som ligger i ett exploateringsprojekt. Mot den bakgrunden kan tydliga regler för exploateringsavtal framför allt förväntas gynna de små företagen, vilket indirekt kan ge positiva effekter på nyproduktionen av bostäder.

## 6.8 Förslagets konsekvenser för den fysiska planeringen och plan- och byggprocesserna

### 6.8.1 Helhetsperspektiv på genomförande av detaljplaner

De nyheter i detaljplaneprocessen som införs med våra förslag är att lantmäterimyndighetens och länsstyrelsens roller utökas. Lantmäterimyndigheten ska verka för att enskilt huvudmannaskap inte tillkommer på fel grunder och att planbestämmelser och förslag till exploateringsavtal har stöd i lag m.m. Under granskningstiden ska lantmäterimyndigheten även under vissa förutsättningar skriva ett granskningsyttrande, om förslagen inte uppfyller de formella kraven. Vi gör bedömningen att lantmäterimyndigheten har kompetens att göra dessa avvägningar och att det i sig inte kommer att fördröja processen. Lantmäterimyndighetens medverkan leder till en effektivare process.

Länsstyrelsens roll i samrådet är omfattande redan i dag och med vårt förslag utökas detta ansvar med att samråda om detaljplanebestämmelser och att granska om dessa har stöd i lag. Länsstyrelsen gör ofta redan det, men med vårt förslag blir det tydligare vad som ska granskas. Vi bedömer att förslaget inte kommer att fördröja processen över lag, eftersom det totalt sett innebär en tidsvinst om fler planförslag kan ändras i ett tidigare skede. En positiv effekt av att detaljplaner håller högre standard blir att bygglovgivning underlättas.

När en kommun ska ingå i en gemensamhetsanläggning utan koppling till en fastighet behöver detta belysas och kvantifieras i planbeskrivningen. Kommunens andelstal ska motsvara hur stort allmänhetens behov och nyttjande är. Lantmäterimyndigheten ska

göra den bedömningen och ge kommunen ett andelstal i anläggningsförrättningen.

### 6.8.2 Finansiering av gator och allmänna platser

Med vår föreslagna gatukostnadsmodell, som bygger på en taxa som uppdateras med vissa mellanrum, blir administrationen mindre tidskrävande i planskedet efter en uppberedningsperiod. Den negativa opinionen bland fastighetsägarna kan också komma att minska, då kostnaderna blir mer förutsägbara och jämnt fördelade över kommunen. Utrymmet för medborgarinflytande i de enskilda fallen minskar i anslutning till att gatukostnader ska tas ut. Det vägs upp av att förutsägbarheten ökar och att avgiftsskyldigheten för bebyggda fastigheter inte inträder förrän fastighetsägaren har nytta av den nya detaljplanen.

### 6.8.3 Exploateringsavtal

Regleringen av detaljplaneprocessen utökas med flera bestämmelser kring exploateringsavtal i syfte att minska obalansen mellan parterna och öka förutsägbarheten. Det tynger processen, men vi bedömer att fördelarna överväger. Grundläggande bestämmelser för exploateringsavtal kan enligt vårt förslag anges redan i översiktsplanen (3 kap. 2 § PBL). Det innebär att kommunen behöver ha framförhållning med vad den vill åstadkomma i olika områden, i vissa fall långt innan något byggprojekt är aktuellt.

Av ett planbesked ska det framgå om kommunen avser att ingå ett exploateringsavtal samt grundläggande principer för kostnadsfördelningen mellan parterna (5 kap. 5 § PBL). Tidsfristen på fyra månader för ett planbesked gör att kommunen har relativt kort tid på sig att ta fram dessa principer. Kommunen behöver därför tidigt sätta sig in i frågeställningarna om planbesked begärs, och ett program för exploateringsavtal inte har tagits fram dessförinnan.

I fasen med samråd och granskning utökas lantmäterimyndighetens arbetsuppgifter vad gäller exploateringsavtalen. Den samlade konsekvensen av våra förslag är att vi tidigarelägger tyngdpunkten i planprocessen och att den kommer att ta längre tid. Eftersom exploateringsavtalen följer den ordning vi har i dag för detaljplaner, kommer det inte att bli någon större skillnad. Till en början kan det

uppstå en viss osäkerhet kring hur exploateringsavtalen ska bedömas med hänsyn till bestämmelserna i 6 kap. 20–22 §§, men efterhand som det utvecklats en praxis på området kommer lantmäterimyndighetens granskning att underlättas.

## **6.9 Förslagets påverkan på boendet i olika upplåtelseformer, olika fastighetsägarkategorier samt fördelningspolitiskt**

Ägare till radhus, kedjehus och småhus kan bli påverkade av våra förslag, främst när det gäller gatukostnadsbestämmelserna och bestämmelsen om huvudmannaskap för allmänna platser.

Gatukostnadsavgiften kan bli både högre och lägre i ett enskilt fall men totalt sätt ökar eller minskar inte kostnaderna för kommunen med våra förslag. Däremot förenklas kommunernas möjligheter att ta ut dessa kostnader av berörda fastighetsägare. I dessa fall kan kommunerna ändra finansieringen av sina gatukostnader från en skattefinansiering till en avgiftsfinansiering enligt självkostnadsprincipen. Kostnaderna blir även mer förutsägbara för fastighetsägarna med våra förslag.

Den lämplighetsavvägning som ska göras i detaljplanen för att en gemensamhetsanläggning ska kunna inrättas skyddar fastighetsägarna från att behöva ta ansvar för t.ex. tekniskt komplicerade anläggningar som de inte har kompetens eller resurser att sköta. De kommer inte att belastas med kostnaderna för driften av sådana anläggningar.

Förslaget om att en kommun ska kunna ingå i en gemensamhetsanläggning innebär att det blir fler parter att fördela kostnaderna på och därmed en lättnad för fastighetsägarna. Även bostadsrättshavare kan påverkas av samma skäl. Hyresgäster däremot blir inte mer än indirekt berörda genom att en annan kostnadsfördelning kan påverka hyresnivån.

För ägare till hyreshus handlar det dessutom om konsekvenser av bestämmelserna för exploateringsavtalen. Kommunen får inte vältra över kostnader som inte är rimliga och nödvändiga för att genomföra detaljplanen. Det innebär att samhället får ta mer ansvar och skattekollektivet får svara för kostnaderna för de anläggningar som krävs för verksamheter som kommunen har en lagenlig skyldighet att tillhandahålla. Bakgrunden till fördelningen är att vi har sett

ett behov av att bygga in spärrar för vad kommuner ska kunna vältra över på byggherrarna.

### **6.10 Konsekvenserna av att avskaffa de s.k. exploatörsbestämmelserna**

Avskaffandet av den särskilda länsstyrelseprövningen av att en exploatör ska avstå mark, utrymme eller rättigheter till den mark som ska ingå i allmän plats innebär att ett potentiellt fördröjande element i planförfarandet försvinner. Förutsägbarheten i processen torde också öka genom att varje fastighetsägare vet att han kommer att tillföras värdet av marken enligt 4 kap. 3 a § ExL, dvs. värdet före planläggningen (råmarksvärdet). Samtidigt blir det också klart att den motsvarande kostnaden för huvudmannen måste täckas för att den allmänna platsen ska komma till stånd.

I fallet med kommunalt huvudmannaskap kommer kostnaden för markförvärvet att ingå i underlaget för gatukostnadstaxan. Förslaget får därmed inga kommunalekonomiska konsekvenser. Om huvudmannaskapet ska vara enskilt, kommer de fastighetsägare som ingår i planområdet på annat sätt att behöva betala, antingen det sker när en gemensamhetsanläggning inrättas eller när den allmänna platsen tillkommer i annan regi. I stort sett torde förslaget vara kostnadsneutralt vid en jämförelse med nuvarande ordning. En skillnad är att huvudmannen kan få finansieringskostnader i avvaktan på den slutliga regleringen av anläggningskostnaderna. Dessa torde dock kunna hanteras i exploateringsavtal. Dagens ordning för täckande av drift- och underhållskostnader påverkas inte av förslaget, dvs. kostnaderna får betalas av fastighetsägarna vid enskilt huvudmannaskap, men kan inte tas ut som gatukostnad när kommunen är huvudman.

### **6.11 Konsekvenserna av en taxebaserad gatukostnadsavgift**

Vi har med hjälp av två externa analyser försökt belysa effekterna av att gå över från nuvarande gatukostnadsregler till en taxebaserad gatukostnadsavgift. I det ena fallet har vi engagerat konsultföretaget WSP Analys och Strategi för att göra en konsekvensanalys av vårt förslag om en ny gatukostnadsmodell (se bilaga 4 till

betänkandet)<sup>1</sup>. Den studien syftar till att konsekvensbeskriva den alternativa modell som utredningen föreslår. I första hand belyses incitamenteffekterna när det gäller nyproduktion av bostäder samt konsekvenserna för ägare till befintliga fastigheter. Även mer allmänna effekter och konsekvenser för kommuner, exploatörer och fastighetsägare diskuteras.

WSP anser att de många osäkerheter som omgärdar plan- och byggprocessen sannolikt utgör ett betydande etableringshinder för nya marknadsaktörer. Mindre företag har många gånger varken de administrativa eller finansiella resurser som krävs för att kunna parera alla de risker som ligger i ett exploateringsprojekt. Mot den bakgrunden kan en övergång till ett taxebaserat system för uttag av gatukostnader framför allt förväntas gynna de mindre byggföretagen, vilket indirekt kan ge positiva effekter på omvandlingstryck och produktivitetsutveckling inom byggnäringen.

I de fallstudier som genomförts vittnar både kommunrepresentanter och byggherrar om att riskpremien på senare tid höjts vad gäller gatukostnadsersättningar som tas ut inom ramen för exploateringsavtal. Till följd av ett antal prejudicerande domar gällande kraven vid offentlig upphandling går nu alltfler kommuner över till att själva upphandla anläggning av allmänna platser. Det här innebär att de privata exploatörerna får svårare att överblicka den totala och slutgiltiga kostnadsmassan, vilket har bidragit till att höja riskpremien i nyproduktionen.

Vidare kan det noteras att kommunerna har svaga incitament att hålla tillbaka kostnaderna i dessa upphandlingar. Det beror dels på att kommunen kan vältra över hela slutnotan på de privata exploatörerna, dels på att kommunen som ansvarig för drift och underhåll har starka drivkrafter att välja tekniska lösningar som ger höga initiala investeringskostnader och låga löpande kostnader. De minskade möjligheterna för kommunerna att överlåta byggandet av allmänna anläggningar till exploatörerna accentuerar behovet av en övergång till ett annat system för uttag av gatukostnader.

I fallstudierna har WSP kunnat se att administrationen kring uttag av gatukostnader, oavsett om det sker inom ramen för en gatukostnadsutredning eller exploateringsavtal, tar betydande personella resurser i anspråk. I kommuner med svaga incitament att bygga nytt kan möjligheten att gå över i ett kostnadseffektivt taxsystem, som är lätt att administrera, öka kommunens vilja att

---

<sup>1</sup> WSP Rapport, *Gatukostnadstaxa – en konsekvensanalys*, 2012.



förse marknaden med byggrätter. Detta kan särskilt antas gälla för mindre, storstadsnära kommuner med litet eget markinnehav.

Att fastställa en kommunal taxa för gatukostnader ställer höga krav på den kommunala redovisningen. Det är inte minst angeläget att göra det möjligt för kommuninvånare, byggherrar och andra intressenter att stämna av aktuell taxa mot kommunens faktiska kostnader för att ansluta nya, bebyggda fastigheter till det kommunala gatunätet. I samtliga fallstudier som genomförts framgår att kvaliteten på den kommunala redovisningen i dagsläget inte svarar upp mot det kravet. Det är knappast troligt att de tre studerade kommunerna i detta avseende utgör ett undantag, varför WSP ser ett behov av att genom ny lagstiftning eller andra riktlinjer göra den kommunala redovisningen kompatibel med ett taxebaserat uttag av gatukostnadsersättning.

Det är ofrånkomligt att en gatukostnadstaxa, till skillnad från ett system som bygger på ersättning efter faktiska kostnader, i vissa enskilda fall innebär att man kraftigt avviker från självkostnadsprincipen. Kostnaden för att ansluta en fastighet till det kommunala gatunätet styrs självfallet i hög grad av de geografiska och/eller geologiska förutsättningarna, faktorer som inte fångas upp särskilt väl av en taxa som bygger på till exempel tomt- och boarea. Det här är emellertid ett problem som i lika hög grad torde gälla den anläggningsavgift som redan i dag tas ut inom ramen för kommunernas va-taxa.

Sammantaget, när WSP beaktar både våra teoretiska utgångspunkter och de intervjuer som gjorts i de tre fallstudierna, är bedömningen att en övergång till ett taxebaserat system torde kunna ge en inte obetydligt positiv effekt på nyproduktionen av bostäder.

Vi har även anlitat en av utredningens experter, professor Thomas Kalbro vid KTH för att göra en bedömning av vilka fördelningseffekter som kan uppstå om ett områdesvist uttag av gatukostnader ändras till en taxa, som gäller generellt för ett större område. Han har gjort en uppskattning av effekterna för ett område med friliggande småhus med relativt låg exploateringsgrad jämfört med ett område med flerbostadsbebyggelse med hög exploateringsgrad (se bilaga 5)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> T. Kalbro, *Områdesvis uttag av gatukostnader eller taxebaserat uttag? En belysning av fördelnings-effekter vid olika taxeutformningar*, Ej publicerad PM från KTH Fastighetsvetenskap, 2012.

Kostnadsunderlaget för avgiftsuttaget påverkas av hur mycket som byggs i kommunen, hur byggandet fördelar sig på olika bygghusetyper och hur många gator och vilken standard på gatorna som olika typer av bebyggelse kräver. Olika antaganden görs i beräkningen om hur många småhus och hur många lägenheter som kommer att byggas och även hur många fastigheter som redan är bebyggda. Utformningen av en framtida gatukostnadstaxa kan baseras på olika utgångspunkter. Några tänkbara varianter är att

- varje lägenhet/radhus/småhus betalar lika mycket,
- småhus, parhus, radhus och lägenheter får ett andelstal,
- en kostnadsfördelning som liknar den som används vid uttag av anläggningsavgifter enligt LAV tillämpas.

Tabellen nedan åskådliggör hur kostnaderna varierar beroende på vilken taxemodell som väljs.

	Friliggande småhus		Lägenheter
	Bebyggda	Nyttillkommande	i flerbostadshus
<i>Nuvarande system</i>	150 000	300 000	38 000
Likadelning av kostnader	0	126 000	126 000
Andelar, Västeråsförsöket	0	283 000 - 304 000	64 000 - 71 000
Fördelningsgrunder	0	362 000	43 000
i två va-taxor	0	243 000	85 000

Ett ändrat fördelningssystem innebär att det sker en omfördelning av kostnaderna mellan fastigheter på ovanstående sätt, även om effekterna inte behöver bli så radikala som tabellen visar. Om redan bebyggda fastigheter inte ska debiteras gatukostnader, måste någon annan betala.

Bebyggda fastigheters befrielse från gatukostnader är med våra förslag villkorat av att fastigheten inte utnyttjar någon ny tillåten byggrätt i den aktuella detaljplanen. Att bebyggda fastigheter inte skulle utnyttja denna möjlighet, får betraktas som orealistiskt. Snarare är det regel att äldre byggnader av lägre standard, t.ex. fritidshus, rivs och ersätts med permanentbostäder i enlighet med

detaljplanens byggrätter. Därmed får man förutsätta att det utgår en ”tilläggsavgift” på gatukostnaderna för den utökade byggrätten.

I praktiken, och över tid, kommer således även bebyggda fastigheter att svara för en viss andel av de totala gatukostnaderna. Alltså leder samtliga taxeexempel, jämfört med dagens regler, till en utjämning mellan nytillkommande småhusfastigheter och lägenheter i flerbostadshus. Om detta är skäligt och rättvist, kan diskuteras utifrån olika utgångspunkter. Det är dock inte någon principiell nyhet i lagstiftningen, eftersom många kommuners va-taxor har denna utjämnande effekt.

Det kan dock enligt Kalbros bedömning uppstå problem om utjämningen går för långt, dvs. om glappet mellan de faktiska kostnaderna i ett område och taxeuttaget blir för stort. Om t.ex. lägenheter i flerbostadshusområden får betala betydligt mer än de faktiska kostnaderna, kan det ge fastighetsägare m.fl. incitament till att inte vilja ha allmänna platser med kommunalt huvudmannaskap. Det skulle bli mindre kostsamt att välja alternativet med gemensamhetsanläggning i de fall det är möjligt (jfr skillnaden mellan faktisk kostnad och olika taxealternativ i tabellen). En alltför stor utjämning mellan bebyggelse typer kan alltså riskera att motverka utredningens inriktning om att gator bör vara allmänna platser med kommunalt huvudmannaskap.

## **6.12 Förslagets betydelse för den kommunala självstyrelsen**

### **6.12.1 Helhetsperspektiv på genomförande av detaljplaner**

Förslaget om vissa begränsningar för kommunen att kunna avsäga sig huvudmannaskapet för mer avancerade anläggningar begränsar kommunens självstyrelse. Vi anser att förslaget är motiverat mot bakgrund av det tunga ansvar det innebär för fastighetsägare att svara för en dylik anläggning och de säkerhetsrisker det kan medföra.

### 6.12.2 Finansiering av gator och allmänna platser

Våra förslag innebär i praktiken ökade möjligheter för kommunen att självständigt och utan dagens hinder ta ställning till frågan om gatukostnader ska skattefinansieras eller tas ut med en avgift av berörda fastighetsägare.

### 6.12.3 Exploateringsavtal

Kommunens handlingsutrymme i förhandlingssituationer med byggherrar minskar med våra förslag. Det blir inte längre möjligt att ensidigt diktera villkoren för exploateringsavtal. I lag införs regler om vad som inte får förekomma inom ramen för exploateringsavtal.

## 6.13 Övrigt

Utredningen föreslår ikraftträdande av lagförslagen tidigast sex månader efter tidpunkten för riksdagens beslut, vilket bedöms vara den tidigaste möjliga tidpunkten med hänsyn till de förberedelser som krävs. Vi har i avsnitt 7 om vissa genomförandefrågor kommenterat de övergångsbestämmelser vi anser vara nödvändiga därefter.

## 7 Vissa genomförandefrågor

### 7.1 Helhetsperspektiv på genomförande av detaljplaner

Vi föreslår att kommunen som huvudregel fortsatt ska vara huvudman för allmänna platser, men att enskilt huvudmannaskap ska kunna väljas om beaktansvärda skäl talar för att utförande och förvaltning blir mer ändamålsenliga med enskilt huvudmannaskap. Kommunen ska dessutom utan koppling till någon fastighet kunna ingå i en gemensamhetsanläggning tillsammans med fastighetsägare och gemensamt ansvara för utförande och drift av en anläggning. Det kan ske genom en ny 1 a § i AL.

Vidare föreslår vi en lämplighetsprövning i 4 kap. 5 § PBL i syfte att förhindra att ansvaret för alltför komplexa anläggningar förs över på enskilda fastighetsägare. Dessutom bör det i AL införas ersättningsregler i syfte att kompensera fastighetsägare vars fastighet skadas genom ändring eller upphävande av en gemensamhetsanläggning till vilken fastigheten är ansluten. En sådan fordran ska erhålla förmånsrätt.

Vi föreslår slutligen att frågan om länsstyrelsens roll som överklagandeinstans utreds närmare. Även om den behålls, bör organisationens resurser i större utsträckning än i dag användas för rådgivning och uppföljning av formella brister hos kommunerna på PBL-området.

Vi bedömer att samtliga dessa förslag kan träda i kraft tidigast sex månader efter riksdagsbeslut. Beträffande frågan om ersättningsreglerna i AL, torde det av allmänna principer följa att de inte kan tillämpas på skador som inträffat före ikraftträdandet. Det betyder att reglerna kommer att gälla endast förrättningsbeslut som fattas och vinner laga kraft efter denna tidpunkt.

## 7.2 Finansiering av gator och allmänna platser

Vårt förslag beträffande gatukostnadsbestämmelserna innebär att om en kommun i egenskap av huvudman är skyldig att anlägga eller förbättra en gata eller annan allmän plats för att tillgodose detaljplaneområdets behov, får kommunen av samma skäl som i dag ta ut kostnaderna för detta i form av en gatukostnadsavgift av ägarna till berörda fastigheter.

Avgiften ska utgå som en engångsavgift och får omfatta kostnader för såväl anläggning som förbättring av allmänna platser. Den ska bestämmas enligt en taxa som kommunen utformar. Av den ska framgå justeringar för fastigheter i gemensamhetsanläggning eller i område med enskilt huvudmannaskap.

I underlaget för de kostnader som ska kunna åläggas berörda fastighetsägare ska kunna ingå de åtgärder som är avsedda att tillgodose området behov av allmänna platser och av anordningar som normalt hör till sådana platser.

Avgifter får dock inte tas ut för att täcka kostnader för sådana trafikleder, parker och andra allmänna platser som betjänar en övervägande del av kommunens bebyggelseområden. Kommunen ska besluta om vilka åtgärder som ska debiteras.

Betalningsskyldigheten för gatukostnadsavgifter ska inträda när den gata eller allmänna plats som ersättningen avser kan användas för sitt ändamål. Ägare till redan bebyggda fastigheter för huvudsakligen bostadsändamål som redan har tillgång till utfart blir dock betalningsskyldiga först när bygglov beviljas för tillkommande byggrätter enligt en ny detaljplan. När betalningsskyldigheten inträder ska det på fastighetsägarens begäran finnas en möjlighet till årliga avbetalningar i upp till tio år. Betalningsvillkoren ska kunna jämkas, om de är alltför betungande för fastighetsägaren.

De bestämmelser vi föreslår ska ersätta nuvarande regelverk enligt 24–37 §§ PBL. Bestämmelserna innebär bl.a. att en kommun själv avgör om den ska ta ut gatukostnadsersättning av fastighetsägarna och om kommunen i så fall ska försöka få täckning för sina självkostnader helt eller endast delvis med stöd av de nya bestämmelserna. En förändring av nuvarande gatukostnadsbestämmelser bör träda i kraft tidigast sex månader efter riksdagsbeslut för att kommunerna ska få tillräcklig tid att utarbeta en taxemodell, anpassa den kommunala redovisningen etc. I vissa fall kan det dock finnas behov av att tillämpa de nuvarande bestämmelserna under en längre övergångsperiod. Särskilt torde det gälla de kommuner som redan

tillämpar eller vill tillämpa nuvarande regler om gatukostnadsuttag. Vi bedömer att det därför är nödvändigt att även de äldre bestämmelserna ska kunna tillämpas under en period om tre år.

Vi har i avsnitt 3.2.2 beskrivit en del av de erfarenheter som gjordes efter det s.k. Västeråsförsöket. Försöket visade visserligen att det avgiftssystem som tillämpades enligt va-lagstiftningen skulle kunna ligga till grund för ett motsvarande system när det gällde gatukostnader utan att alltför omfattande administrativa rutiner behöver tillgripas. Det föreslagna avgiftssystemet ställde dock krav på att kommunens kostnadsredovisning anpassades till anläggningarnas kategoriindelning. Ju högre kostnadstäckningsgrad kommunen ville uppnå, desto högre blev kraven. Den konsekvensanalys av våra förslag om gatukostnadsbestämmelser som återfinns i bilaga 4 redovisar liknande iakttagelser. Kommunerna behöver dessutom lägga upp ett betydande erfarenhetsmateriel gällande de kostnader som avses ingå i underlaget för en taxa. De kommuner som redan tillämpar gällande bestämmelser torde härvidlag ha förutsättningar att snabbare kunna tillämpa de nya bestämmelserna.

Nuvarande gatukostnadsbestämmelser bör mot den här bakgrunden få tillämpas i tre år efter ikraftträdandet. Uttag av gatukostnader bestäms i dag i kommunens beslut om en s.k. gatukostnadsutredning. Vi föreslår att ett beslut om gatukostnadsutredning som fattas av kommunen senare än tre år efter att våra förslag om nya bestämmelser har trätt i kraft inte ska vara giltigt.

Beslut om gatukostnadsutredning före ikraftträdandet bör få tillämpas tills vidare utan tidsbegränsning. De gatukostnader som kan ha beslutats av kommunerna med stöd av PBL kan komma att ha betydelse länge efter ikraftträdandet. Särskilt kan det gälla avbetalningar som har medgetts fastighetsägarna. Det kan också hända att ännu olösta tvister bör bedömas enligt de regler som gällde när gatukostnaderna beslutades. Därför bör det förskrivas att äldre regler får fortsätta att tillämpas i fråga om sådana beslut. Någon tidsgräns för giltigheten av de tidigare fattade besluten behöver knappast sättas ut.

Vi föreslår vidare när det gäller de nya bestämmelserna att de ska få tillämpas direkt när våra förslag träder i kraft, vilket bl.a. innebär att beslut om kommunal taxa kan fattas omedelbart efter ikraftträdandet. För att få påbörja en anläggning eller förbättring av gator och andra allmänna platser som avses bli finansierad med en taxebaserad avgift, måste kommunen dessförinnan besluta om en sådan taxa.

I vårt förslag föreligger en skillnad mot dagens bestämmelser när det gäller formen för sakägarnas inflytande över bestämmelsernas tillämpning. Enligt nu gällande regler ska en gatukostnadsutredning vara föremål för samråd och granskning. Kommunens beslut om uttag och grunderna för uttaget kan överklagas genom laglighetsprövning enligt kommunallagen. En tvist om ersättningens storlek och villkoren för betalning kan prövas av mark- och miljödomstolen.

Vårt förslag innebär att ett kommunalt beslut om en taxa kan överklagas genom laglighetsprövning, medan tvister om skyldigheten att betala gatukostnadsavgift och om taxans tillämpning kan prövas av mark- och miljödomstolen. Däremot försvinner möjligheten till samråd och granskning när det gäller kommunens gatukostnadsutredningar, eftersom särskilda utredningar inte längre kommer att krävas.

När det gäller information om vilka fastigheter inom en detaljplan som avses bli berörda av gatukostnadsuttag har vi i förslaget i stället utgått från att de kommer att anges i detaljplanens planbeskrivning enligt 4 kap. 33 § PBL. Därmed kommer den frågan att prövas i samband med samråd och granskning av förslaget till detaljplan. Kommunens taxa för gatukostnadsuttag är då också känd, varför de ekonomiska konsekvenserna för de berörda kommer att kunna bedömas på ett tidigare skede än med gällande bestämmelser.

### 7.3 Exploatörsbestämmelserna

Vårt förslag när det gäller exploatörsbestämmelserna innebär att 6 kap. 3–12 §§ PBL upphävs. Exploatörsbestämmelserna behövs inte längre i PBL och därmed kan länsstyrelsens prövning slopas. Ersättningsfrågor bör avgöras enligt gällande bestämmelser i ExL i likhet med andra inlösesituationer i PBL.

På samma sätt som när det gäller andra delar av våra författningsförslag bedömer vi att nämnda förslag beträffande exploatörsbestämmelserna kan träda i kraft tidigast sex månader efter ett riksdagsbeslut. Detsamma gäller vårt förslag om rätt till ersättning vid omprövning av servitutsrätter. Däremot kvarstår frågan om hur äldre förordnanden om markavstående enligt 113 § BL bör hanteras, vilket vi har analyserat i avsnitt 4.6.7. Vi föreslår där att äldre förordnanden fasas ut med stöd av lagbestämmelser, men att det



bör ske först ett år efter ikraftträdandet för att enskilda ärenden ska kunna analyseras och eventuella olägenheter kan undanröjas innan de upphör. När det gäller förordnanden som avser planområden med genomförandetid, bör tidpunkten för när dessa ska upphöra inträffa ett år efter genomförandetidens utgång.

Ansökningar om länsstyrelsens prövning av frågor om avstående av mark och utrymme som görs före ikraftträdandet, bör kunna prövas enligt nu gällande regler och därmed kunna leda fram till förordnanden. Dessa förordnanden kommer då att gälla även efter ikraftträdandet fram till den tidpunkt då de enligt övergångsbestämmelserna upphör att gälla. dvs. ett år efter genomförandetidens utgång.

## 7.4 Exploateringsavtal

Vårt förslag när det gäller exploateringsavtal innebär att gränserna för parternas åtaganden och skyldigheter i ett avtal tydliggörs genom nya bestämmelser i 6 kap. PBL. Det ska även finnas ett politiskt beslutat program för exploateringsavtal senast när ett planbesked lämnas enligt 5 kap. 5 § eller i samband med annat kommunalt beslut att påbörja en planläggning.

Kostnaderna för gator och andra allmänna platser ska beräknas enligt bestämmelserna för den taxebaserade avgift för gatukostnader som vi har föreslagit i avsnitt 3.3. Kostnader för va-anläggningar ska på motsvarande sätt beräknas enligt gällande va-taxa.

Ett exploateringsavtal får inte ålägga en byggherre att bekosta s.k. social infrastruktur, dvs. byggnader och andra anläggningar för verksamheter som kommunen enligt lag har en skyldighet att tillhandahålla. Kommunen ska kunna kräva att byggherren förskotter ersättning för kommunala åtgärder för att genomföra en detaljplan. Däremot ska inte åtgärder som vidtagits före kommunens beslut om planen kunna regleras i efterhand med mindre än att den aktuella planen utgör ett steg i en etappvis utbyggnad.

Förfaranderegler för exploateringsavtal ska följa de bestämmelser som redan finns om detaljplaner i 5 kap. PBL när det gäller planbesked, underlag, samråd, kungörelse och granskning samt antagandet. Om det inte är obehövt, ska lantmäterimyndigheten under granskningsskedet lämna ett yttrande huruvida ett förslag till exploateringsavtal strider mot de bestämmelser vi föreslår i 6 kap. PBL gällande avtalens materiella innebörd.

Författningsförslagen gällande avtalens materiella innebörd i 6 kap. PBL respektive förfarandet enligt 5 kap. kan enligt vår bedömning träda i kraft tidigast sex månader efter ett riksdagsbeslut.

Tillämpningen av bestämmelserna om exploateringsavtal kommer dock att vara beroende av kommunens förberedelser när det gäller motsvarande tillämpning av de bestämmelser som vi föreslår gällande en taxebaserad avgift för uttag av gatukostnader. Eftersom det enligt vårt förslag blir möjligt att tillämpa nu gällande gatukostnadsregler i upp till tre år efter bestämmelsernas ikraftträdande, kan inte heller kravet ställas dessförinnan på att kostnaderna för utbyggnad av gator och allmänna platser i ett exploateringsavtal ska beräknas enligt en gatukostnadstaxa. Vi anser därför att exploateringsavtal som tecknas inom tre år från bestämmelsernas ikraftträdande ska kunna undantas från kravet på kostnadsberäkning med hjälp av gatukostnadstaxa, om kommunen ännu inte tagit fram en sådan.

Vid ett kommunalt beslut om att påbörja en planläggning närmast efter bestämmelsernas ikraftträdande, ska det föreligga ett politiskt beslutat program som anger kommunens utgångspunkter för förhandlingar om ett exploateringsavtal. Programmet ska bl.a. ange grundläggande principer för kostnadsfördelning i ett avtal samt på vilka grunder kostnaderna ska beräknas, om den aktuella detaljplanen bedöms komma att bli antagen inom tre år från bestämmelsernas ikraftträdande. För exploateringsavtal som följer en detaljplan som blir antagen därefter ska gatukostnadstaxa tillämpas.

Vid den översyn av kommunens översiktsplan eller framtagande av en fördjupad översiktsplan som följer närmast efter bestämmelsernas ikraftträdande, bör kommunen överväga om planen är ett lämpligt dokument för att sprida information om utgångspunkterna för exploateringsavtal.

## 8 Författningskommentarer

### 8.1 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

#### 1 kap.

##### 4 §

Definitionen av exploateringsavtal är ny. Förslaget avhandlas i avsnitt 5.6. Begreppet byggherre definieras redan i den nuvarande lydelsen av förevarande paragraf och omfattar såväl privata som offentliga byggherrar.

#### 3 kap.

##### 2 §

Andra stycket är nytt. Förslaget behandlas i avsnitt 5.6.4. Det torde vara en fördel att programmet tas fram redan i samband med den återkommande översiktsplaneringen eller i samband med att man tar fram en fördjupad översiktsplan. Detta hindrar dock inte att programmet kopplas till andra kommunala dokument med riktlinjer och politiska dokument om planeringsfrågor, se vidare 5 kap. 10 a §.

#### 4 kap.

##### 5 §

Andra meningen i tredje punkten är ny. Bakgrunden till tillägget framgår av avsnitt 2.3.8 under rubriken Skärpt lämplighetskrav. När kommunen överväger användningen av planområdet bör den ta

hänsyn till att en anläggning på kvartersmark för enskilt byggande bör vara lämplig för enskilda att både uppföra och senare ta ansvar för. Motsvarande prövning ska enligt 7 § göras när det gäller enskilt huvudmannaskap på allmän platsmark. Om anläggning är så komplicerad att det krävs särskild kompetens att sköta den (t.ex. kajer och sopsuganläggningar) och om meningen är att även utomstående ska nyttja den så bör anläggningen i stället tas om hand av kommunen. Syftet är att motverka att exploatörer för över den här typen av anläggningar på tillkommande fastighetsägare/bostadsrättsinnehavare som inte har kommit in i processen än. Indelningen av mark för olika ändamål ska uppmärksammas under samråd och granskning av ett planförslag,

#### 4 kap.

##### 7 §

Andra stycket är nytt. Begreppet ”enskilt huvudmannaskap” föreslås ersätta dagens indirekta uttryck ”om annan än kommunen är huvudman”. Motivet till det är att öka tydligheten och minska den oklarhet kring plangenomförandet som tagits upp i utredningens direktiv.

Vilka skäl som bör styra valet mellan kommunalt och enskilt huvudmannaskap framgår av avsnitt 2.3. Om skälen väger över för att utförandet och förvaltningen blir bättre, kan kommunen lägga över huvudmannaskapet på fastighetsägarna. Det innebär att både byggandet och senare underhållet, inklusive det administrativa arbetet i t.ex. en samfällighetsförenings styrelse, inte får vara för betungande utan i stället ha fördelar jämfört med kommunalt huvudmannaskap, inte minst i kostnadshänseende. Om dessa frågor bör lantmäterimyndigheten redovisa en uppfattning under samrådet och granskningen av planförslaget, se 5 kap. 14 a och 22 a §§.

Bestämmelsen syftar inte till någon ändring av nuvarande ordning som gör det möjligt att i samma detaljplan ha olika huvudmannaskap för olika allmänna platser.

Kommunen ska också kunna ingå i en gemensamhetsanläggning och bidra till kostnaderna i den utsträckning som allmänheten använder anläggningen, se 4 kap. 18 § första stycket punkt 5.

**4 kap.***18 §*

Första stycket femte punkten är ny. Femte punkten är utförligt motiverad i allmänmotiveringen i avsnitt 2.3.8.

**5 kap.***5 §*

Tredje stycket är nytt och ålägger kommunerna att tidigt redovisa sina principer för exploateringsavtal. Övervägandena om sådana avtal finns i avsnitt 5.6.4. I första hand bör kommunerna i samband med sitt översiktsplanearbete – antingen vid de återkommande revisionerna eller vid en fördjupad översiktsplanering – ange principerna i ett program som får anges i planen, se 3 kap. 2 § andra stycket. I vart fall ska kommunerna redovisa ett program och sina avsikter senast när kommunen beslutar att påbörja ett planarbete eller när ett planbesked meddelas. Se vidare 5 kap. 10 a §.

Ett planbesked kan inte överklagas (13 kap. 2 § första stycket 2). Det får anses gälla även ett program. I fråga om översiktsplan anges överklagandemöjligheterna i 13 kap. 1 § 1, dvs. beslutet kan endast laglighetsprövas enligt kommunallagen.

**5 kap.***10 a §*

Bestämmelsen är ny och motiveras i avsnitt 5.6.4. Vad som bör framgå av programmet är bl.a. ange den geografiska avgränsningen för avtalet och huvudprinciper för kostnadsfördelning vid utbyggnad av den infrastruktur som krävs för att genomföra planen. Vidare bör anges om det finns särskilda skäl för att avtalet även ska kunna omfatta infrastruktur utanför den aktuella detaljplanen. Det bör också framgå i vilken utsträckning kommunen behöver beakta reglerna om offentlig upphandling (se vidare avsnitt 5.6.6). Kort sagt bör programmet beskriva konsekvenserna av att ingå ett exploateringsavtal med kommunen och även hur lagens krav på exploateringsavtal ska tillgodoses.

**5 kap.***11 §*

Tredje stycket är nytt. Det innehåller en begränsning av den obligatoriska samråds-kretsen i frågor om exploateringsavtal i förhållande till vad som gäller detaljplaneförslaget som sådant. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.6.5.

**5 kap.***13 §*

Ett tillägg till paragrafen ger uttryck åt att förslag till exploateringsavtal ska vara föremål för samråd enligt samma förfaranderegler som förslag till detaljplaner.

**5 kap.***14 §*

Punkten 6 är ny och motiveras i avsnitt 2.4.3. Den innebär att länsstyrelsen ska ha en rådgivande roll även vad gäller detaljplanens formella riktighet och överensstämmelse med bestämmelserna i PBL, främst 4 kap. Länsstyrelsen ska även vägleda vad gäller processen för framtagande av detaljplan enligt 5 kap PBL. Bestämmelser i övrigt avseende länsstyrelsens tillsynsvägledning finns i 6 kap. 13 och 14 §§ plan- och byggförordningen (2011:338)

**5 kap.***14 a §*

Paragrafen är ny. Motiven återfinns i avsnitt 2.5 och 5.6.5. Lantmäterimyndigheten föreslås få nya uppgifter under samrådet. Myndigheten ska verka för att enskilt huvudmannaskap bara föreslås i de fall det finns beaktansvärda skäl för det (4 kap. 7 §) samt att ett förslag till avtal har stöd i de nya materiella bestämmelserna om exploateringsavtal i 6 kap. 20–22 §§. Dessutom ska lantmäterimyndigheten verka för att detaljplanen inte innehåller

andra bestämmelser om fastighetsindelning m.m. än vad som är tillåtet enligt PBL (4 kap. 18 §) och att av planbeskrivningen tydligt framgår vilka konsekvenser planen får och hur den ska genomföras (4 kap. 33 §).

## 5 kap.

### 18 §

Bestämmelsen, som avhandlas i avsnitt 5.6.5, föreslås kompletterad så att en granskning av ett förslag till exploateringsavtal kommer till stånd på samma sätt som detaljplaneförslaget.

När samrådet är klart, ska kommunen kungöra sitt förslag till detaljplan med förslaget till exploateringsavtal, om ett sådant föreligger.

Enligt andra stycket behöver ett planförslag som tagits fram med enkelt planförfarande inte kungöras. I stället ska kommunen ge dem som har underrättats enligt 15 § tillfälle att godkänna förslaget eller lämna synpunkter. Om ett exploateringsavtal är kopplat till en sådan plan, är det tillräckligt att förslaget till avtal blir föremål för samråd med lantmäterimyndigheten och de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget (5 kap. 11 § 4.)

## 5 kap.

### 19 §

Bestämmelsen föreslås ändrad så att ett förslag till exploateringsavtal kan bli granskat på samma sätt och på samma gång som ett förslag till detaljplan.

## 5 kap.

### 20 §

Bestämmelsen föreslås kompletterad så att lantmäterimyndigheten läggs till bland de instanser som alltid ska tillställas detaljplaneförslaget och samrådsredogörelsen. Finns det ett förslag till exploa-

teringsavtal ska även det skickas till lantmäterimyndigheten. Där-  
emot behöver ett sådant avtalsförslag inte skickas till länsstyrelsen.

#### 5 kap.

##### 21 §

Bestämmelsen avser att förtydliga att också ett förslag till exploate-  
ringsavtal ska hållas tillgängligt för alla som vill granska det.

#### 5 kap.

##### 22 §

Punkten 6 är ny. Motiven återfinns i avsnitt 2.4.2. Av bestämmel-  
sen följer att länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande även ska på-  
peka andra brister i planförslaget än som nämnts tidigare i para-  
grafen. Det kan röra sig om både materiella och formella avvikelser.  
Brister av marginell betydelse behöver länsstyrelsen inte påtala.

#### 5 kap.

##### 22 a §

Paragrafen är ny och motiveras i avsnitt 2.5 Om lantmäterimyndig-  
heten under granskningstiden gör bedömningen att planförslag  
innehåller bestämmelser som inte är förenliga med 4 kap. 7, 18 och  
33 §§, ska myndigheten avge granskningsyttrande om detta (jmf  
14 a §).

Om det inte kan anses obehövt, ska lantmäterimyndigheten  
även yttra sig över om förslag till exploateringsavtal är förenligt  
med bestämmelserna om exploateringsavtals materiella innehåll i  
6 kap. 20–22 §§. Om avtalet i enskilda delar eller i sin helhet går  
utöver bestämmelserna på ett sätt som innebär kostnader för bygg-  
herren som inte har kunnat förutses, bör detta uppmärksammas.  
Obehövt kan det vara om parterna är överens och det är uppen-  
bart att avtalet inte innebär någon större nackdel för någon av  
parterna.

Förändras situationen efter granskningen så att ett förslag till  
exploateringsavtal tillkommer eller ett redan upprättat förslag dras



tillbaka, får det normalt anses vara en sådan omständighet som enligt 5 kap. 25 § föranleder ny granskning.

#### 5 kap.

##### 28 §

Andra stycket föreslås utgå till följd av förslaget i avsnitt 4 att de s.k. exploatörsbestämmelserna ska upphävas.

#### 5 kap.

##### 28 a §

Paragrafen är ny. Motivet framgår av avsnitt 5.6.5. Att avtalets giltighet ska vara beroende av att detaljplanen vinner laga kraft sammanhänger med den kritik som förekommit mot att kommunens förhandlare i slutna rum genom avtal låser planförutsättningarna och att planförslag därmed i praktiken inte blir föremål för medborgerligt och politiskt inflytande.

#### 5 kap.

##### 29 §

Nytt i tredje stycket är att kommunen ska skicka granskningsutlåtande tillsammans med ett meddelande om att planen antagits inte bara till länsstyrelsen utan även till lantmäterimyndigheten.

#### 5 kap.

##### 36 §

Hänvisningarna är anpassade till de nya lagparagraferna och till att nuvarande 6 kap. 3 och 4 §§ föreslås utgå.

**6 kap.***1 §*

Paragrafen är ny och syftet är att underlätta för läsaren att orientera sig i de olika plangenomförandebestämmelserna. Det finns också en hänvisning till övrig lagstiftning som reglerar plangenomförandet såsom FBL, LAV och LL. Uppräkningen är inte uttömmande.

**6 kap.***6 §*

Motsvarar nuvarande 16 §. Ändringar i hänvisningar.

**6 kap.***7 §*

Motsvarar nuvarande 17 §. Ändringar i hänvisningar.

**6 kap.***9 §*

Motsvarar nuvarande 19 § samma kapitel. Ändring i hänvisning.

**6 kap.***13 §*

Bestämmelsen är ny och den går tillbaka på vad som anförts i avsnitt 3.3.5. Den och följande ersätter nuvarande gatukostnadsregler och ger i likhet med dessa rätt för kommunen att ta ut avgifter för de anläggnings- och förbättringsåtgärder som kommunen utfört och enligt lag är skyldig att utföra. Kommunen har frihet att välja mellan att ta ut kostnaderna av ägarna till berörda fastigheter eller att helt eller delvis skattefinansiera dessa kostnader. Vilka fastigheter som berörs ska framgå av detaljplanens planbeskrivning enligt 4 kap. 33 §. Gatukostnader för fastigheter upplåtna med tomträtt

erläggs av tomträttsupplåtaren. Det nya taxebaserade systemet benämns gatukostnadsavgift.

## 6 kap.

### 14 §

Bestämmelsen är ny och första stycket finns närmare motiverat i avsnitt 3.3.6 och är ett uttryck för självkostnadsprincipen, som också finns i 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900). Underlaget ska motsvara kommunens genomsnittliga kostnader för att anlägga gator och andra allmänna platser inom detaljplaneområden i kommunen. I ett enskilt fall kan avgiften bli både högre och lägre än de faktiska kostnaderna.

Av andra stycket, som bygger på vad som anförts i avsnitt 3.3.7, framgår de begränsningar i fråga om vilka allmänna platser som fås tas med i kostnadsunderlaget. Huvudgator, genomfartsgator och andra delar av det s.k. huvudnätet i en tätort får inte tas med i underlaget. Vad gäller andra allmänna platser än gator får endast anläggningar som har anknytning till de boende eller till verksamhet på en fastighet i området räknas med i kostnadsunderlaget, medan anläggningar som betjänar en större del av kommunen inte får ingå i underlaget.

## 6 kap.

### 15 §

Bestämmelsen är ny och har motiverats i avsnitt 3.3.6. I första stycket anges att avgift tas ut enligt taxa. Kommunen kan delas in i ett eller flera taxeområden beroende på de omständigheter som kan föreligga i enskilda fall. Det får förutsättas att det är kommunfullmäktige som fattar beslutet om taxeområden och taxa och att detta inte delegeras till någon kommunal nämnd. Däremot bör fullmäktige givetvis inte fatta besluten i de särskilda fallen om tillämpning av taxan på de fastigheter som ingår i taxeområdena. Sådana ärenden bör alltså delegeras. Någon föreskrift om detta kan inte anses nödvändig. Det kan anmärkas att enligt 1 kap. 4 § definieras byggnadsnämnden som den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter enligt denna lag. Kommunen kan alltså delegera

beslutsrätten till den nämnd som den bedömer lämplig med hänsyn till dess organisationsformer

Både beslut om att anta eller ändra taxan samt delegationsbeslut kan med stöd av 13 kap 1 § göras till föremål för laglighetsprövning enligt kommunallagen.

Andra stycket anger att avgiften ska fördelas på ett skäligt och rättvist sätt. Innebörden av den fördelningsgrunden är densamma som i nu gällande gatukostnadsbestämmelser.

Av tredje stycket framgår att taxan ska beakta de kostnader som fastighetsägare kan ha för anläggning, drift och underhåll av t.ex. vägar i området. Huvudmannaskapet inom ett detaljplaneområde kan delas så att t.ex. kommunen är huvudman för grönområden medan vägarna förs in under enskilt huvudmannaskap. Fastighetsägarna inom området ska då endast kunna påföras avgifter för kommunens kostnader för grönområden.

Även när det handlar om storkvarter ska fastigheter som deltar i gemensamhetsanläggningar bidra till kommunens gatukostnader, men hänsyn ska tas till kostnaderna för gemensamhetsanläggningarna.

## 6 kap.

### 16 §

Bestämmelsen är ny och reglerar när betalningsskyldighet inträder och finns närmare motiverad i avsnitt 3.3.8. För obebyggda fastigheter inträder den när anläggningarna är färdigställda och kan användas som det är tänkt. Om anläggningarna inte färdigställs i ett sammanhang, kan betalningsskyldigheten inträda vid olika tidpunkter. För bebyggda fastigheter för huvudsakligen bostadsändamål, som redan har tillgång till gata eller annan allmän plats, inträder betalningsskyldigheten vanligtvis när bygglov, som söks i anledning av den nya planen, beviljats. Så bör det vara även i de fall en eller flera obebyggda fastigheter ägs och brukas tillsammans med en bebyggd fastighet. Om fastighetsägaren samtycker, finns det inget hinder mot att avgiften tas ut tidigare. Avgiftsskyldigheten är kopplad till detaljplanens genomförandetid.

**6 kap.***17 §*

Bestämmelsen är ny. Den behandlas i avsnitt 3.3.8 och ger möjlighet till avbetalning och jämkning av betalningsvillkoren i vissa fall. Motsvarande bestämmelser finns i dag i 6 kap. 36 och 37 §§.

**6 kap.***18 §*

Bestämmelsen är ny, men återgår på nuvarande regler i 6 kap. 35 och 36 §§ och behandlar när betalning ska ske i förhållande till debiteringen och att ränta utgår med olika räntesatser enligt räntelagen, dels vid dröjsmål, dels vid avbetalningar.

Debiteringen är att anse som ett beslut i särskilt fall som kan fattas av en nämnd eller på dess uppdrag av en tjänsteman.

**6 kap.***19 §*

Bestämmelsen är ny. Den ger kommunen möjlighet att ta ut avgifter även från delägare i samfälligheter. Motsvarande bestämmelse finns i nuvarande 6 kap. 39 §.

**6 kap.***20 §*

Bestämmelsen är ny. Motiven finns i avsnitt 5.6.4. Med särskilda skäl avses åtgärder som är nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras eller på annat sätt är direkt föranledda av planen, även om de ligger utanför området för detaljplanen, t.ex. kostnader för anslutningsvägar till ett nytt bostadsområde. Kostnaderna för gator och andra allmänna platser ska beräknas med stöd av bestämmelserna i 6 kap. 16–19 §§ om en taxebaserad gatukostnadsavgift.

Andra stycket syftar till att med lagstöd skapa förutsättningar för balans mellan parterna i avtalsförhållandet.

**6 kap.**

## 21 §

Bestämmelsen är ny och grundar sig på överväganden i avsnitt 5.6.4. En kommun får inte teckna exploateringsavtal med innebörd att byggnader för de grundläggande kommunala skyldigheterna som t.ex. förskola, grundskola, bibliotek och äldreomsorg ska bekostas av byggherren. Ett avtal som strider mot denna föreslagna inskränkning torde kunna bli föremål för laglighetsprövning enligt 13 kap. 1 §. Givetvis kan kommunen ingå avtal med byggherrar om byggnader av det angivna slaget ska uppföras, men det får då ske med kommunal finansiering och under iakttagande av tillämpliga upphandlingsregler.

**6 kap.**

## 22 §

Bestämmelsen är ny och har behandlats i avsnitt 5.6.4. Ett exploateringsavtal får inte avse fördelning av kostnader som uppkommit innan planen antogs. Anledningen till det är att byggherren inte oförutsett ska behöva betala för sådana kostnader i efterskott. Ett undantag gäller när det handlar om etappvis utbyggnad.

**13 kap.**

## 1 §

Tredje punkten föreslås anpassad till det föreslagna nya systemet för att ta ut gatukostnadsavgift av fastighetsägarna. I detta ligger vidare att de grunder för gatukostnadsskyldighet mm som avses i punkt 5 föreslås ersättas av en taxa. Möjligheten att få en laglighetsprövning av taxebeslut regleras i punkt 6 i nuvarande lydelse och får omfatta även kommunfullmäktiges beslut om taxa för gatukostnadsavgift. Som en följd av detta bör punkten 5 tas bort och resterande punkter omnumreras.

**13 kap.**

## 2 §

Tredje punkten föreslås ändrad och innebär att beslut om gatukostnader inte för överklagas utöver vad som framgår av 1 § 3, dvs. klagan kan endast tas upp som laglighetsprövning. Det betyder i praktiken att beslut om tillämpningen av en gatukostnadstaxa inte kan överklagas hos länsstyrelsen enligt den ordning som annars är tillgänglig. Den som är missnöjd med tillämpningen i särskilt fall är i stället hänvisad till att föra talan enligt 15 kap. 10 § hos mark- och miljödomstolen.

**15 kap.**

## 10 §

Bestämmelsen föreslås endast redaktionellt ändrad med anledning av införandet av reglerna om gatukostnadsavgift. Liksom enligt gällande rätt kan beslut om fastställande och ändring av taxa för gatukostnadsavgift laglighetsprövas enligt 13 kap. 1 §, medan frågor om skyldighet i det särskilda fallet att betala gatukostnadsavgift och tillämpning av taxa får prövas som tvistemål hos mark- och miljödomstolen. Till det som domstolen får pröva hör alltså frågor om debiteringen sker först när gatan är färdig att användas, om den stämmer med taxan, om avbetalning ska medges, om ränta samt om jämkning därför att avgiften blir betungande.

**8.2 Förslaget till lag om ändringar i anläggningslagen (1973:1149)**

## 1 a §

Paragrafen som är ny har motiverats i avsnitt 2.3.8. Om behovet av anslutning eller upplåtelse av rättighet är knutet till en viss kommunägd fastighet, bör även fortsättningsvis fastigheten som sådan vara rättighetshavare.

## 2 §

Andra stycket är nytt. Lagens bestämmelser om fastighet tillämpas på kommun som är delägare i gemensamhetsanläggning. I dessa avseenden är alltså kommunen jämställd med fastighet men det gäller inte i övriga sammanhang.

## 40 a §

Paragrafen är ny. Den innebär att en ersättningsbestämmelse införs för det fall att rättigheter ändras eller upphävs vid en omprövningsförrättning enligt 35 §.

De rättigheter som avses i första stycket första meningen är främst de andelar av rätt till mark eller annat utrymme som tillkommer respektive deltagande fastighet i en gemensamhetsanläggning. Om det samfällda utrymmet inskränks och skada därvid uppkommer, ska det prövas om ersättning ska betalas på motsvarande sätt som vid begränsning eller upphävande av servitut enligt FBL.

I paragrafens andra stycke regleras frågan om rätt till tillträde till det område där den ändrade eller upphävda rättigheten har utövats. På samma sätt som enligt 26 § gäller vid nyupplåtelse, ska tillträde ske vid den tidpunkt som lantmäterimyndigheten bestämmer. Som villkor för att tillträde ska få ske, gäller att ersättningen enligt första stycket har betalats.

Enligt tredje stycket ska bestämmelserna i 32 och 32 a §§ samt i 33 § första stycket 1 tillämpas i fråga om betalning av ersättning och verkan av att ersättning inte betalas. Detta innebär bl.a. att ersättningen ska betalas inom tre månader efter det att ersättningsbeslutet vann laga kraft.

Vidare gäller att beslutet om ändring eller upphävande av rättigheten förfaller, om ersättningen inte har betalats inom ett år efter det att beslutet om ersättning vann laga kraft och inte heller någon som har tillerkänts sådan ersättning har begärt verkställighet av beslutet i denna del.



### **8.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1970:990) om förmånsrätt för fordran på grund av fastighetsbildning**

#### *1 §*

Det nya tredje stycket ansluter till den ersättningsregel som föreslås införas i 40 a § AL och som innebär att rättigheter enligt AL, som inskränks när en anläggningsfråga omprövas enligt 35 §, ska ersättas enligt bestämmelserna i FBL.

En viktig komponent i FBL:s ersättningssystem är att rätten till betalning är tryggad med förmånsrätt, till skillnad från systemet enligt AL, som i stället innebär att själva rättigheten förfaller, om ersättning inte betalas. Paragrafen har därför kompletterats med en bestämmelse om att förmånsrätt även tillkommer fordran på ersättning enligt den nya 40 a §.

# Särskilda yttranden

## **Särskilt yttrande av experten Anna Eklund, Sveriges Kommuner och Landsting**

### **Sammanfattning**

Jag har synpunkter på utformningen av förslaget som består i kritik mot samordningen av detaljplaneprocessen och det civilrättsliga exploateringsavtalet. Den föreslagna hanteringen av exploateringsavtal blir onödigt betungande utan att man vinner någon fördel i förhållande till nuvarande regler.

Den föreslagna modellen med taxa för gatukostnader har både för- och nackdelar. Nackdelarna har inte tillräckligt väl analyserats av utredningen.

Det finns också anledning att tydliggöra behovet av och förutsättningarna för att i vissa situationer göra avsteg från en fastställd taxa för gatukostnader, detta för att möjliggöra exploateringar i lägen som är attraktiva men kostsamma gällande utbyggnad av infrastruktur.

### **Planprocessen blir onödigt belastad**

Att samråda om ett utkast till exploateringsavtal fördröjer planprocessen i onödan. Frågor om en detaljplans genomförande ska redan enligt gällande bestämmelser i 4 kap. 33 § PBL redovisas i planbeskrivningen. Redovisningen ska bl.a. klargöra hur planen är avsedd att genomföras och de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att planen ska kunna genomföras på ett samordnat och ändamålsenligt sätt samt vilka konsekvenser dessa åtgärder får för fastighetsägarna och andra berörda. Därvid finns redan ett krav på öppenhet i de frågor som kan förutses i det förhållandevis tidiga skede som samråd om

detaljplaneförslaget sker. Möjligtvis behövs ett ökat stöd och vägledning till kommunerna avseende innehåll och utformning av den konsekvensanalys som eftersträvas i och med 2011 års PBL.

Förslaget ger motstridiga signaler eftersom detaljplaner bör kunna vara fristående i förhållande till ett specifikt projekt och gälla under lång tid, medan de civilrättsliga frågorna mellan parter angående ett aktuellt projekt regleras i ett exploateringsavtal. Dessa frågor lämpar sig inte för samordnad hantering och det är tveksamt om parterna vinner något på insyn under förhandlingsskedet.

Med hänsyn till bl.a. detta avstyrker jag samtliga föreslagna ändringar i 5 kap.

### **Finansiering av gator och allmänna platser**

Den nuvarande lagstiftningen för uttag av gatukostnader är föråldrad. Sveriges Kommuner och Landsting har därför sedan länge drivit frågan om en finansieringsreform för den kommunala gathållningen. Trots det valde regeringen att redan i direktiven för denna utredning blockera möjligheten att komma till rätta med de problem som följer av den nuvarande lagstiftningen. Genom att föreskriva att utredningen inte fick föreslå ett taxesystem som inkluderade kostnader för drift och underhåll uteslöts bland annat möjligheten att skapa likvärdiga villkor för fastigheter med kommunal respektive enskild väghållning. Inte heller gavs möjligheter att låta företag som äger fastigheter och personer som är folkbokförda i annan kommun få vara med och bekosta den kommunala väghållningen.

Den mycket begränsade reform som utredningen nu föreslår innebär enligt min uppfattning förbättringar i vissa avseenden och försämringar i andra.

Fördelen med att slopa det nuvarande systemet att fördela kostnaden för vägupprustningar på de fastigheter som är närmast berörda och istället gå över till ett taxesystem innebär att kommunerna inte längre behöver göra de omfattande gatukostnadsutredningar som den nuvarande lagstiftningen kräver. Genom att kommunfullmäktige fastställer en taxa som bara tas ut av nybildade fastigheter som ansluts till gator inom områden med kommunal väghållningsskyldighet skapas en förutsägbarhet för medborgarna som inte finns idag.

En genomgång av vilka kommuner som hittills tillämpat den nuvarande lagstiftningen visar dock att det till övervägande del varit kranskommuner till Stockholm och Göteborg. Uttag av gatukostnader har där tagits ut i omvandlingsområden, där tidigare fritidshus omvandlats till permanentboende. De vägupprustningar som då krävs har inte enbart kunnat bekostas av nytillkommande fastigheter, utan en väsentlig del av kostnaderna har måst belasta de befintliga fastigheterna.

De kommunalekonomiska konsekvenserna för kommuner som skulle gå över till ett taxesystem är inte tillräckligt belysta i utredningen.

Det finns också anledning att tydliggöra behovet av och förutsättningarna för att i vissa situationer göra avsteg från en fastställd taxa för gatukostnader, detta för att möjliggöra exploateringar i lägen som är attraktiva men kostsamma gällande utbyggnad av infrastruktur.

### **Exploatörsbestämmelserna**

Förslaget att ta bort de s.k. exploatörsbestämmelserna riskerar att försvåra möjligheterna att få till stånd nyexploatering på privatägd mark i en rad olika situationer där det idag inte är något problem från finansieringssynpunkt.

Utredarens förslag i denna del, i kombination med den ovan angivna taxemodellen för gatukostnadsersättning vid nyexploatering, kommer att innebära en avsevärd kostnadsökning för skatte- och taxekollektiven vid exploatering på privatägd mark. Man kan ha synpunkter på detta från fördelningssynpunkt. De kommunalekonomiska effekterna av förslaget är inte heller tillräckligt belysta.

## Särskilt yttrande av experten Lena Södersten, Villaägarnas Riksförbund

I egenskap av expert i Plangenomförandeutredningen vill jag lämna följande särskilda yttrande.

Infrastruktur, som per definition är en kollektiv nytta, bör finansieras över skattsedeln. Den nytta som skapas tillfaller alla, inte bara den som råkar bo i ett visst område. Ett system med gatukostnader strider mot denna grundläggande princip. Det finns även en risk för att en sådan ordning motverkar ökat byggande av nya bostäder. Jag avvisar därför utredningens förslag.

I det fall lagstiftaren väljer att bortse från ovanstående princip, och låta kostnader för infrastruktur bäras av enskilda, så finns det mer och mindre orimliga sätt att utforma ett system med gatukostnader. Vägledande i utformningen av ett sådant system bör vara att skydda äganderätten, värna rättssäkerheten och medborgarinflytandet, samt skydda enskilda individer mot orimliga konsekvenser. Utredningens förslag är dessvärre behäftat med svagheter i alla dessa avseenden.

Ett sätt att hantera några av svagheter i utredningens förslag vore att begränsa möjligheten till uttag av gatukostnader till exploateringsavtal vid nyproduktion. En exploatör bedriver sin verksamhet på kommersiella villkor, till skillnad från enskilda hushåll. Den som köper ett nybyggt hus har alltid möjlighet att avstå, och drabbas inte av en stor, oförutsedd kostnadsökning i efterhand, vilket är fallet om gatukostnader tas ut av dem som redan äger en fastighet.

Sverige har sedan drygt 15 år tillbaka dragits med lågt bostadsbyggande i förhållande till efterfrågan vilket fört med sig stigande priser på befintliga bostäder, stigande byggpriser, ökad skuldsättning bland hushållen och långa hyresbostadsköer i framförallt tillväxtregionerna. Att lägga bördan för investeringar i nya gator etc. på hushållen som köper nya bostäder och exploatörerna som bygger dem, kommer allt annat lika att höja priset för nyproduktion av bostäder. Eftersom vägnätet är en kollektiv vara, är betalningsviljan för enskilda aktörer lägre än vad som är samhällsekonomiskt motiverat. Detta försämrar drivkrafter för investeringar, vilket är tvärtemot vad som borde ske mot bakgrund av det låga bostadsbyggandet.

Svagheter i utredningens förslag rör det följande.

Förslaget innebär att lagstiftaren överlämnar åt SKL att utforma en normaltaxa som kommunerna kan anta. Taxan reglerar hur

avgiften ska beräknas, hur kostnaderna ska fördelas mellan olika kategorier av fastighetsägare, hur stor avgiften blir i olika områden eftersom det ska finnas en möjlighet att besluta om särtaxor och hur sådana områden ska avgränsas. Detta kan liknas vid att ”köpa grisen i säcken”. En sådan ordning skapar utrymme för godtycke. Individens intresse av en rättvis behandling bör väga tyngre än det kommunala självstyret.

Samtidigt slopas i praktiken möjligheten till medborgarinflytande; en princip som genomsyrar PBL. Med en kommunal taxa behövs inte längre dagens regler om samråd och granskning innan kommunen fattar beslut om gatukostnader. Därmed innebär förslaget en kraftig försämring av medborgarinflytandet.

Om medborgarinflytandet ska vara relevant så måste fastighetsägaren kunna påverka ett gatukostnadsuttag när det blir aktuellt i det enskilda området. Kommuninvånare i allmänhet bevakar och överklagar inte beslut om kommunala taxor. Däremot vill en fastighetsägare naturligtvis kunna påverka ett förslag och överklaga när denne ställs inför gatukostnader, i synnerhet om beloppet är högt. Om avgiften då baseras på en kommunal taxa som redan har vunnit laga kraft så finns det inte så mycket som den enskilde att påverka. Möjligheten att överklaga begränsas dessutom till möjligheten att pröva en tvist om tillämpningen av taxan. Detta är inte en rimlig ordning.

Det finns idag en tydlig tendens att beloppen stiger. Det finns ingenting som tyder på att det generellt skulle bli fråga om lägre nivåer än idag. I avsnitt 3.3.1 konstateras att den offentliga sektorns krav på medfinansiering från privata byggherrar vid nya exploateringar sannolikt kommer att öka i framtiden. Enskilda småhusägare kommer även fortsättningsvis att kunna drabbas av gatukostnader med stora belopp, i storleksordningen hundratusentals kronor.

Kostnaderna för att anlägga och förbättra gator blir inte lägre för att avgiften tas ut med stöd av en kommunal taxa. Tvärtom kan utredningens förslag vara kostnadsdrivande. En ordning där kommunen kan vältra över kostnader för gator och allmänna platser på fastighetsägarna innebär nämligen att kommunen inte får incitament att prioritera och begränsa sina kostnader, vilket skulle bli nödvändigt vid en finansiering via skattsedeln.

Med fortsatt höga gatukostnader blir dessutom de ekonomiska drivkrafterna för enskilda fastighetsägare att stycka av en fastighet (och söka bygglov) sämre, vilket motverkar förtätning.

Enskilda fastighetsägare kan komma att behandlas olika. Det är inte ovanligt att vad som upplevs som en stor tomt i själva verket är flera fastigheter. Medan den fastighetsägare som har en bebyggd och en obebyggd fastighet blir tvungen att betala gatukostnader direkt för den obebyggda tomten behöver grannen som äger en stor fastighet inte betala gatukostnader förrän han själv tar initiativ till detta genom att begära avstyckning och söka bygglov. När detta skrivs framgår det inte av lagtexten att så inte skulle kunna bli fallet.

Förslaget har utformats sent och är när detta skrivs fortfarande otydligt på en rad punkter. Det måste exempelvis framgå tydligt i vilken omfattning en fastighetsägare som styckar av en bebyggd fastighet och söker bygglov tvingas betala gatukostnader; om detta enbart gäller tomten eller även bostadshuset. Detsamma gäller om fastighetsägaren enbart styckar av och söker bygglov för en tomt trots att det skulle kunna vara möjligt att stycka av flera tomter.

Andra exempel är efter vilka principer en "tilläggsavgift" ska beräknas om fastighetsägaren river ett fritidshus och beviljas bygglov för ett nytt bostadshus.

Det finns inga garantier för att den situationen inte skulle kunna inträffa att en fastighetsägare tvingas betala kommunens genomsnittskostnader för nya och upprustade gator även om kommunen enbart har anlagt en cykelbana inom området. Det förutsätts istället att kommunen behandlar en sådan fråga utanför taxan eller som en särskild del av taxan. Detta är inte rimlig ordning.

Det är direkt missvisande att tala om avgiften som en "engångsavgift". Det uttrycket ska förstås som att det inte handlar om en periodisk avgift. Det innebär att en fastighetsägare skulle kunna tvingas betala en ny "engångsavgift" om kommunen senare vidtar nya åtgärder inom området. Detta är naturligtvis fullständigt orimligt.

Förslaget innebär sammanfattningsvis att det kommer att bli betydligt lättare för kommunerna att kunna vältra över kostnader för gator och allmänna platser på fastighetsägarna. Idag är det färre än 40 kommuner som tar ut gatukostnader av enskilda fastighetsägare. Det är sannolikt att betydligt fler kommuner – kanske alla – kommer att göra det i framtiden. Detta underlättas också av att kommunerna, enligt förslaget, kommer att vara tvungna att anta en taxa för att kunna reglera kostnader för gator och allmänna platser i ett exploateringsavtal.

På en punkt är utredningens förslag bättre än nuvarande ordning: en småhusägare i en bebyggd fastighet ska kunna debiteras

gatukostnad först när det finns ett bygglov för tillkommande byggrätter. Det innebär att den som äger en bebyggd fastighet inte tvingas stycka av, sälja eller belåna sin fastighet mot sin vilja, vilket kan bli nödvändigt idag.

Som framgår ovan förordar vi en ordning som innebär att kommunerna inte får ta ut gatukostnader av fastighetsägare i befintlig bebyggelse. Om lagstiftaren skulle välja att göra detta möjligt även fortsättningsvis behöver nuvarande lagstiftning utvecklas vidare i linje med den del av betänkandet som berör befintlig bebyggelse. Detta bör ske genom fortsatt utredning i form av en departementspromemoria och där följande principer beaktas.

- Kommunerna ska inte få finansiera förbättringskostnader via gatukostnader överhuvudtaget eftersom sådana kostnader ofta vållar problem idag.
- Den som äger en bebyggd bostadsfastighet ska inte behöva betala gatukostnader.
- Den som äger en bebyggd bostadsfastighet som är avstyckningsbar ska inte behöva betala gatukostnader för en möjlig ny tomt förrän avstyckning har skett och det finns ett lagakraftvunnet bygglov för nybyggnation. Om den bebyggda tomten är så stor att det skulle vara möjligt att stycka av flera tomter ska småhusägaren inte behöva betala gatukostnader för flera tänkbara tomter om bara en tomt styckas av.
- Den som äger en obebyggd småhustomt ska inte heller behöva betala gatukostnader förrän det finns ett lagakraftvunnet bygglov för nybyggnad. Det är inte ovanligt att vad som upplevs som en stor tomt i själva verket är flera fastigheter. Det vore orimligt att den fastighetsägare som redan har styckat av en tomt, men inte bebyggt den ska tvingas betala gatukostnader så snart gatuarbetena är klara medan en granne som har en stor bebyggd tomt inte behöver betala förrän han själv tar initiativ till detta genom att begära avstyckning och söka bygglov.
- Jämkningsreglerna i 6 kap 33 § och 6 kap 37 § PBL behöver finnas kvar.
- Det ska inte kunna utgå gatukostnader för samma fastighet mer än en gång. Detsamma bör gälla om fastighetsägaren haft kostnader för vägen i annan form, t.ex. via en vägförening.
- Reglerna om medborgarinflytande i 6 kap 28–32 §§ PBL ska finnas kvar inför ett beslut om gatukostnader.